

Aktuelle Strategien zum Umgang mit einem dynamischen Stadtwachstum

Endbericht

im Auftrag des

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.

bearbeitet von

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

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

Mitarbeit: Juliane Conrad, Florian Muarrawi

Fassung zur Veröffentlichung, März 2022

Inhalt

Inhalt	2
1. Einleitung.....	7
1.1 Ziel des Projekts	7
1.2 Thematische Zuspitzung der Fallstudienanalyse	9
2. „Wachstumsschmerzen“ in fünf dynamischen Großstädten.....	12
2.1 Stadtauswahl.....	12
2.2 Frankfurt am Main: Stadtentwicklung und Wohnungsbau.....	14
2.2.1 Demographische Entwicklung und Situation auf dem Wohnungsmarkt	14
2.2.2 Planungsgrundlagen, langfristige Leitbilder und sektorale Handlungsprogramme	15
2.3 Freiburg im Breisgau: Stadtentwicklung und Projektbeispiele	16
2.3.1 Demographische Entwicklung und Situation auf dem Wohnungsmarkt	16
2.3.2 Planungsgrundlagen, langfristige Leitbilder und sektorale Handlungsprogramme	17
2.4 Freie und Hansestadt Hamburg: Stadtentwicklung und Projektbeispiele	18
2.4.1 Demographische Entwicklung und Situation auf dem Wohnungsmarkt	18
2.4.2 Planungsgrundlagen, langfristige Leitbilder und sektorale Handlungsprogramme	18
2.5 Leipzig: Stadtentwicklung und Projektbeispiele.....	21
2.5.1 Demographische Entwicklung und Situation auf dem Wohnungsmarkt	21
2.5.2 Planungsgrundlagen, langfristige Leitbilder und sektorale Handlungsprogramme	22
2.6 Landeshauptstadt München: Stadtentwicklung und Projektbeispiele.....	23

Aktuelle Strategien zum Umgang mit einem dynamischen Stadtwachstum

2.6.1	Demographische Entwicklung und Situation auf dem Wohnungsmarkt	23
2.6.2	Planungsgrundlagen, langfristige Leitbilder und sektorale Handlungsprogramme	24
3.	15 neue Stadtquartiere als Antwort auf „Wachstumsschmerzen“ – und ihre schmerzhaften Folgen.....	27
3.1	Fallstudienauswahl	27
3.1.1	Fallauswahl nach Städten.....	30
3.1.2	Fallauswahl nach inhaltlichen Zusammenhängen.....	36
3.2	Neue Stadtteile: Oberbillwerder, Frankfurt Nordwest, Dietenbach, Münchner Nordosten.....	49
3.2.1	Oberbillwerder, Hamburg: Langfristige Planung oder Wiedergänger?.....	49
3.2.2	Stadtteil der Quartiere im Frankfurter Nordwesten: Verlorener Nachbarschaftsstreit?	55
3.2.3	Dietenbach, Freiburg: Per Bürgerentscheid zum Erfolg	61
3.2.4	Münchner Nordosten: Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme als Bauernschreck.....	66
3.3	Stadteilerweiterungen: Hamburg „Östlich Haferblöcken“ und Frankfurt „Am Eschbachtal“	74
3.3.1	Am Eschbachtal/Harheimer Weg, Frankfurt: Nächster Versuch, erneuter Widerspruch.....	75
3.3.2	Östlich Haferblöcken, Hamburg: Flüchtlingskrise als Chance gegen die Wohnungskrise?	79
3.4	Innerstädtische Ergänzungsquartiere: Pergolenviertel, Ernst-May-Viertel, Gutleutmatten, Quartier an der Ratold- und Raheinstraße	86
3.4.1	Pergolenviertel, Hamburg: Wachstumschancen und -schmerzen ..	87
3.4.2	Ernst-May-Viertel, Frankfurt: Verbindungen über die Autobahn	91
3.4.3	Quartier an der Ratold- und Raheinstraße, München: In Summe schmerzhaft?	96
3.4.4	Gutleutmatten, Freiburg: Die Schmerzen der Wachsenden.....	102

3.5	Umstrukturierungen: Wulffsche Siedlung, Mitte Altona, Schönhof-Viertel, Eutritzscher Freiladebahnhof, Appenzeller Straße	106
3.5.1	Wulffsche Siedlung, Hamburg	107
3.5.2	Appenzeller Straße, München: Öffentlich-rechtliche Nachverdichtung.....	111
3.5.3	Mitte Altona, Hamburg: Konsens trotz Konfliktpotenzial.....	117
3.5.4	Eutritzscher Freiladebahnhof, Leipzig: Schwierigkeiten „vertraulicher Zusammenarbeit“	124
3.5.5	Schönhof-Viertel, Frankfurt: Emissionen mit Bestandschutz	130
4.	Baulich-räumliche und funktionale Strategien.....	136
4.1	Wohnraumbedarf: Prognosen und Widerspruch	136
4.1.1	Statistische Grundlagen als Teil kommunaler Strategien	136
4.1.2	„Bauen, bauen, bauen“ – Kritik an kommunalen Wachstumsstrategien.....	143
4.1.3	Regionalisierung als Lösung?	145
4.2	Verhältnis großer Wohnungsbauvorhaben zu übergeordneten Entwicklungsstrategien und -plänen.....	146
4.2.1	Vorbereitung großer Wohnungsbauvorhaben durch informelle Pläne und Flächennutzungsplanung.....	147
4.2.2	Verweise auf gesamtstädtische Planungen.....	152
4.3	Bodenordnung und Planungsinstrumente zur Abmilderung der Wachstumsschmerzen unterer und mittlerer Einkommen.....	153
4.3.1	Ansätze einer sozialgerechten Bodenpolitik.....	153
4.3.2	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen als Instrument zur Kostenreduzierung im Wohnungsbau?	156
4.4	Städtebauliche Dichte und Kompaktheit als Planungsstandards.....	159
4.4.1	Hohe städtebauliche Dichten als Planungsstandard.....	159
4.4.2	Kompakte Stadt als Begründung und Kritikpunkt.....	164
5.	Nachhaltigkeit und integrierte Stadtentwicklung.....	169

	Aktuelle Strategien zum Umgang mit einem dynamischen Stadtwachstum	
5.1	Ende der Behutsamkeit? Fehlende Minderung von Eingriffen und Auswirkungen	169
5.2	Flächenschutz als neues Konfliktthema lokaler Stadtentwicklungsdebatten	174
5.3	Grenzen der Integration der Siedlungsentwicklung in die (Verkehrs-) Infrastruktur	183
6.	Kommunikative und partizipative Strategien innerhalb der lokalen Governance	188
6.1	Lokalstaatliche Beteiligung und eigenständige Partizipation	188
6.1.1	Lokalstaatliche Teilhabeangebote.....	190
6.1.2	Bürgerschaftliche Teilnahme und eigenständige Partizipation.....	197
6.2	Antiwachstumskoalitionen und bürgerschaftliche Netzwerke	203
6.2.1	Wenn Bürger*innen gemeinsam handeln.....	203
6.2.2	Bündnisse für den Erhalt des Status Quo: Antiwachstumskoalitionen.....	205
6.3	Gesamtstadt vs. Stadtteil: Umgang mit Differenzen lokalstaatlicher Akteure.....	210
7.	Kommunale Strategien im Umgang mit „Wachstumsschmerzen“ und ihre Wirkungen	219
7.1	Standortübergreifende Stadtentwicklungs- und Nachhaltigkeitsstrategien	224
7.1.1	Integrierte Stadtentwicklung, Kopplung von Wohnungspolitik und anderen stadtentwicklungspolitischen Instrumenten.....	225
7.1.2	Standortabwägung	228
7.1.3	Kompensation von Belastungen und Schaffung ergänzender Angebote	229
7.1.4	Wohnungspolitischer Anspruch, preisgünstiger Wohnraum.....	231
7.1.5	Bevölkerungsentwicklung	233
7.1.6	Mobilität & Vernetzung.....	235
7.2	Städtebauliche Strategien	237

Endbericht

7.2.1	Urbanisierung und städtebauliche Form	238
7.2.2	Dichteerhöhung & Grünflächenorientierung.....	239
7.2.3	Diversifizierungs- und Vergabeansätze.....	242
7.3	Entscheidungs-, Kommunikations- und Legitimationsstrategien	244
7.3.1	Gutachterverfahren, Wettbewerbsverfahren, Werkstattverfahren	246
7.3.2	Beteiligungsstrategien	248
7.3.3	Kommunikations- und Legitimationsstrategien.....	250
7.3.4	Umgang mit Eigentümer*innen und Investor*innen	252
7.4	Fazit und Ausblick.....	254
8.	Literatur.....	258

1. 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 Transferleistungsempfänger*innen und Migrant*innen 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 Nutzer*innen, 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 dieses Forschungsberichts.

Das Fachgebiet Stadterneuerung & Planungstheorie der Universität Kassel hat Anfang des Jahres 2019 damit begonnen, das Projekt „Aktuelle Strategien zum Umgang mit einem dynamischen Stadtwachstum“ für den vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. zu bearbeiten. Der vorliegende Endbericht stellt sämtliche Ergebnisse und Erkenntnisse dar, unabhängig davon, ob sie bereits in einem der beiden Zwischenberichte wiedergegeben wurden.

Kern der empirischen Untersuchung sind 15 Einzelfallstudien zu größeren Neubauvorhaben in fünf besonders dynamisch wachsenden Städten: Hamburg, Leipzig, Frankfurt am Main, Freiburg im Breisgau und München. Im zweiten Kapitel werden zunächst die dynamischen Entwicklungen und Planungskulturen in diesen fünf Städten vorgestellt, im dritten Kapitel dann die Fallstudien einzeln beschrieben. Die Kapitel vier bis sechs dienen der Beantwortung der drei im nachfolgenden Abschnitt genannten Forschungsfragen. Im siebten Kapitel werden die Erkenntnisse weiter verdichtet und dabei der Fokus auf die kommunalen Strategien gelegt.

1.1 Ziel des Projekts

Bei dem Forschungsvorhaben handelt es sich um eine Weiterführung des Forschungsprojektes „Bürgerbeteiligung in Stadtentwicklung und Wohnungsbau“, das als Vorstudie angelegt war. Gegenüber letzterer fokussiert sich das vorliegende Angebot auf ein etwas weiter gefasstes Verständnis baulich-räumlicher und funktionaler Strategien (insbesondere Innenentwicklung, Suburbanisierung

und ggf. die vertikale Stadtentwicklung) sowie einhergehende prozedurale Strategien bzw. Governance-Konfigurationen deutscher Großstädte im städtebaulichen und planerischen Umgang mit dem zuletzt konstatierten dynamischen Stadtwachstum.

Das Projekt fragt erstens danach, mit welchen inhaltlichen (baulich-räumlichen/funktionalen) Strategien Städte den dringend erforderlichen Neubau von Quartieren, Infrastrukturen und Wohnungen zu bewältigen und zu gewährleisten versuchen. Zweitens geht es der Frage nach, inwieweit die jeweiligen Strategien den tiefgreifenden Anforderungen an eine nachhaltige, integrierte Stadtentwicklung gerecht werden. Aufbauend auf der systematisierten Aufarbeitung dieser Strategien der Städte, unterlegt und begründet durch anschauliche Fallbeispiele aus verschiedenen deutschen Großstädten (größere Quartiersentwicklungs- bzw. Wohnungsbauprojekte), stehen drittens die jeweils vor Ort Anwendung findenden Governance-Konfigurationen im erweiterten Mittelpunkt des Forschungsinteresses (Akteure, Strukturen, Prozesse). Untersucht werden dabei die partizipativen/ deliberativen und ggf. ko-produktiven Ansätze, die von den Städten dabei verfolgt werden.

Ein besonderes Augenmerk wird darauf gelegt zu untersuchen, wie es den Städten gelingt, im Rahmen ihrer Innenentwicklung entstehende Konflikte projektbezogen und darüber hinaus zu bewältigen. Auf der projektbezogenen Ebene stehen die partizipativen und deliberativen Ansätze im Mittelpunkt, die im Rahmen der Entscheidungsfindung in laufenden Planungsprozessen genutzt werden. Über das konkrete Planungsvorhaben hinaus wird betrachtet, inwieweit in Einzelvorhaben aufbrechende typische Konflikte, die zu Widerständen im Planungsverfahren führen, durch argumentative und kompensatorische Ansätze in einem weiteren Kontext bewältigt werden. Beispielsweise kann es dabei zum Beispiel um Maßnahmen wie eine Aufwertung von Freiflächen, verkehrliche Entlastungsmaßnahmen, die Schaffung zusätzlicher Infrastrukturangebote oder andere Verbesserungen der kleinräumigen Lebensqualität gehen, die zwar nicht direkt in einem Projektzusammenhang, aber doch als Teil einer stadtteilbezogenen Gesamtstrategie für eine verträgliche räumliche Entwicklung als Ausgleich für die Nachteile durch Nachverdichtungen an anderer Stelle realisiert werden.

Schließlich wird beleuchtet, wie im Rahmen von Planungsprozessen über geplante Veränderungen informiert und über sie kommuniziert wird und wie weiterführende Maßnahmen zur Kompensation von befürchteten Nachteilen erläutert und erklärt werden. Dabei spielen der Zeitpunkt der Nutzung verschiedener kommunikativer Strategien, die Rolle der verschiedenen Akteure und die Möglichkeit, alternative Lösungen für problematisch aufgefasste Entwicklungen oder Elemente von Vorhaben zu diskutieren und ggf. Planungsideen abzuwandeln, eine besondere Rolle.

Ziel ist es, anhand einer Analyse strategischer Ansätze der Städte zielführende Ableitungen für eine nachhaltige integrierte Stadtentwicklung vorzunehmen, die in den Rahmen einer starken, breit aufgestellten lokalen Demokratie und der sie begleitenden vielfältigen Instrumente und Mechanismen zur kollektiven Willensbildung eingebettet sind. Ausdrücklich gilt es dabei, auf die Erfolgsfaktoren und Grenzen solcher Ansätze einzugehen.

1.2 Thematische Zuspitzung der Fallstudienanalyse

Die 15 Fallstudien repräsentieren eine vielfältige Situation und Herausforderungen bei der Planung und Umsetzung großer Wohnungsbauvorhaben in einem dynamischen Stadtwachstum. Die fünf Städte, aber auch die übrigen an den jeweiligen Planungsprozessen beteiligten Akteure, verwenden ebenso unterschiedliche Strategien, um die Planungsaufgaben zu bewerkstelligen bzw. ihre Beiträge zur Stadtentwicklung die Planungsverfahren hineinzutragen. Dabei zeigt die Konflikthaftigkeit der meisten Fälle, dass zumindest für einige Beteiligte „Wachstumsgrenzen“ erreicht bzw. überschritten werden, bei denen die Vertretbarkeit der aktuellen Entwicklungen vor Ort deutlich in Frage gestellt wird.

Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen eines Auftraggebergesprächs im September 2019 vereinbart, nicht einzelne Fallstudien für eine Vertiefung auszuwählen und damit die Vielfalt der Darstellungen und möglichen Erkenntnisse zu beschneiden. Vielmehr sollen die Fälle im Lichte der thematischen Vertiefungsmöglichkeiten hinsichtlich der Fragestellung untersucht werden. Es wird dabei davon ausgegangen, dass sich für jedes Thema unterschiedliche Fallstudien zur Vertiefung eignen und somit bei der weiteren Bearbeitung automatisch eine unterschiedliche Tiefe der Betrachtung einstellt.

1. **Verhältnis von Wohnungsbauvorhaben und übergeordneten Entwicklungsstrategien und -plänen:** Offenbar wurden nur wenige der fünfzehn vertieften Wohnungsbauvorhaben direkt aus informellen Konzepten der Stadtentwicklung oder des Wohnungsbaus abgeleitet. Alle fünf Fallstudienstädte haben innerhalb des Betrachtungszeitraums seit 2008 neue übergeordnete Stadtentwicklungs- oder Wohnungsbaukonzepte und/oder Flächennutzungspläne neu aufgestellt. Dennoch werden scheinbar selbst Flächen, die Jahrzehnte vor dem aktuellen Planungsbeginn ganz oder teilweise im Rahmend der vorbereitenden Bauleitplanung gesichert wurden, als einzelstehendes Projekt begonnen und nicht vorab in einem gesamtstädtischen Zusammenhang diskutiert. Hier gilt es allerdings nochmals zu überprüfen, ob inwiefern dies der öffentlichen Darstellung der Projekte geschuldet ist und inwiefern grundlegende Planungen vorab verwaltungsintern vorgenommen wurden.
2. **Lokalstaatliche Beteiligungsangebote vs. eigenständige Partizipation:** Bereits im Rahmen der Vorstudie wurden die Beteiligungsangebote in den fünf Städten untersucht und allgemein eine Zunahme konstatiert. Auch wurde in der Fallauswahl darauf geachtet, insbesondere solche Projekte auszuwählen, bei denen eine öffentliche Konfliktaustragung erkennbar war, um der zunehmenden Konflikthaftigkeit von Stadtentwicklungspolitik und der damit einhergehenden eigenständigen Partizipation von Bürger*innen und Zivilgesellschaft Rechnung zu tragen. Zugleich können deutliche Unterschiede festgestellt werden, bei denen auch keinesfalls von einer generellen (Un-)Bedingtheit von Beteiligungsangeboten und eigenständiger Partizipation ausgegangen werden kann.
3. **Flachenschutz als neues Konfliktthema lokaler Stadtentwicklungsdebatten:** Das Schutzgut „Fläche“, also das Erhaltungsziel unbebauter und unzerschnittener, ggf. auch nicht menschlich genutzter Flächen, wird in der konkreten Planung selten über den sparsamen Umgang mit Grund und Boden hinaus angewandt. Gerade in öffentlichen Diskussionen um großflächige Neuausweisungen „auf der grünen Wiese“ wird dieses lange Zeit naturschutzfachlichen und planerischen Debatten vorbehaltene Argument nun in den lokalen politischen Diskurs eingeführt. Einerseits dort, wo Landwirte ihren „Heimatboden“ gegen Bebauung schützen wollen, andererseits aber auch dort, wo Kernstädte dafür argumentieren,

der verdichteten Stadterweiterung den Vorzug vor weiterer Zersiedelung im Umland zu geben.

4. **Widerspruch auch zum Wohnraumbedarf:** Selbst unter dem Vorzeichen eines dynamischen Stadtwachstums und erkennbaren Folgen auf dem gegenwärtigen Wohnungsmarkt, wird der berechnete und prognostizierte Wohnraumbedarf nicht unhinterfragt gelassen. Dies bezieht sich zum einen auf die prognostische Methodik, die in der Regel mit relativ stark vereinfachten Kenngrößen operiert. Zum anderen wird die (Binnen-)Zuwanderung als wesentlicher Treiber der Dynamik als Ergebnis von Standortpolitiken gesehen und damit als abänderbar betrachtet. Bereits wachsende Städte müssten nicht in weitentfernten Regionen und auf Immobilienmessen beworben werden, führen örtliche Kritiker*innen etwa an. „Obergrenzen“ für den Zuzug werden selbst in politischen Gremien diskutiert.
5. **Antiwachstumskoalitionen:** Angesichts der erheblichen Kritik und Konflikthaftigkeit kommt es bei einigen Wohnungsbauvorhaben zu neuen Koalitionen auf Seiten der Gegner*innen. Wurden bislang Wachstumskoalitionen aus lokaler Politik, Immobilienwirtschaft und Eigentümer*inne*n für eine teils ungezügelter Stadtproduktion verantwortlich gemacht, kommt es heute insbesondere bei Stadtrandlagen zu bislang unbekanntem Verbindungen von lokalen Akteuren, die hier als „Antiwachstumskoalitionen“ bezeichnet werden sollen. Landwirte, bislang einem Flächenverkauf oftmals nicht abgeneigt, spielen hierbei eine zentrale Rolle, da sie sich einer zunehmenden Flächenkonkurrenz und Ertragseinbußen gegenübersehen. Sie bilden Zweckbündnisse insbesondere mit Naturschutzverbänden und Anwohnerinitiativen, die in den untersuchten Fällen des Öfteren auf konservative politische Parteien Einfluss nehmen können. Zu untersuchen ist, ob angesichts des Flächenschutzaspekts (3.) manche dieser Verbindungen sich ggf. auch zu Postwachstumskoalitionen weiterentwickeln könnten.
6. **Umgang mit Differenzen lokalstaatlicher Akteure:** Der Einfluss von „Antiwachstumskoalitionen“ wie auch anderen politischen Initiativen im Zusammenhang mit den untersuchten Wohnungsbauvorhaben ist am stärksten in den unteren Gliederungen der Parteien und politischen Gremien festzustellen. Ortsgruppen und Bezirks- bzw. Stadtteilvertretungen dienen dann nicht selten eher als Forum und Verstärker für die Ansichten und Forderungen der Betroffenen und lokalen Akteure denn als Multiplikator*innen gesamtstädtischer Anliegen oder Vermittler*innen.
7. **Planungsinstrumente und Bodenordnung:** Häufig wird der kommunale Wunsch artikuliert, durch großen Wohnungsbauvorhaben insbesondere kostengünstige Mietwohnungen bereitstellen zu können. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die Kosten der Vorhaben reduziert werden, was neben der konkreten baulichen Gestaltung und höherer Flächenausnutzung insbesondere durch günstige Baulandpreise erreicht werden kann. Hier sind einerseits Flächen attraktiv, die der Kommune gehören, andererseits Möglichkeiten, Kosten durch planungsbedingte Wertsteigerungen zu verhindern.
Bei einer Reihe von Fallstudien wird das Instrument der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (SEM) nach § 165 BauGB erwogen, das für die Kommune insbesondere die Möglichkeit bietet, stärker in die Bodenordnung einzugreifen, den Planungsmehrwert abzuschöpfen und Enteignungen vorzunehmen. Entsprechend unbeliebt ist es bei Grundeigentümern. Die daraus entstehenden Konflikte führen aber ggf. auch dazu, dass das Instrument letztlich nur als Hebel genutzt wird und letztlich nicht oder abgeschwächt zur Anwendung kommt.
8. **Städtebauliche Dichte und Kompaktheit als Planungsstandards:** Eine hohe städtebauliche Dichte wurde in den vergangenen Jahren als Ausdruck einer "kompakten Stadt" in der Fachdiskussion häufig positiv bewertet. Flächenverbrauch und Wegelängen ließen sich so reduzieren, die Ausstattung mit Wohnergängnisnutzungen verbessern, Urbanität "erzeugen". Innerhalb der Fallstudien zeigt sich allerdings, dass dem in der öffentlichen Diskussion auch negative Aspekte entgegengestellt werden:

Versiegelungsgrad, fehlende Ventilation und Durchgrünung, hohe Konzentration räumlicher Nutzungen etc.

9. **Überlastung von (Verkehrs-)Infrastruktur:** Die großen Wohnungsbauvorhaben müssen an die bestehende Infrastruktur angebunden werden, die ggf. bereits stark ausgelastet sind. Daher wird häufig kontrovers über bestehende Kapazitäten und mögliche Ergänzungen diskutiert, da die Projekte einerseits eine zusätzliche Belastung bestehender Netze, Wege und Einrichtungen (z.B. Schulen, Kindertagesstätten) darstellen können, andererseits die Chance bieten, dass Infrastrukturen ausgebaut oder erneuert werden. Von besonderer Bedeutung ist hierbei das zeitliche Projektmanagement, da in der Vergangenheit häufiger notwendige Infrastrukturen nicht bei Fertigstellung des Wohnungsbauvorhabens bereitstanden. Ggf. ist auch die Finanzierung Gegenstand von Kontroversen, da diese in der Regel nicht vollständig dem Vorhaben zugerechnet werden (können), sondern bei der Allgemeinheit oder Anliegenden verbleiben.
10. **Ende der Behutsamkeit?** Bestandserneuerung erfolgte seit den 1980er Jahren vornehmlich unter der Prämisse der Behutsamkeit und dem Ziel eines möglichst geringen Eingriffs in bestehende Strukturen (baulich und sozial). In der Praxis der Gebäudesanierung und Vermietungspraxis wird bereits seit einigen Jahren die Problematik wenig behutsamer Eingriffe beschrieben. Daher stellt sich die Frage, wie bei Neubauvorhaben mit eventuell vorhandenen Beständen umgegangen wird, seien es andere bauliche Nutzungen (z.B. auch Kleingärten oder Raumpioniere) oder soziale Strukturen im Umfeld.

Im Rahmen der weiteren Bearbeitung ließ sich hingegen eine Bedeutung historischer Konflikte, wie sie im Zwischenbericht angedeutet wurde, nicht bestätigen. Obwohl mehrere der aktuellen Wohnungsbauvorhaben in einem historischen Kontext entstehen, der bei der Umsetzung relevant werden kann, gibt es wenig Hinweise, darauf, dass zum Beispiel Vorläuferplanungen in den aktuellen Konflikten thematisiert würden, obwohl sie teilweise aufgrund von Protesten eingestellt wurden.

2. „Wachstumsschmerzen“ in fünf dynamischen Großstädten

Hamburg, München, Frankfurt am Main, Leipzig und Freiburg im Breisgau – in den Jahren 2006 bis 2018 sind die fünf untersuchten Großstädte zusammen um knapp 600.000 Einwohner*innen gewachsen¹. In Leipzig und München wurden in einzelnen Jahren Wachstumsraten von knapp drei Prozent erreicht (2015, 2006), in Frankfurt am Main bis zu 2,3 bzw. 1,9 Prozent (2014, 2015) und in der Freien und Hansestadt Hamburg immerhin noch 1,4 Prozent (2015). Insgesamt erhöhte sich die Zahl der Einwohnenden um 9,4 bis 18,3 Prozent (Hamburg, Leipzig). 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 (Hamburg, Freiburg; Tabelle 1).

Bevölkerungs- und Wohnraumentwicklung					
	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 %	13,3 – 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)

Nachfolgend werden die dynamische Stadtentwicklung und der Wohnungsbau in den fünf Untersuchungsstädten kurz skizziert, bevor im anschließenden Kapitel einige Fallbeispiele großer Wohnungsbauvorhaben näher betrachtet werden. Da die Planung der untersuchten großen Wohnungsbauvorhaben zwischen 2007 und 2017 begonnen wurden, wird auf die aktuellsten Entwicklungen jeweils nur knapp eingegangen.

2.1 Stadtauswahl

In der Vorstudie wurden insgesamt zwölf Städte identifiziert. Von diesen zwölf Städten konnten nur acht eingehend untersucht werden. Entsprechend erfolgt die Fallauswahl für eine möglichst effektive Nutzung der Ergebnisse der Vorstudie aus diesen acht Städten:

¹ Das Jahr 2011 wird aufgrund der Zensusangleichung außeracht gelassen.

- Berlin
- Darmstadt
- Frankfurt a.M.
- Freiburg i.Br.
- Hamburg
- Heidelberg
- Leipzig
- München

Für die Städteauswahl sind dabei drei Kriterien relevant:

1. Es sollen möglichst dynamische Städte untersucht werden, deren Bevölkerungswachstum hinreichend langanhaltend ist, dass die bislang häufig nutzbaren Flächenreserven durch Konversion aus der Nutzung gefallener Militär-, Industrie-, Hafen- und Bahnflächen nicht mehr in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen, um den Flächenbedarf für ein prognostiziertes weiteres Bevölkerungswachstum zu decken.
2. Innerhalb des Forschungsprojekts wird davon ausgegangen, dass sich große Wohnungsbauvorhaben als Strategie zum Umgang mit dynamischem Stadtwachstum danach unterscheiden lassen, ob sie im Zuge der Innenentwicklung oder durch Siedlungserweiterungsflächen am Stadtrand angesiedelt sind. Entsprechend sollen in allen Städten beide Vorhabentypen vorhanden sein.
3. Schließlich geht es um eine Untersuchung von Konfliktbearbeitungsstrategien. Demnach wird für die Städte eine Einschätzung abgegeben, ob aus den Erkenntnissen der Vorstudie heraus anzunehmen ist, dass die Städte explizite Strategien einsetzen, um entstehende Konflikte zu bearbeiten.

Stadt	Projektanzahl	Bevölkerungswachstum ²		Vorhabentypen	Konfliktbearbeitung
		2005-2010 (> 2,5%)	2011-2016 (> 5,0%)		
Berlin	26	1,9%	7,5%	I/A	Nein
Darmstadt	2	3,8%	7,9%	-/A	ja
Frankfurt a.M.	8	4,3%	8,9%	I/A	ja
Freiburg i.Br.	4	4,1%	6,0%	(I)/A	ja
Hamburg	27	2,5%	5,3%	I/A	ja
Heidelberg	4	2,8%	4,7%	I/A	ja
Leipzig	4	4,0%	11,9%	I/(A)	ja
München	24	7,4%	7,3%	I/A	ja

Tabelle 2: Städteauswahl nach Kriterien (Vorhabentyp: I = Innenentwicklung, A = Außenentwicklung)

Tabelle 2 zeigt, dass alle acht Städte für eine weitere Untersuchung grundsätzlich geeignet wären. Allerdings erscheinen Berlin, Darmstadt und Heidelberg in einzelnen Kriterien weniger geeignet: Berlins dynamische Wachstumsphase begann erst etwas später, und Ansätze zur Konfliktbearbeitung sind hier zumindest über den gesamten Zeitraum hinweg kaum zu beobachten, in Darmstadt fehlen Projekte der Innenentwicklung³ und in Heidelberg hat sich das Wachstum nicht im gleichen Maße verstärkt wie in den übrigen Städten. Für Leipzig ist – durch die

² Daten am 31. Dezember der genannten Jahre. Aufgrund der Korrektur der amtlichen Einwohnerstatistik durch den Zensus 2011 wird die Entwicklung von 2010 auf 2011 nicht wiedergegeben.

³ Dass in Freiburg keines der Projekte der Innenentwicklung und in Leipzig keines der Außenentwicklung für eine weitere Untersuchung geeignet erscheinen, war bei Auswahl der Städte nicht absehbar.

Kriterien nicht erfasst – auf den tiefgreifenden Bevölkerungsverlust im ersten Jahrzehnt nach der Vereinigung hinzuweisen. Insofern ist trotz der nun besonders hohen Zuwächse davon auszugehen, dass sich der Entwicklungsdruck noch nicht in gleichem Maße zeigt wie in den übrigen untersuchten Städten. Leipzig wurde als einzige ostdeutsche Großstadt dennoch in der Auswahl belassen.

In Tabelle 3 werden die beiden weiteren ostdeutschen Städte mit hinreichend großen Wohnungsbauvorhaben, Rostock und Potsdam, getrennt überprüft, um festzustellen, ob sie besser geeignet sind als Leipzig. Dies ist in beiden Fällen nicht der Fall.

Stadt	Projektanzahl	Bevölkerungswachstum		Vorhabentypen	Konfliktbearbeitung ⁴
		2005-2010 (> 2,5%)	2011-2016 (> 5,0%)		
Potsdam	5	6,3%	13,0%	-/A	k.A.
Rostock	3	1,7%	7,9%	I/A	k.A.

Tabelle 3: Zusatzprüfung von Potsdam und Rostock nach Kriterien (Vorhabentyp: I = Innenentwicklung, A = Außenentwicklung)

2.2 Frankfurt am Main: Stadtentwicklung und Wohnungsbau

Frankfurt ist eine der internationalsten und dienstleistungsstärksten deutschen Großstädte; mit Börse, Europäischer Zentralbank und dem größten deutschen Flughafen ist zumindest die Region Rhein/Main seit langem ein Wachstumskern. Seit 2002 wächst auch das Zentrum wieder stabil in Bezug auf die Einwohnerzahl. Das Ausmaß der Reurbanisierung wurde hier zunächst unterschätzt, zugleich entstand mit dem Riedberg bereits in den 1990er Jahren ein neuer Stadtteil. Dabei dominierte eine „Stadtentwicklung durch Projekte“ lange die städtische Planungskultur – erst 2019 wurde ein neues Stadtentwicklungskonzept beschlossen.

2.2.1 Demographische Entwicklung und Situation auf dem Wohnungsmarkt

Die Bevölkerungsvorausberechnung des Bürgeramtes, Statistik und Wahlen hatte im Jahr 2010 ein Bevölkerungswachstum bis 2020 auf 725.000 Einwohner vorausgesehen. Tatsächlich waren aber bereits Ende 2013 (Melderegister Frankfurt am Main, Stand 31.12.2013) knapp 726.000 Einwohner gemeldet (Stadtplanungsamt Frankfurt 2014:3). Nach zwei weiteren zuwachsstarken Jahren mit Raten über zwei Prozent, hat sich die Entwicklung seit 2016 etwas beruhigt. Im Schnitt wuchs die Bevölkerung „nur“ noch um knapp ein Prozent im Jahr. Dies mag auch an fehlendem Wohnraum für Zuzugswillige liegen. Trotz einer jährlichen Zunahme des Wohnungsbestands um etwa 2.190 Wohneinheiten von 2000 bis Ende 2013 konnte der Wohnungsbau nicht mit dem Bevölkerungswachstum Schritt halten. Dadurch hat sich die Leerstandsquote von 1,8 % im Jahr 2009 auf 0,7 % im Jahr 2013 vermindert (vgl. ebd.), und die durchschnittlichen Mietpreise, die bereits vor

⁴ Auf eine Prüfung wurde aufgrund der bereits festgestellten Nichteignung verzichtet.

Jahren zu den höchsten in Deutschland gehörten, haben sich noch einmal deutlich erhöht. In den Jahren 2014 bis 2018 konnte der Wohnungsbau mit durchschnittlich 4.200 Fertigstellungen deutlich gesteigert werden.

2.2.2 Planungsgrundlagen, langfristige Leitbilder und sektorale Handlungsprogramme

Die dynamische Frankfurter Stadtentwicklung kam lange Zeit ohne integriertes Stadtentwicklungskonzept aus – erst 2019 wurde ein solches beschlossen. Für den Wohnsektor wurde aber bereits 2003 entschieden, ein „Gesamtkonzept Leitplan Wohnen“ zu entwickeln, um den stadtentwicklungs- und wohnungspolitischen Aktivitäten eine genauere Orientierung zu geben (Stadt Frankfurt am Main 2008:3). Neben wohnungspolitischen Leitlinien umfasst das Konzept auch eine systematische Wohnungsmarktbeobachtung, ein Wohnraumversorgungskonzept und ein Wohnbauland-Entwicklungsprogramm (Stadtplanungsamt Frankfurt 2014:8). Zur Begleitung der Projektarbeit wurde ein Beirat gebildet, dem Vertreter der Wohnungswirtschaft, Interessensvertretungen der Mieter und Vermieter, der Caritas, der Investitionsbank Hessen und der Wissenschaft angehörten. Die 2005 vorgelegten und 2008 überarbeiteten Leitlinien bestätigen eine bereits 2000/2001 beschlossene Vorgabe der Stadtverordnetenversammlung, die von einem jährlichen Bedarf von ca. 2.500 bis 3.000 zusätzlichen Wohnungen ausging (vgl. ebd.:5).

Ein 2004 vorgelegtes Wohnbauland-Entwicklungsprogramm wies 41 Wohnbauflächenpotenziale aus, auf denen bis zum Jahr 2015 ca. 24.500 Wohnungen errichtet werden sollten. Hinsichtlich der Zielgruppen bekennen sich die Leitlinien zum öffentlichen Versorgungsauftrag für „einkommensschwache und aus anderen Gründen benachteiligte Bevölkerungsgruppen“. Der Anteil dieser Gruppen wird auf ca. 30-35% der Haushalte geschätzt. Zwar wird unter Berufung auf Empfehlungen des Deutschen Städtetags als Ziel ausgegeben, zumindest 20% des Wohnungsbestands für diese Haushalte zur Verfügung zu stellen. Mit einem Sozialwohnungsbestand von etwa 11 % ist Frankfurt von diesem Ziel bei der Verabschiedung der Leitlinien aber bereits deutlich entfernt. Aufgrund begrenzter Mittel sei es nicht möglich, diesen Anteil aufzustocken. 2014 wird das Ziel dann doch operationalisiert: Bei Wohnungsbauvorhaben soll eine Sozialquote von 30% gesichert werden (Magistrat der Stadt Frankfurt 2014a). Zuvor wurden eher noch wohnungspolitische Ziele aus der Zeit der Suburbanisierung weiterverfolgt: Um die Abwanderung von Besserverdienenden ins Umland zu verhindern, sollen bei der Bereitstellung von Wohnbauflächen auch „die gehobenen Ansprüche verstärkt berücksichtigt“ werden (vgl. Stadt Frankfurt am Main 2008).

Die Stadt Frankfurt schreibt ihr Wohnbauland-Entwicklungsprogramm (WEP) regelmäßig fort. Das WEP beinhaltet Wohnbaupotenziale, die mehr als 50 Wohneinheiten aufweisen und bei denen noch Planungsrecht geschaffen werden muss. Im aktuellen WEP 2015, das im März 2015 beschlossen wurde, sind 44 Wohnbauflächenpotenziale erfasst, die zusammen ein Potenzial von knapp 23.000 Wohneinheiten aufweisen. Darunter sind 17 Bauflächen, deren Potenzial auf jeweils über 500 Wohneinheiten geschätzt wird. Das WEP räumt ein, dass „die rein rechnerisch ermittelten Wohnbaupotenziale des WEP [...] aufgrund unterschiedlicher

Hemmnisse nicht alle vollständig und zeitnah aktiviert werden können“ (Stadtplanungsamt Frankfurt 2014:5). Ein Vergleich zwischen den WEP 2011 und 2015 zeigt allerdings, dass sich die Zahl der geplanten Wohneinheiten mit Fortschreiten der Planung häufig noch erhöht hat.

Wohnungsmarktbeobachtung und Wohnbauland-Entwicklungsprogramm sind vergleichsweise technische Verwaltungsvorgänge. Die wohnungspolitische Dimension blieb in Frankfurt den wohnungspolitischen Leitlinien vorbehalten, die allerdings seit fast einem Jahrzehnt nicht mehr erneuert wurden. Stattdessen hat die Stadt 2016 die Stadt begonnen, unter dem Titel „Frankfurt 2030“ erstmals ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept auszuarbeiten, das 2019 vorgelegt wurde. Das Beteiligungskonzept für das ISEK beruht auf vier dezentralen Bürgerdialogen, einem Fachdialog und einer Online-Beteiligung, die im November und Dezember 2016 durchgeführt wurden.

2.3 Freiburg im Breisgau: Stadtentwicklung und Projektbeispiele

Unter den fünf Untersuchungsstädten ist Freiburg die Stadt, in der die gegenwärtige Wachstumsphase am frühesten begann und über diesen Zeitraum zum stärksten Zuwachs gemessen an der Wohnbevölkerung geführt hat. Dennoch reichten für diese Entwicklung bislang die vorhandenen Flächenpotenziale aus – zumindest, wenn das Rieselfeld als letzte Stadterweiterungsfläche so bewertet wird. Die demografische und wirtschaftliche Dynamik verbindet sich in Freiburg mit einem hohen Anspruch an langfristige Stadtentwicklungsplanung und Bürgerbeteiligung.

2.3.1 Demographische Entwicklung und Situation auf dem Wohnungsmarkt

Bereits seit viereinhalb Jahrzehnten weist die Stadt Freiburg ein stabiles und verglichen mit dem deutschen Durchschnitt hohes Bevölkerungswachstum auf, das sowohl von einem positiven Geburtensaldo als auch durch Wanderungsgewinne genährt wird. So ist die Stadt von weniger als 190.000 Einwohnern im Jahr 1990 auf fast 230.000 Einwohner im Jahr 2018 angewachsen. Die mittlere Variante der Freiburger Bevölkerungsvorausberechnung aus dem Jahr 2014 geht von einem Wachstum auf 245.000 Einwohner im Jahr 2030 aus. Freiburg gilt als „Schwarmstadt“, die aufgrund ihrer attraktiven Studien-, Ausbildungs- und Arbeitsplätze sowie weicher Standortfaktoren vor allem junge Erwachsene anzieht. Nicht überraschend für eine Universitätsstadt wächst in Freiburg vor allem die Gruppe der 18- bis 25-Jährigen (zuletzt mit einem Zuwachs von fast 2.900 Personen pro Jahr). Trotz des Wachstums sieht die Stadt mit Sorge, dass gerade junge Familien in die Umlandgemeinden ziehen, was auf das geringe und immer teurer werdende Wohnungsangebot in Freiburg zurückgeführt wird (vgl. Stadt Freiburg im Breisgau 2016:1).

Der Wohnungsbestand ist seit 1980 um mehr fünfzig Prozent gestiegen. Aufgrund des Bevölkerungszuwachses, des ständig wachsenden Wohnflächenverbrauchs

pro Kopf und der immer kleiner werdenden Haushaltsgrößen reichte dies aber nicht aus, um ein ausreichendes Wohnungsangebot zu schaffen. So gehört Freiburg im Hinblick auf den Wohnungsmarkt zu den teuersten Städten in Deutschland. Wie überall unterliegt die Zahl der Baufertigstellungen auch in Freiburg starken konjunkturellen Schwankungen. Zwischen 2011 und 2014 erreichte sie im Durchschnitt immerhin 950 Wohnungen pro Jahr. Diese Rate könnte gerade ausreichen, um die Zunahme der Zahl der Haushalte auszugleichen. Eine Prognose des Instituts empirica aus dem Jahr 2014 geht davon aus, dass bis 2030 ca. 14.600 neue Wohneinheiten geschaffen werden müssen. Dies wird aber nur möglich sein, wenn die Stadt zusätzliche Bauflächen ausweist. Auf Potenzialflächen des *Flächennutzungsplans 2020* aus dem Jahr 2006 sowie durch Verdichtung im Innenbereich können nach Ansicht des Gutachterausschusses der Stadt Freiburg nur noch ca. 5.400 WE realisiert werden. Um die Differenz von 9.200 WE auszugleichen, muss die Stadt mindestens eine Siedlungserweiterung in Angriff nehmen und zugleich weitere Innenentwicklungspotenziale erschließen (vgl. Stadt Freiburg im Breisgau 2016:2).

2.3.2 Planungsgrundlagen, langfristige Leitbilder und sektorale Handlungsprogramme

Ergänzend zum Flächennutzungsplan hat Freiburg seiner Stadtentwicklung seit 2008 durch Stadtteilentwicklungspläne und Stadtteileitlinien Orientierung gegeben. Weitere wichtige Rahmenbedingungen wurden mit den 2009 verabschiedeten *Baulandpolitischen Grundsätzen* (zuletzt geändert im Jahr 2015) und dem 2013 verabschiedeten *Handlungsprogramm Wohnen* vorgegeben (Stadt Freiburg im Breisgau 2013). 2013 bis 2016 hat die Stadt außerdem einen *Perspektivplan* als Gesamtkonzept baulicher und freiräumlicher Entwicklung erarbeiten lassen (Stadt Freiburg im Breisgau 2017). Zu den Aufgaben der Auftragnehmer cityförster, freiwurf und Stein & Schultz gehörte die Durchführung einer „detaillierten städtebaulichen Analyse des Bestands sowie einer Messung der Freiraumversorgung“. Auf dieser Grundlage sollten „mindestens quartiersscharf Dichtezielrahmen formuliert“ werden. Aus dem Dichtekonzept sollte ein Entwicklungskonzept entwickelt werden, das Szenarien für Art und Richtung der gesamträumlichen Entwicklung sowie Handlungsbedarfe für die bestehenden Stadtquartiere festlegt. Diese sollten später in Rahmenplänen konkretisiert werden und als Grundlage für die FNP-Fortschreibung dienen (vgl. Stadt Freiburg im Breisgau 2013:49f.). Dabei fand eine umfangreiche und vielschichtige Beteiligung statt, darunter Workshops mit Schlüsselpersonen der Freiburger Stadtgesellschaft, Umfragen zum Freiraum, Workshops mit Stadtentwicklungsausschuss, Ortsvorstehern und Mitgliedern der Ortschaftsräte, fünf öffentliche Dialoge und ein Online-Dialog.

Freiburgs Beteiligungskultur wird befördert durch die über hundertjährige Tradition stadtteilbezogener Bürgervereine, die sich kompetent und keineswegs nur im Sinne der Besitzstandswahrung in die Stadtentwicklung einmischen, ohne sich von Parteipolitik vereinnahmen zu lassen. Anfang der 1960er Jahre schlossen sich die Vereine zur Arbeitsgemeinschaft Freiburger Bürgervereine (AFB) zusammen. Seit den 1980er Jahren wirken Vereinsmitglieder als sachverständige Bürger in beratenden Ausschusssitzungen des Gemeinderats mit. Bis heute erarbeiten die Vereine Stellungnahmen zu allen wesentlichen Themen der

Stadtentwicklung. 2001 förderten sie den Dialog zur Flächennutzungsplanung durch die Organisation von öffentlichen Foren mit bundesweit anerkannten Experten. Zugleich organisieren sie auch Widerspruch: 2006 setzte sich der AFB gegen den Verkauf der städtischen Wohnungsbaugesellschaft ein, der dann mehrheitlich von einem Bürgerentscheid abgelehnt wurde. 2012 sammelten Bürgervereine und Bürgerinitiativen Einwendungen gegen die Verlegung neuer Güterbahngleise und für eine lärmgeminderte Trassenführung (vgl. Arbeitsgemeinschaft Freiburger Bürgervereine 2012).

2.4 Freie und Hansestadt Hamburg: Stadtentwicklung und Projektbeispiele

Seit knapp zwanzig Jahren rühmte sich die „Metropole Hamburg“ als „Wachsende Stadt“ (2002). In Zeiten trotz weiterhin bestehender Flächenpotenziale zunehmender „Wachstumsschmerzen“ wurde dieses Leitbild 2014 durch ein neues Stadtentwicklungskonzept zu der ausgewogeneren Vorstellung einer „grünen, gerechten und wachsenden Stadt am Wasser“ ergänzt.

2.4.1 Demographische Entwicklung und Situation auf dem Wohnungsmarkt

Nach einer langen Phase des Bevölkerungsverlusts durch Abwanderung ins Umland und einem kurzzeitigen Vereinigungsboom in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren stagnierte die Bevölkerungszahl der Freien und Hansestadt Hamburg für einige Jahre bei ca. 1,7 Mio. Einwohnern, begann dann Ende der 1990er Jahre wieder zu wachsen und hat diesen Trend – entgegen früherer Prognosen – bis heute fortgesetzt. 2007 wurde von einem rechnerischen Wohnungsbedarf bis 2020 in Höhe von 75.000 bis 90.000 neuen Wohnungen ausgegangen. Aufbauend auf den Daten des Zensus 2011 und verschiedener Vorausberechnungen wurde wiederum im Jahr 2013 für die weitere Entwicklung bis 2030 in unterschiedlichen Szenarien von einer Zunahme der Bevölkerungszahl zwischen 50.000 und 100.000 ausgegangen. Trotz intensiver Anstrengungen im Wohnungsneubau wurde rechnerisch in der ersten Hälfte der 2010er Jahre laut einer IW-Studie etwa ein Drittel weniger Wohnungen als benötigt errichtet, so dass die Lage auf dem Wohnungsmarkt sich weiter zuspitzt (Hamburger Abendblatt vom 7. Februar 2017; fehlerhafte Zahleninterpretation). Für den Zeitraum bis 2030 sieht das IW weiterhin einen Bedarf von fast 10.000 Wohnungen jährlich (Henger 2015).

2.4.2 Planungsgrundlagen, langfristige Leitbilder und sektorale Handlungsprogramme

Hamburgs Stadtentwicklungsplanung unterscheidet sich von der der übrigen Städte in der zweigliedrigen Verwaltungsstruktur des Stadtstaats und der darin begründeten grundsätzlichen Zuständigkeit der Bezirke für Bauen und Wohnen. Dies hindert den Senat nicht daran, gesamtstädtische Leitbilder und bezirksübergreifende Konzepte zu erstellen, die hier neben einer relativ kontinuierlichen Weiterentwicklung des Flächennutzungsplans bereits seit der Jahrtausendwende einen hohen Stellenwert besitzen. Bei stadtweiter Bedeutung, großem

Kapazitätsbedarf oder lokalem Widerstand übernimmt der Senat zudem auch bezirkliche Planungen für einzelne Projekte.

Mit dem 2002 beschlossenen Leitbild „Metropole Hamburg - Wachsende Stadt“ förderte der von Hamburger Senat eine wettbewerbsorientierte Stadtentwicklungspolitik, um sich in der internationalen Städtekonkurrenz zu behaupten. Als wichtigste Ziele galten dabei ein überdurchschnittliches Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum, die Erhöhung der Einwohnerzahl, die Steigerung der internationalen Attraktivität sowie die Sicherung der Lebensqualität und Zukunftsfähigkeit der Stadt (Freie und Hansestadt Hamburg, Staatliche Pressestelle 2002). Tatsächlich war Hamburg zu diesem Zeitpunkt bereits eine an Bevölkerung wachsende Stadt. Wesentlicher Teil der Wachstumsstrategie waren dabei Eigenheime und Eigentumswohnbaulflächen (Freie und Hansestadt Hamburg, Staatliche Pressestelle 2002:19) sowie die Intensivierung aller Planungs-, Aktivierungs- und Vermarktungsprozesse (Freie und Hansestadt Hamburg, Staatliche Pressestelle 2002:23). Schon zu diesem Zeitpunkt schloss dies Baugruppenprojekte, „qualitative Aufwertung“ und „Neustrukturierung“ vorhandener Wohnungsbestände einschließlich Nachverdichtung mit ein (Freie und Hansestadt Hamburg, Staatliche Pressestelle 2002:25).

Im Gegensatz zu anderen Großstädten verfügte Hamburg Anfang der 2000er Jahre noch über ein erhebliches Gewerbe- und Wohnbaulflächenpotenzial, das bereits im Flächennutzungsplan von 1997 als Bauland dargestellt war. Das Leitbild thematisierte aber auch mögliche Konflikte um landwirtschaftlich und kleingärtnerisch genutzte Flächen. Da das Leitbild der Metropole Hamburg auf selektive Zuwanderung setzte, wurde es als „Politikkonzeption für die Starken“ (Schubert 2006) kritisiert. Außerdem wurde bemängelt, dass das Leitbild „deutlich wirtschafts- und fiskalpolitisch motiviert und ‚top-down‘ initiiert“ sei.

Basierend Leitbild der „Wachsenden Stadt“ ließ der Hamburger Senat bis 2007 ein Räumliches Leitbild erarbeiten, das die räumliche Zielvorstellung für Hamburg im Jahr 2020 formulieren sollte. Es zielte vornehmlich auf die Innenentwicklung ab. Dank des wirtschaftlichen Strukturwandels fielen der Stadt auch zahlreiche Konversionsflächen zu, die dies erleichterten. Neben der Hafencity und dem „Sprung über die Elbe“ nach Wilhelmsburg und Harburg als prioritären Entwicklungsgebieten definiert das „Räumliche Leitbild“ sechs Handlungsschwerpunkte: „Wohnbaustandorte mit spezifischem Handlungsbedarf zur Standortvorbereitung und –aufwertung und zur zügigen Realisierung“ (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2007:107). Parallel zum Wohnungsbau sollten auch die Stadtteilzentren, Bahnhöfe, Parks und Grünzüge aufgewertet werden. Es soll auch in der Öffentlichkeit Transparenz über die langfristigen Ziele der Stadtentwicklung schaffen. Allerdings wurde auch das „Räumliche Leitbild“ ohne Beteiligung der Öffentlichkeit erarbeitet. Das Dokument wurde als „verwaltungsinterne Zielvorgabe“ verstanden, die erst *nach* ihrem Beschluss durch den Senat in der Öffentlichkeit kommuniziert wurde, um „über die Kommunikation und den Transport der Ziele des Leitbilds in der Öffentlichkeit und in der Diskussion mit Entscheidungsträgern“, über private Investitionsentscheidungen, Bauland- und Landschaftsplanung sowie Zielvereinbarungen mit den Bezirken seine Umsetzung zu gewährleisten (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2007:27f.).

Aufgrund des immer größeren Nachfrageüberhangs auf dem Hamburger Wohnungsmarkt vereinbarte der Hamburger Senat mit den sieben Bezirken der Stadt im Juli 2011 im „Vertrag für Hamburg“, den Wohnungsneubau anzukurbeln. Zentrales Ziel des Vertrags ist es, die Zahl der jährlichen Baufertigstellungen auf 6.000 Wohnungen zu erhöhen. Gleichzeitig wurde die Absicht erklärt, „in Projekten mit Mietwohnungsneubau einen Anteil von 30 % öffentlich geförderten Wohnungen für Haushalte mit mittlerem und geringem Einkommen zu erreichen“. Zu diesem Zweck verpflichteten sich die Bezirke, innerhalb weniger Monate eigene Wohnungsbauprogramme vorzulegen, in denen geeignete Flächen identifiziert werden, unabhängig davon, ob sich diese in städtischem oder Privatbesitz befinden. Obwohl der Vertrag Vorgaben zur Verfahrensbeschleunigung enthält, sollen die Belange der Bürgerinnen und Bürger „zügig in das Verfahren eingebracht und angemessen berücksichtigt werden“ und die Bezirke sie daher über das gesetzlich geforderte Maß beteiligen (Freie und Hansestadt Hamburg 2011).

Knapp ein Jahr nach dem Vertrag für Hamburg richtete der Hamburger Senat eine sogenannte „Stadtwerkstatt“ ein. Als „Plattform für eine neue Planungs- und Gesprächskultur“ sollte die Stadtwerkstatt einen Rahmen geben für den öffentlichen Diskurs zu Stadtentwicklungsthemen der Zukunft sowie zu konkreten Projekten (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2012).

Um den durch den „Vertrag für Hamburg“ beschriebenen Wohnraumbedarf nicht nur auf bezirklicher Ebene vorzubereiten, wurden durch den Senat ab 2014 in dichter Folge stadtentwicklungspolitisch bedeutsame Beschlüsse gefasst. Zunächst wurde 2014 das Leitbild der „Wachsenden Stadt“ inhaltlich wie räumlich durch einen Perspektivplan weiterentwickelt, dessen Programm bereits im Titel deutlich wird: „Grüne, gerechte, wachsende Stadt am Wasser“. Das neue Stadtentwicklungskonzept orientiert sich nicht nur grafisch, sondern auch inhaltlich am „Räumlichen Leitbild“ von 2007. Die grundsätzliche Einteilung in innere und äußere Stadt mit einer dazwischen liegenden „Urbanisierungszone“ wird beibehalten, nun aber durch eine „Stärkung der Siedlungsachsen“, die auch außerhalb der Stadtgrenzen liegen, ergänzt. In der Urbanisierungszone wird nun die doppelte Innenentwicklung durch eine Qualifizierung von Freiräumen betont, zugleich aber wesentliche große Wohnungsvorhaben verortet, die weiterhin zum Teil mit bestehenden Freiraumnutzungen kollidieren. Die bisherigen „Handlungsschwerpunkte mit komplexem Aktivierungs- und Steuerungsbedarf“, von denen der „Sprung über die Elbe“ mit HafenCity und Harburg der größte war, verschwinden, dafür wird für den Hamburger Osten ein Bereich für die Förderung von Entwicklungsdynamik ausgewiesen, ohne dass hier weitere Projekte verortet würden (ausgenommen die Konversion des Huckepackbahnhofs; vgl. insg. Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2014).

Für den Bereich des Hamburger Ostens wurde 2015 ein teilräumliches Gesamtkonzept mit dem Titel „Stromaufwärts an Elbe und Bille“ erstellt (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2015). Die bislang durch gewerbliche Nutzungen und eher disperse Siedlungsstrukturen gekennzeichnete Stadtbereich der Stadtteile Hammerbrook, Borgfelde, Hamm, Horn, Rothenburgsort, Billbrook und Billstedt soll durch zusätzlichen Wohnraum, neue Arbeitsformen und die Attraktivierung von Wasserlagen und Grünräumen

neue Stadtqualitäten erzielen. Entsprechend werden in vielen der insgesamt elf Fokusräume Flächen für rund 10.000 neue Wohneinheiten identifiziert, während zusätzliche Potenziale für weitere 5.000 bis 10.000 Wohnungen zunächst ausgeklammert bleiben. Nicht Teil des Konzepts ist der direkt südöstlich etwas weiter stromaufwärts der Bille angrenzende Stadtteil Billwerder. Hier wurde 2016 per Senatsbeschluss die Wiederaufnahme der Planungen für den neuen Stadtteil Oberbillwerder festgesetzt (Senat der Freien und Hansestadt Hamburg 28.9.2016), bereits 2015 wurde in Billstedt das Bebauungsplanverfahren für ein weiteres Wohnungsbauvorhaben „Östlich Haferblöcken“ gestartet, das ebenfalls nicht Teil der beiden Konzepte ist (siehe Fallstudien 3.2.1, 3.3.2).

Eigentlich bemüht sich die Stadt in den vergangenen rund zehn Jahren um eine deutlich stärker partizipativ angelegte Planungskultur, nachdem Hamburg in der Vergangenheit durch stark konfrontative Auseinandersetzungen um Stadtentwicklungsprojekte bekannt wurde (z.B. Hafenstraße, Rote Flora, Gängeviertel). Zentraler Baustein ist seit 2012 die Stadtwerkstatt als gemeinsame Plattform für Planungsinteressierte und Dach für die Bürgerbeteiligung an Projekten auf Senats- und Bezirksebene sowie Diskussionsveranstaltungen von gesamtstädtischem Interesse.

2.5 Leipzig: Stadtentwicklung und Projektbeispiele

Als einzige ostdeutsche Stadt innerhalb der Untersuchung besteht für Leipzig ein deutlicher Unterschied in der Stadtentwicklung: Auch wenn die Bevölkerungsentwicklung in einigen der westdeutschen Städte ebenfalls erst Anfang der 2000er Jahre in ein dynamisches Wachstum übergang, bedeutete die vorangehende Phase keine so massive Schrumpfung wie in Leipzig, das in den 1990er Jahren nicht nur eine nachholende Suburbanisierung, sondern zudem Abwanderung in westliche Bundesländer zu verkraften hatte. Entsprechend sind die Ausgangsbedingungen hier kein entspannter Wohnungsmarkt, sondern ein erheblicher Überhang an Wohnraum, auf den in der aktuellen, im Vergleich zu den westdeutschen Städten zumeist nochmals stärkeren Wachstumsphase zunächst zurückgegriffen werden konnte. Trotz einer ausgeprägten Planungskultur bedurfte es so auch einiger Jahre, bis die an „negative Vorzeichen“ gewöhnte Stadtentwicklungspolitik und -planung die Wachstumssteuerung aufnahm.

2.5.1 Demographische Entwicklung und Situation auf dem Wohnungsmarkt

Nach einer langen Phase der Schrumpfung, die ab 2001 in ein moderates Wachstum übergang, ist Leipzig in den letzten Jahren zu einer der am stärksten wachsenden Großstädte Deutschlands geworden. Dabei hat sich der jährliche Wanderungsgewinn gegenüber 2009 mehr als verdoppelt und lag 2014 bereits bei über 12.500 Personen (ca. 2,5 %). Aufgrund des bis 2001 erfolgten Bevölkerungsrückgangs hatte Leipzig wie viele andere ostdeutsche Städte lange eine hohe Leerstandsquote zu verzeichnen. Für die Wohnungsunternehmen war diese Situation eine große Herausforderung, da sich in vielen Beständen keine langfristig wirtschaftlich tragfähigen Mieten erzielen ließen. Daher wurde die Stadt zu einem der

Schwerpunkte des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost. In dessen Rahmen wurde in Leipzig der Rückbau von über 9.600 Plattenbauwohnungen gefördert (Stadt Leipzig 2017). Andererseits sorgte der Angebotsüberhang für bezahlbaren Wohnraum und ermöglichte viele alternative Wohnformen und kreative Projekte.

Durch den teilweisen Rückbau der Großsiedlungen und Wiedervermietung als Folge des Bevölkerungswachstums ist der Wohnungsleerstand, der Ende der 1990er Jahre noch mehr als 20% betragen hatte, bis Ende 2007 aber schon auf 13% gesunken war (Stadt Leipzig 2009:4). Bei der Gebäude- und Wohnungszählung im Mai 2011 betrug der Leerstand noch ca. 39.500 Wohnungen. Bei der Erstellung des wohnungspolitischen Konzepts von 2015 ging man davon aus, dass der Leerstand bis Ende 2014 auf ca. 22.000 Wohnungen sinken würde (6,5%), wobei nur die Hälfte dieser Wohnungen als „marktaktiv“ angesehen wurde (Stadt Leipzig 2015:10). Die Leerstandsquote würde damit nunmehr in etwa der Fluktuationsreserve entsprechen. Erfreulicherweise ist auch das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen in Leipzig in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Gleichzeitig ist der Anteil der einkommensschwachen Haushalte von 2009 bis Ende 2014 von 28 % auf 22 % gesunken (Stadt Leipzig 2015:9).

2.5.2 Planungsgrundlagen, langfristige Leitbilder und sektorale Handlungsprogramme

Die Stadt Leipzig hat schon in den 1990er Jahren konzeptionell auf die Herausforderungen des Wohnungsmarktes und der Wohnungspolitik reagiert. Ein erstes „Wohnungspolitisches Konzept“ wurde 1994 beschlossen und seitdem etwa alle fünf Jahre aktualisiert. Es entstand in Diskussion mit lokalen Expert*innen. Bei der Fortschreibung von 2015 wurde die Beteiligung deutlich ausgeweitet. Neben sechs Workshops mit einem eingeladenen Akteurs- und Expertenkreis fanden auch vier öffentliche Veranstaltungen mit bis zu 260 Teilnehmenden statt (Stadt Leipzig 2015:11). Das dabei entstandene „Wohnungspolitische Konzept“ stützt sich auf vier Leitlinien („Wohnen in Leipzig – für alle, vielfältig, bezahlbar und wirtschaftlich tragfähig“, „Genügend Wohnungen für einkommensschwache Haushalte“, „Familien, Senioren und Menschen mit Behinderungen unterstützen“, „Wohnungspolitik als Teil integrierter Stadtentwicklung“). Zu jedem dieser Themen wurden „Ansätze zur Umsetzung“, konkrete Instrumente und Maßnahmen erarbeitet, die versuchen mit der Unsicherheit hinsichtlich der künftigen demographischen Entwicklung umzugehen, indem sie zahlreiche Hinweise auf „Anpassungsbedarf bei stärkerem oder schwächerem Wachstum“ geben.

Neben dem Wohnungspolitischen Konzept und dem Integrierten Stadtentwicklungskonzept (SEKo) Leipzig 2020 aus dem Jahr 2009, das zehn sektorale Fachkonzepte verknüpft, hat Leipzig im Jahr 2000 auch einen *Stadtentwicklungsplan Wohnungsbau und Stadterneuerung* (STEP W+S) beschlossen, der sich aus den drei Teilplänen Wohnungsbau, Stadterneuerung und Großsiedlungen zusammensetzt und seitdem schrittweise fortgeschrieben wurde. Der *Teilplan Wohnungsbau* untersucht mögliche Standorte für den Wohnungsneubau und ist weiterhin auf den Eigenheimbau ausgerichtet, um die selbstgenutzte Wohneigentumsbildung zu unterstützen. Bei der Fortschreibung 2010 stellte man fest, dass die Nachfrage nach Eigenheimen am Stadtrand weit hinter den im Jahr 2000 formulierten

Erwartungen zurückgeblieben ist, während Stadthäuser in Leipzig immer beliebter werden. Auch deshalb soll „der Neubau von Eigenheimen [... im Zuge der letzten Fortschreibung] auf bereits erschlossene bzw. beplante Standorte sowie auf die Wiedernutzung von Stadtumbaustandorten“ konzentriert werden (Stadt Leipzig 2011). Trotz des zu diesem Zeitpunkt bereits einsetzenden Bevölkerungswachstums sollten 32 Standorte, die bisher als Wohnbauflächenreserven für rund 2.300 Wohneinheiten angesehen wurden, aus dem Flächennutzungsplan herausgenommen werden (vgl. Stadt Leipzig 2011).

2018 wurde nach nur neun Jahren ein neues integriertes Stadtentwicklungskonzept samt Fachkonzepten beschlossen, das bereits seit 2015 bearbeitet wurde. Mit dieser Taktung unterstreicht Leipzig seinen Ruf als Stadt mit besonders stark ausgeprägter Stadtentwicklungsplanung. Die Stadt reagiert damit insbesondere auf die grundlegende Veränderung der Rahmenbedingungen, war das „alte“ Stadtentwicklungskonzept zwar nicht mehr unter Schrumpfungsbedingungen erstellt, doch begann das besonders dynamische Wachstum erst 2012. Zugleich weiß man hier um die Unsicherheit zukünftiger Entwicklungen und möchte eine anpassungsfähige Stadtstruktur planen, die auch bei sich ändernden Trends Bestand haben kann. So wird das prognostizierte anhaltende Wachstum als Ursache für Herausforderung begriffen, zu denen neben bezahlbarem Wohnraum, sozialer Gerechtigkeit und Grünraumentwicklung auch ein vorsorgendes Flächenmanagement zählt. Ziel und Motto des Konzepts lauten „Leipzig wächst nachhaltig!“. Entsprechend werden im Raumbild nicht nur Entwicklungsräume definiert, sondern weiterhin auch Schwerpunkträume einer integrierten Stadtteilentwicklung beschrieben, wo weiterhin besonderer Erneuerungsbedarf erkannt wird.

2.6 Landeshauptstadt München: Stadtentwicklung und Projektbeispiele

München gilt als die am dichtesten bebaute Stadt der Bundesrepublik Deutschland, begründet vor allem in der geringen Gemeindefläche. Nach vergleichsweise kurzen Perioden des Bevölkerungsrückgangs in den 1970er und späten 1990er Jahren wächst München dennoch kontinuierlich – und wird damit zwangsläufig noch dichter besiedelt. Die Stadt München hat vielleicht auch deshalb eine lange Tradition integrierter Stadtentwicklungsplanung mit besonderem Schwerpunkt auf Wohnungsbau und Baulandentwicklung.

2.6.1 Demographische Entwicklung und Situation auf dem Wohnungsmarkt

Nachdem die bayerische Landeshauptstadt München ab Mitte der 1970er Jahre und dann erneut – nach dem Ende des Wiedervereinigungsbooms – in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre an Bevölkerung verloren hat, befindet sie sich nun schon seit über 15 Jahren in einer Wachstumsphase. Bereits im Jahr 2000 wurde der bisherige Höchstwert von 1972 mit 1,38 Millionen Einwohnern überschritten. Bis 2015 sind weitere 150.000 Einwohner hinzugekommen (Landeshauptstadt München 2017a:19). Der Zuwachs ist vor allem durch Auslandsmigration bedingt, während sich Zu- und Wegzüge innerhalb Deutschlands fast die Waage halten

(Landeshauptstadt München 2017a:34ff.). Auch die aktuelle Planungsprognose 2015 bis 2035 geht von einer weiter deutlich steigenden Bevölkerung aus. Dabei wird erwartet, dass die Zahl der Wohnberechtigten Ende 2022 die 1,7-Millionen-grenze überschreiten wird und bis 2035 auf 1,85 Millionen ansteigt. Die angenommene jährliche Wachstumsrate liegt bei durchschnittlich 0,89 Prozent (Landeshauptstadt München 2017a:59).

Aufgrund dieser Entwicklung ist die Situation auf dem Münchener Wohnungsmarkt schon seit Jahren sehr angespannt. Rechnerisch fehlten 2016 in München bereits 72.000 Wohneinheiten. Dies ist die Differenz zwischen der Zahl der privaten Haushalte und dem Wohnungsbestand. Schon seit über zehn Jahren steigen die Preise. Zwischen 2011 und 2015 erhöhten sich die Erstbezugsmieten mit gutem Wohnwert um jährlich 4,7 Prozent, die Preise für Wohnbauland gar um jährlich 12,4 Prozent (Landeshauptstadt München 2017b:17). Ein mittleres Szenario geht von einem jährlichen Neu- und Ersatzbedarf von rund 8.000 bis 8.500 Wohneinheiten aus. Einer Zahl von 26.000 Anträgen auf eine geförderte Wohnung standen 2016 lediglich 3.000 Wohnungsvergaben gegenüber (Landeshauptstadt München 2017b:21).

2.6.2 Planungsgrundlagen, langfristige Leitbilder und sektorale Handlungsprogramme

Die Stadt München blickt auf eine lange Tradition integrierter Stadtentwicklungsplanung zurück, die 1963 begonnen wurde und zunächst etwa alle zehn Jahre zu umfassenden Neuauflagen führte (Reiß-Schmidt 24.3.2010). In den 1990er Jahren ging die Stadtverwaltung hierbei zu einer stärker prozessorientierten Planung über. Seit der Erarbeitung des vierten Münchner Stadtentwicklungsplans suchten die Münchner Planer viel früher und intensiver den Austausch mit der Öffentlichkeit, ein Ansatz der bis heute fortgesetzt und weiter intensiviert wurde. Der 1998 unter dem Titel „Perspektive München“ beschlossene Plan umfasste sieben thematische Leitlinien und fünf Leitprojekte. Er ist gewissermaßen als Zwischenergebnis konzipiert, das alle zwei Jahre durch Berichte zur Stadtentwicklung fortgeschrieben und schrittweise durch weitere Leitlinien ergänzt werden sollte (Landeshauptstadt München 1999:60ff.). Nach gut zwanzig Jahren wurde 2019 eine Neuaufstellung unter dem Motto „Für München.“ begonnen (muenchen.de).

Bis 2013 wurden schrittweise zehn weitere thematische Leitlinien verabschiedet, die fachbezogene Zielaussagen zu wichtigen Themenfeldern der Stadtentwicklung wie Wirtschaft, Stadtgestalt, Soziales, Mobilität, Bildung, Gesundheit und Ökologie treffen. Im Zuge der Fortschreibung wurden den Leitlinien immer mehr konkrete Leitprojekte zugeordnet (Landeshauptstadt München 2005:26). Unter dem Motto „MitDenken“ fand 2012 eine umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligung zum Leitmotiv und den strategischen Leitlinien statt. Dabei bediente sich die Stadt eines Fachbeirats, mehrerer Veranstaltungen auf Stadtteilebene und einer Online-Plattform. 2013 wurde ein Stadtratsbeschluss über die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung und ein endgültiger Beschluss des Leitmotivs und der vier strategischen Leitlinien herbeigeführt. 2015 wurde das Handlungsraumkonzept weiterentwickelt und eine „Zukunftsschau München 2040+“ mit Szenarien zur Stadtentwicklung vorgestellt. Die starke informelle Planung führt dazu, dass

der Flächennutzungsplan, der 1965 auf der Grundlage des ersten Stadtentwicklungsplans von 1963 entwickelt wurde, formal immer noch gültig ist und in mehr als 600 Einzelflächen fortgeschrieben wurde (vgl. Landeshauptstadt München 2016a:20).

Richtungsweisend für den Wohnungsneubau und seine soziale, bauliche und funktionale Integration war die Studie „München kompakt, urban, grün“ aus dem 1994. Die Studie betonte die Notwendigkeit einer stärkeren Nutzungsmischung, einer Erhöhung der baulichen Dichte bei neuen Wohnbauvorhaben und der „eindeutigen Priorisierung des Umweltverbunds“ bei der Organisation des Verkehrs (vgl. Landeshauptstadt München 1995:20). Die Strategie einer qualifizierten Innenentwicklung wurde zu einem der zentralen Leitmotive der „Perspektive“ (vgl. Landeshauptstadt München 1999:25). Unter der Überschrift „zukunftsfähige Siedlungsstrukturen durch qualifizierte Innenentwicklung“ forderte die fünfte Leitlinie der Perspektive München, den Verbrauch bisher unbebauter, unversiegelter Flächen zu reduzieren und der Innenentwicklung Vorrang einzuräumen (vgl. Landeshauptstadt München 1999:50ff.). Im Stadtentwicklungsbericht von 2005 wurde die Konzentration auf die Umnutzung und Umstrukturierung bestehender Flächen noch einmal bestätigt.

Angesichts des anhaltend hohen Bevölkerungswachstums stieß die Innenentwicklung aber an Grenzen, als eine vergleichbare Freimachung von innerstädtischen Flächen nicht mehr zu erwarten war. 2009 wurde ein neues Gutachten zur „Langfristigen Siedlungsentwicklung“ erstellt („LaSie“; vgl. Landeshauptstadt München, Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung 2009). Dabei wurden insgesamt fünf Themenfelder bearbeitet: Drei Testgebiete sollten übertragbare Lösungswege für die Wohnflächenentwicklung aufzeigen, ein räumlich-gestalterisches Leitbild für die Gesamtstadt beschreiben und eine Kurzexpertise zur regionalen Kooperation erstellen (vgl. Ernst Basler + Partner 2013:15ff.). Ausgehend von der „LaSie“ wurde beschlossen, für das gesamte Stadtgebiet integrierte Strukturkonzepte auf Stadtteilebene zu entwickeln und weitere Entwicklungspotenziale zu ermitteln. 2014 hat die Stadtverwaltung im Zuge der Fortschreibung zehn „Handlungsräume der Stadtentwicklung“ definiert, die Planungen und Projekte der Siedlungsentwicklung mit wichtigen Verkehrsprojekten, der Entwicklung sozialer und kultureller Infrastruktur und Grünflächenentwicklung bündeln. Flankiert wird diese intensive Stadtentwicklungsplanung durch Beschlüsse zur Boden- und die Wohnungspolitik, die mit ähnlicher Kontinuität verfolgt wurden. 1994 wurden unter dem Titel „Sozialgerechte Bodennutzung“ (SoBon) Verfahrensgrundsätze für städtebauliche Verträge verabschiedet, die vorsehen, dass sich Grundeigentümer an den Folgekosten der Planung beteiligen müssen, wenn für sie neues Baurecht geschaffen wird. Bis 2009 hat die Stadt nach eigenen Angaben bereits 446 Mio. Euro Infrastrukturkosten gespart und hatten die Planungsbegünstigten der Stadt schon 3,8 Mio. m² Grund und Boden kostenlos überlassen oder Nutzungsrechte für öffentliche Zwecke eingeräumt (vgl. Landeshauptstadt München 2009:2). Nach der letzten Änderung der Verfahrensgrundsätze im Jahre 2006 müssen Investoren außerdem 30 % des neu geschaffenen Wohnbaurechts für geförderten Wohnungsbau verwenden.

Bereits 1989 hat die Stadt ein wohnungspolitisches Handlungsprogramm unter dem Titel „Wohnen in München“ (WiM) beschlossen, mit dem eigene Zielzahlen

für die Baurechtschaffung und den geförderten Wohnungsbau festgelegt wurden. Seitdem hat München erhebliche kommunale Mittel für den geförderten Wohnungsbau eingesetzt (vgl. Landeshauptstadt München 2008:25). Im Jahr 2017 wurde das Handlungsprogramm „Wohnen in München“ bereits zum sechsten Mal fortgeschrieben. Dabei wurden die Zielzahlen auf 8.500 Wohnfertigstellungen pro Jahr angehoben. Davon sollen jährlich 2.000 Wohnungen im „geförderten und preisgedämpften Wohnungsbau“ entstehen. Da die Erreichung der Ziele stark vom Baurecht abhängt, wurde auch die Zielzahl für die Schaffung von Baurecht von zuletzt 3.500 auf 4.500 Wohneinheiten pro Jahr erhöht (Landeshauptstadt München 2017b).

3. 15 neue Stadtquartiere als Antwort auf „Wachstumsschmerzen“ – und ihre schmerzhaften Folgen

In den fünf Städten wurden bereits im Rahmen der Vorstudie insgesamt siebenzig Vorhaben mit mehr als 500 Wohneinheiten identifiziert, aus denen nun 15 für eine intensivere Fallstudienuntersuchung ausgewählt wurden. Wichtig war dabei, neue Stadtquartiere auszuwählen, deren ortskonkrete Planung erst in der aktuellen Phase fortgesetzten Wachstums nach 2005 begonnen oder nach längerer Latenz wiederaufgenommen wurden. Um kommunikative Strategien untersuchen zu können, wurden nach Möglichkeit Planungsprozesse mit Beteiligungsangeboten ausgewählt, die über das gesetzlich geforderte Maß und mittlerweile gängige Informationsveranstaltungen hinausgehen. Zugleich sollte aber auch untersucht werden, welche neuen Konflikte bei der Linderung der „Wachstumsschmerzen“ entstehen. Entsprechend wurden insbesondere solche Verfahren ausgewählt, in denen es zu artikulierten und ausgetragenen Konflikten kam – in der Regel mit lokalen Bürgerinitiativen. Auch sollten möglichst in allen fünf Städten sowohl Vorhaben im Rahmen der Innenentwicklung als auch im Außenbereich bzw. am Stadtrand ausgewählt werden, die nachfolgend in vier Gebietskategorien unterschieden werden sollen:

- Vier **neue Stadtteile** in Hamburg, Frankfurt, Freiburg und München repräsentieren Vorhaben in peripherer Lage mit mehr als 5.000 Wohneinheiten
- Zwei **Stadtteilerweiterungen** in Hamburg und Frankfurt sind relativ kleine Wohnungsbauvorhaben am Stadtrand.
- In integrierten Lagen, aber auf zuvor nicht baulich genutzten Grundstücken werden vier **Ergänzungsquartiere** in Hamburg, Freiburg und München untersucht.
- Die fünf Fälle in Hamburg, Frankfurt, Leipzig und München, in denen eine bauliche Vornutzung besteht und die sämtlich der Innenentwicklung zuzurechnen sind, werden als **Umstrukturierungen** bezeichnet.

Diese 15 Fälle wurden aus insgesamt siebenzig Vorhaben in den fünf Städten ausgewählt. Wesentliche Kriterien waren artikuliert Konflikte, ein idealerweise über das gesetzlich geforderte Maß hinausgehendes Beteiligungsprozesse, kommunal geführte Verfahrensarten, ein Verfahrensbeginn nach 2005 sowie eine Verteilung über die fünf Städte, die idealerweise deren Einwohnerzahl im Städtevergleich entspricht.

3.1 Fallstudienauswahl

In den fünf Städten wurden im Rahmen der Vorstudie insgesamt siebenzig Vorhaben mit mehr als 500 Wohneinheiten identifiziert, aus denen 15 als Fallstudie untersucht werden sollen. Zur Auswahl werden die nachfolgenden Kriterien bestimmt:

1. Um das Kriterium fortgesetzten Wachstums, das bereits für die Stadtauswahl maßgeblich war, auf die Fallauswahl innerhalb der Städte zu übertragen, werden nur Planungsprozesse ausgewählt, deren ortskonkretes Verfahren nach 2005 begonnen oder nach längerer Latenz wieder aufgenommen wurden. Damit ist in der Regel der Aufstellungsbeschluss zum Bebauungs- bzw. Master- oder Rahmenplan oder die Auslobung eines Wettbewerbs gemeint. Vorherige Ausweisungen in Flächennutzungs- oder Stadtentwicklungsplänen sind dabei unbenommen.
2. Analog zur allgemeinen Einschätzung der Konfliktbearbeitung in den Städten wird für jedes Planungsverfahren geprüft, ob öffentliche Beteiligungsangebote bekannt sind. Idealerweise handelt es sich bei diesen Angeboten um Beteiligungsprozesse, die über das gesetzlich geforderte Maß (Offenlage) und mittlerweile gängige Informationsveranstaltungen mit Rückfragemöglichkeit hinausgehen.
3. Vor allem konfliktreiche Vorhaben sollen untersucht werden. Entsprechend wurden die jeweils zur Verfügung stehenden Informationen nach Hinweisen auf artikulierte und ausgetragene Konflikte abgesucht. Dabei besitzen eigenständige bürgerschaftliche Partizipationsformen Vorrang vor institutionalisierten Formen, wie etwa die Mitwirkung an den zuvor genannten lokalstaatlichen Beteiligungsverfahren, kommunale Gremien oder Ähnlichem. Da davon ausgegangen werden kann, dass eine (latente) Konflikthaftigkeit auch dann bestehen kann, wenn die Konflikte nicht manifest bzw. öffentlich werden, soll in einzelnen Fallstudien auch untersucht werden, warum eine Manifestation (weitgehend) ausblieb.
4. Es werden nur Vorhaben mit einem in kommunaler Hoheit durchgeführten Planungsverfahren ausgewählt, nicht etwa solche, die über ein Baugenehmigungsverfahren realisiert werden.
5. In den beiden größten Städten Hamburg und München sollen nach Möglichkeit jeweils vier, in Frankfurt drei sowie in Leipzig und Freiburg jeweils zwei Quartiere ausgewählt werden. Jeweils die Hälfte der Vorhaben sollen im Rahmen der Innenentwicklung und im Außenbereich bzw. am Stadtrand durchgeführt werden.

Ursprünglich war als weiteres Kriterium die vorherige Nennung in einem Wohnflächen- oder Stadtentwicklungskonzept oder Ähnlichem vorgesehen. Darauf wurde letztlich allerdings verzichtet, da die Überprüfung einer solchen Ausweisung sich für die große Fallzahl als zu aufwändig herausstellte. Stattdessen wurde innerhalb der Fallstudienuntersuchung die Ableitung und Begründung durch übergeordnete Konzepte untersucht (vgl. 4.2).

Die Ergebnisse der Prüfungen werden in Tabelle 4 zusammengefasst und so einer Gesamtbewertung zugeführt. Dabei zeigt sich eine deutliche Teilung in Fälle, die in allen oder nahezu allen Kriterien geeignet erscheinen, und solchen, die nur für spezielle Fragestellungen von Interesse wären. Die Mehrfacheignung führt zudem dazu, dass bereits die Sortierung anhand der Positivbewertungen zu einer weitgehend gleichmäßigen Auswahl innerhalb sämtlicher Kriterien führt. Auch stimmt die lokale Vorauswahl in den fünf Städten sehr gut mit der inhaltlichen Bewertung überein. Entsprechend kann die Auswahl von 15 Fallstudien nahezu direkt anhand der Sortierung übernommen werden.

Aktuelle Strategien zum Umgang mit einem dynamischen Stadtwachstum

Quartier	Stadt	WE	ha	Beginn	Ende	Lage	Verfahren	Konfliktaustr.	Vornutzung	Quellenlage		
										Amt	BI	Presse
Ernst-May-Viertel	F	4.000		2008	offen	SE	U	V	GF	•	•	•
Dietenbach*	FB	6.500	110	2016	2019	NV	U	U	LW	•	•	•
Am Eschbachtal	F	1.580	44	2012 (1970)	offen (2018)	SE	E	A	LW	•	•	•
Östlich Haferblöcken	HH	550		2015	offen (2019)	EQ	U	U	GF	•	•	○
Schönhof-Viertel	F	1.600		2006 (2002)	offen	U	S	G	GI	•	(-)	•
Oberbillwerder	HH	7.000	120	2016	offen	NV	U	A, Z	LW	•	•	•
Eutritzscher Freiladbahnhof	L	2.000	25	2017	offen	U	U	G	GI	•	(-)	•
Münchner Nordosten	M	11.500	540	2011	offen	NV	U	U	LW	•	•	•
Ratold- /Raheinstraße	M	900	14,2	2014	offen	EQ	E	A	GF, LW	○	•	○
Appenzeller Straße	M	600	13,5	2015	offen	U	E	A	W	•	•	•
Wulfsche Siedlung	HH	700		2011	2014	U	S	U	W	○	○	○
Stadtteil der Quartiere	F	12.000	545	2017	offen	NV	S	U	LW	•	•	•
Altona Mitte	HH	3.500	75	2007	2018	U	E	Z	GI	•	•	•
Pergolenviertel*	HH	1.400	27	2009	2015	EQ	E	U	GF	•	•	•
Gutleutmatten	FB	500	4,1	2015	offen	EQ	S	U	GF	•	-	•
Tarpenbeker Ufer	HH	750		2011	2014	EQ	S	V, A	GI	•	•	○
Freiham	M	8.000	110	2007 (1960)	2015	NV	U	A	LW	•	-	•
Haldenseestraße	M	700	6,3	2015	offen (2019)	U	E	A	W	•	-	•
Prinz-Eugen-Kaserne*	M	1.800	30	2005	2012	U	S	A	GI	•	•	•
Stiftstraße	F	500		2008	2017	U	S	G	GI	○	-	•
Spreehafenviertel	HH	1.000	20	2013	offen	EQ	U	Z	GF, GI	•	○	○
Zählingen Nord	FB	800		2001	2019	U	V	G	GI, GF, LW	•	-	•
Bayerischer Bahnhof	L	3.000	40	2011	offen	U	U	I	GI	•	-	○
Lyoner Quartier	F	3.000		2008	2013	U	S	G	GI	•	○	•
Stühlinger West	FB	1.400		2008	2015	EQ	V	V	GF, W	•	○	•
Wohnen am Volkspark	HH	2.500	125	2015	offen	EQ	V	A	GF	•	•	•
Fischbeker Reethen	HH	2.200	70	2015	offen	SE	S	G	GF	•	-	○
Kreativquartier	M	820	20	2004	2017	U	V	V	GI	•	○	•
Friedensallee / Kolbenhöfe	HH	1.200	8,5	2010	offen (2018)	U	V	V	GI	○	○	○
Hochmuttinger Straße	M	600	10,7	2016	2018	SE	V	G	LW	•	-	○
Dieselstr. / Ivensweg	HH	675		2007	2015	U	V	V	GF, GI	○	•	○
Dratelnstraße / Wilhelmsb. Rathausv.	HH	1.300	32	2012	offen	EQ	V	G	GI, GF	•	-	○
Hanns-Seidl-Platz	M	585	4	2009	2016	EQ	S	G	GF	•	-	•
Eidelstedt 74	HH	800		2016	offen	U	S	A	GF	○	•	-
Elbinselquartier	HH	2.000	47	2012	offen	EQ	V	G	GI	•	○	○
Friedrich-Creuzer-Str	M	1.300	12,8	2014	2017	U	S	G	GI	•	-	•

Tabelle 4: Fallübersicht (nach Eignung geordnet, Auswahl oberhalb der Linie; Städte: F = Frankfurt, FB = Freiburg, HH = Hamburg, L = Leipzig, M = München; Lage: NV = Neuer Stadtteil, SE = Stadtteilerweiterung, EQ = Ergänzungsquartier, U = Umstrukturierung; Verfahren: U = umfangreich, E = Ergänzung, S = Standard; Konfliktaustragung: U: umfangreich, A = Anwohner*innen, V = Vornutzer*innen, I = Investor*innen, Z = Zivilgesellschaft, G = gering; Vornutzung: GF = Grundfläche, LW = Landwirtschaft, W = Wohnen, GI = Gewerbe/Infrastruktur; fett = lokale Auswahl, dunkelgrau = engere Fallgruppenauswahl, hellgrau = Fallgruppenalternativen; • = gut, ○ = ausreichend, - = gering; * Fallstudie in der Vorstudie)

Der größte Mangel dieses Vorgehens ist, dass sowohl Freiburg als auch Leipzig mit jeweils nur einer Fallstudie vertreten wären. Während der zweite mögliche Fall in Leipzig, der Stadtraum Bayerischer Bahnhof, inhaltlich nur begrenzt geeignet erscheint, ist es recht einfach möglich, die Freiburger Gutleutmatten (Rang 19) anstelle des Hamburger Quartiers am Tarpenbeker Ufer (Rang 15) auszuwählen, da Hamburg zuvor deutlich überrepräsentiert war. Hierdurch wird zudem die recht geringe Anzahl von Bebauung innerstädtischer Grün- und Freiflächen erhöht. Für die Gutleutmatten spricht außerdem, dass ein Protest der Bauherren Teil der als umfangreich eingestuften Konfliktaustragung ist. Diese allein durch den Bayerischen Bahnhof gebildete Fallgruppe war zuvor nicht in der Auswahl vertreten.

In der Tabelle wird zudem die Quellenlage der in der Auswahl befindlichen Fälle überprüft. Hierfür werden im Internet zugängliche amtliche Dokumente und kritische Darstellungen von Bürger*innen bewertet. Zusätzlich wurde die Zahl der Zeitungsartikel über einfache Datenbankabfragen eingeschätzt. Hierdurch soll vorab geprüft werden, ob Erschwernisse im Feldzugang zu erwarten sind. Dies ist in der Auswahl lediglich bei der Wulffschen Siedlung in Hamburg der Fall.

Nachfolgend wird die Fallauswahl innerhalb der Städte und nach inhaltlichen Kriterien detailliert dargestellt.

3.1.1 Fallauswahl nach Städten

Frankfurt am Main

In Frankfurt sind im Rahmen der Vorstudie acht Quartiersplanungen mit mehr als 500 Wohneinheiten erfasst worden, von denen allerdings drei bereits deutlich vor der aktuellen Phase dynamischen Stadtwachstums bei abnehmenden Flächenreserven entstanden sind (Riedberg, Europaviertel, Kulturcampus). Zudem wurde nach Abschluss der Vorstudie 2017 der Beschluss über die Einleitung einer vorbereitenden Untersuchung für einen neuen Stadtteil im Nordwesten Frankfurts – später als Stadtteil der Quartiere bezeichnet – gefasst, der somit auch Teil der Fallauswahl ist. Tabelle 5 zeigt, dass zwei Stadtteile in allen Kriterien geeignet sind (Ernst-May-Viertel, Am Eschbachtal). Beide sind als Stadteilerweiterungen allerdings recht ähnlich gelagerte Fälle. Je nach Auswahl in den übrigen Städten wäre im Außenbereich auch die erst begonnene, aber bereits stark konfrontative Planung für einen neuen Stadtteil der Quartiere eine mögliche Alternative.

Aus zwei innerstädtischen Quartieren ist eine Auswahl der dritten Fallstudie trotz beschränkter Eignung möglich. Als Fallstudie ohne bekannte Konfliktaustragung würde sich zudem das Hochhausensemble Stiftstraße anbieten, in diese Kategorie kann aber letztlich auch das Lyoner Quartier gezählt werden, da sich der einzige bekannte ausgetragene Konflikt auf die Namensgebung bezieht: Eine Interessengemeinschaft, aus lokalen Akteuren gebildet, setzte erfolgreich eine Umbenennung von „Lyoner Viertel“ in „Lyoner Quartier“ durch. Zudem beschränkt sich die Beteiligung jeweils auf die formale Offenlage. Auch im „Schönhof-Viertel“ beschränkte sich die Bürgerbeteiligung auf Informationsveranstaltungen und Offenlage, und eine Konfliktaustragung fand allein durch umfangreiche Stellungnahmen statt. Zudem ist das Gebiet größtenteils eine Industriebrache. Es

erscheint dennoch für Frankfurt als die am besten geeignete Fallstudie, da die Frage der Verlagerung von bestehendem Gewerbe zur Konfliktvermeidung ein wesentlicher Teil des Planungsprozesses war. Hierin zeigt sich, dass auch vormalig industrielle Brachflächen nicht per se konfliktfrei entwickelt werden können.

Quartier	WE	ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligung	Konflikt-austr.
Ernst-May-Viertel	4.000		○/● ⁵	GF, KG	2008	offen	WB, SEM, BP	KV, WB	Protest
Am Eschbachtal	1.580	44	○	LW	2012 (1970)	offen (2018)	BP	BD	BI
Stadtteil der Quartiere ⁶	12.000	545	○	LW	2017	offen	SEM	VU	Protest, Nachbar- gemeinden
Lyoner Quartier	3.000		●	Buro	2008	2013	BP	OL	(IG)
Schönhof-Viertel	1.600		●	IG ⁷	2006 (2002)	offen	BP	IV, OL	SN
Stiftstraße	500		●	Buro	2008	2017	BP, SV	OL	-
Kulturcampus	1.200	17	●	Uni	2003 (1999)	2016	WB, SP, BP	WS	BI, Kritik
Riedberg	6.000		○	LW	1993	2001	BP, SEM	OL	IG, Petition
Europaviertel	6.000	145	●	Bahn	1999	2005	RP, BP	OL	-

Tabelle 5: Fallauswahl Frankfurt am Main (Vornutzungen: GF = Grünfläche, IG = Industrie, KG = Kleingarten, LW = Landwirtschaft; Verfahren: BP = Bebauungsplan, RP = Rahmenplan, SEM = Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, SP = Strukturplan, SV = Städtebaulicher Vertrag, WB = Wettbewerb; Beteiligung: BD = Bürgerdialog, IV = Informationsveranstaltung, KV = Kooperatives Verfahren, OL = Offenlage, WS = Werkstatt; Partizipation: BI = Bürgerinitiative, IG = Interessengemeinschaft, SN = umfangreiche Stellungnahmen)

Freiburg im Breisgau

Freiburg ist die kleinste ausgewählte Stadt, mit entsprechend wenigen großen Wohnungsbauvorhaben, die als Fallstudie untersucht werden könnten. Entsprechend wurden nur fünf Quartiere überprüft, die in Tabelle 6 aufgeführt werden. Vollständig geeignet ist davon nur ein Vorhaben, das mit 110 Hektar größte Gebiet Dietenbach, das allerdings bereits im Rahmen der Vorstudie untersucht wurde. Von den übrigen vier im Gegensatz zu Dietenbach sämtlich im Innenbereich gelegenen Quartieren eignen sich der Bereich Stühlinger West und die Gutleutmatten am ehesten für eine Fallstudienanalyse. Im Stühlinger West wurde ein Workshopverfahren durchgeführt, das den wesentlichen Konflikt der Bebauung von Kleingärten allerdings nicht lösen konnte. Dennoch blieb die Kritik daran moderat.

Im Gegensatz dazu kam es auf dem Gebiet des Quartiers Gutleutmatten sogar zu einer zeitweiligen Besetzung und Errichtung eines „Gemeinschaftsgartens“. Jedoch ist unklar, inwiefern es konkrete Bezüge zum Planungsprozess gibt oder eher allgemeine politische Motive lokalisiert wurden. Weiterer Protest entstand unter den privaten Bauherren, die während der Umsetzungsphase die hohen

⁵ Der Stadtteil liegt größtenteils im Landschaftsschutzgebiet GrünGürtel, teilweise aber auch auf Brachflächen oder in unmittelbarer Nähe zu zentralen Bereichen und innerörtlichen Hauptverkehrsstraßen.

⁶ In der Vorstudie nicht aufgeführt.

⁷ Aufgrund wesentlicher Konflikte von industrieller Bestands- und Konversionsflächen

Kosten durch das Energiekonzept kritisierten. Als Gebiet ohne manifesten Konflikt könnte Zähringen Nord untersucht werden.

Quartier	WE	ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligung	Konflikt-austr.
Dietenbach	6.500	110	○	LW	2014 (2012)	offen (2022)	WB, BP, SEM	IV; WS; BD, BE	BI, Protest, BB
<i>Stuhlinger West</i>	<i>1400</i>		●	<i>W, KG</i>	<i>2016</i>	<i>2019</i>	<i>WB, BP</i>	<i>WS</i>	<i>Studie, SN</i>
<i>Gutleutmatten</i>	<i>500</i>	<i>4,1</i>	●	<i>KG</i>	<i>2008</i>	<i>2015</i>	<i>BP</i>	<i>OL, IV</i>	<i>Protest</i>
<i>Zähringen Nord</i>	<i>800</i>		●	<i>GE, LW, KG</i>	<i>2015</i>	<i>offen</i>	<i>BP</i>	<i>KV</i>	
Güterbahnhof Nord	1300		●	Bahn, GE	2001- 2017	2012- 2019	BP	OL	

Tabelle 6: Fallauswahl Freiburg im Breisgau (Vornutzungen: GE = Gewerbe, KG = Kleingarten, LW = Landwirtschaft, W = Wohnen; Verfahren: BP = Bebauungsplan, SEM = Stadtebauliche Entwicklungsmaßnahme, WB = Wettbewerb; Beteiligung: BD = Bürgerdialog, BE = Bürgerentscheid, IV = Informationsveranstaltung, KV = Kooperatives Verfahren, OL = Offenlage, WS = Werkstatt; Partizipation: BB = Bürgerbegehren, BI = Bürgerinitiative, SN = umfangreiche Stellungnahmen)

Freie und Hansestadt Hamburg

In Hamburg wurden durch die Vorstudie insgesamt 27 Vorhaben mit mehr als 500 Wohneinheiten identifiziert – zzgl. fünf Unterprojekte der HafenCity, die nachfolgend nicht eingehend betrachtet werden. Allerdings verfehlen viele Vorhaben ein oder mehrere Kriterien; insbesondere hinsichtlich Vornutzung, Beteiligung und Konfliktaustragung bestehen bei vielen Projekten keine Entsprechungen. Hinsichtlich der Nennung in wohnungspolitischen Handlungskonzepten ist in Hamburg die zweigliedrige Verwaltung beachtlich. Während auf gesamtstädtischer Ebene seit 2011 lediglich der „Vertrag für Hamburg“ als Übereinkommen von Senat und Bezirken besteht, der keine Entwicklungsgebiete benennt, haben die Bezirke selbst ab 2010 nach und nach mit der Erstellung jährlich aktualisierter Wohnungsbauprogramme begonnen. Die Nennung in diesen bezirklichen Programmen wird entsprechend als Grundlage für die Einstufung im Kriterium Konzept verwendet. Auf alle Vorhaben, die nach Abschluss des „Vertrags für Hamburg“ begonnen wurden, trifft das Kriterium eingeschränkt zu.

Immerhin sechs Vorhaben entsprechen den Kriterien uneingeschränkt (Östlich Haferblöcken, Spreehafenviertel, Oberbillwerder, Wohnen am Volkspark, Spreehafenviertel, Pergolen), bei weiteren drei Projekten trifft jeweils ein Kriterium nur eingeschränkt zu. Da nur zwei Quartiere am Stadtrand angesiedelt sind (Oberbillwerder, Tarpenbeker Ufer), bedarf es einer Auswahl unter den fünf Vorhaben am Stadtrand, die allen Kriterien entsprechen. Es werden die Quartiere Östlich Haferblöcken und Wulffsche Siedlung aufgrund ihrer besonderen Eignung ausgewählt. Bei Östlich Haferblöcken wird das Sonderbaurecht für Flüchtlingsunterkünfte für eine reguläre Wohnbebauung verwendet; trotz eines „einzigartigen Werkstattverfahrens“ (Leiter Stadtplanungsamt) kommt es zu einer Klage und werden Naturschutzinteressen als nicht gewahrt angesehen. Bei der Wulffschen Siedlung handelt es sich um Pläne für dem Umbau einer Bestandssiedlung, der zu einer Bürgerinitiative der Bewohner*innen führt. Ein gewonnenes Bürgerbegehren führt dazu, dass der Senat dem Bezirk die Planung entzieht, um die Bindungswirkung aufzuheben.

Aktuelle Strategien zum Umgang mit einem dynamischen Stadtwachstum

Quartier	WE	ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligung	Konflikt-austr.
Östlich Haferblöcken	550		•	GF	2015	offen (2019)	BP	WS	Protest, Klage
Wulfsche Siedlung	700		•	W	2011	2014	BP durch Senat	IV, BE	BI, BB
Oberbillwerder	7000	120	○	LW	2016	offen	MP	BF, WS	BI
Tarpenbeker Ufer	750		○ ⁸	Brache, KG	2011	2014	BP	OL, IV	BI, Petit.
Wohnen am Volkspark	2500	125 ⁹	•	Straße, KG	2015	offen	WB, BP	WB	BI
Pergolenviertel	1400	27	•	KG	2009	2015	WB, RP, BP	BD	BI, BB, Klage
Spreehafenviertel	1000	20	•	GF, GE	2013	offen	WB, BP	WB	Protest, Kritik
Altona Mitte	3500	75	•	Bahn, IG	2007	2018	WB, MP, B-Plan, SV, VU, PF	BG	Protest
Friedensallee / Kolbenhofe	1200	8,5	•	IG	2010	offen (2018)	BP, SV, FNP	WS, WB	IG
Dieselstraße / Ivensweg	675		•	IG, KG	2007	2015	Gutachten, BP	WB, IV	BI
Eidelstedt 74	800		•	GE	2016	offen	BP	OL	BI
Fischbeker Reethen	2200	70	○	GF	2015	offen	WB, BP	OL	Kritik
Dratelnstr. / Wilhelmsb. Rathausv	1300	32	•	GE, GF	2012	offen	WB, BP	WB	
Elbinselquartier	2000	47	•	Straße	2012	offen	WB, BP	WB	
Stuhrohrquartier	1000		•	IG	2016	offen	2 WB, BP	WS	BI, BB
Hammerbrook13	1000		•	Büro, GE	2015	offen	BP	OL	
Überseering 30 / IPANEMA	525		•	Büro	2015	2018	WB, VEP	OL	
Flüchtlingsunterkunft Billwerder	780		○	LW	2016	2017	BG		BI, (Klage), SN
SonninQuartier	750		•	Büro		2017	BP	OL	
Rothenburgsort	1050		•	Brache	2016	offen	?	(WS)	
Holsten Quartiere	2000	20	•	IG	2016	offen	WB, BP	IV	Wechsel, Erwartung
Fischb Heidbrook	800	54	○	Kaserne	2006	2017	BP	OL	Kritik
Haulander Weg / Inseiparkquartier	650	13	○	GF	2008 (2015)	offen	Auftrag		Kritik
Weidenweg	500		○	IG, GE		offen		OL	
Hafencity	7000		•	Hafen	1997	2007 – offen	MP, BP	IV	Protest
Vogelk. Neugraben	1500	70	○	GF	2003	2006	WB, BP	OL	
THE FIZZ	777 ¹⁰		•	GE		2017	BG		

Tabelle 7: Fallauswahl Freie und Hansestadt Hamburg (Vornutzungen: GE = Gewerbe, GF = Grundfläche, IG = Industrie, KG = Kleingarten, LW = Landwirtschaft, W = Wohnen; Verfahren: BP = Bauplanungsplan, BG = Baugenehmigung, MP = Masterplan, PF = Planfeststellung, RP = Rahmenplan, SV = Städtebaulicher Vertrag, VEP = Vorhabenbezogener Bebauungsplan, VU = Voruntersuchung, WB = Wettbewerb; Beteiligung: BD = Bürgerdialog, BE = Bürgerentscheid, BF = Befragung, BG = Bürgergutachten, IV = Informationsveranstaltung, OL = Offenlage, WB = kooperativer Wettbewerb, WS = Werkstatt; Partizipation: BB = Bürgerbegehren, BI = Bürgerinitiative, SN = umfangreiche Stellungnahmen)

⁸ Aufwertung wg. Stadtrandlage

⁹ Inkl. „Science City“

¹⁰ Bei den Wohneinheiten handelt es sich ausschließlich um Studierendenappartments von entsprechend geringer Größe.

Die drei nicht ausgewählten Fälle sollen kurz genannt sein. Beim Wohnen am Volkspark handelt es sich um ein Teilprojekt des „Science Park“ in Bahrenfelde, das insbesondere aufgrund der steigenden Verkehrsbelastung kritisiert wird. Die Beteiligung, bei der Bürgerkriterien für den städtebaulichen Wettbewerb erarbeitet wurden, werden von der Bürgerinitiative als „Alibibeteiligung“ kritisiert. Das Pergolenviertel wurde bereits in der Vorstudie eingehend untersucht. Hier wurde von betroffenen Kleingärtnern ein Bürgerbegehren durchgeführt, das vom Bezirk nicht angenommen wurde. Im Spreehafenviertel wurden unter Mitwirkung des vhw ein Teilnahmeverfahren durchgeführt, das ebenfalls auf Bürgerkriterien für den Wettbewerb abzielt. Dennoch kommt es zu Protesten einer Naturschutzorganisation.

Leipzig

In der einzigen Stadt der ehemaligen DDR, die in die Stadtauswahl aufgenommen werden konnte, stellt sich die Fallauswahl als deutlich begrenzt dar. Lediglich die Planung zwei ausreichend dimensionierter innerstädtischer Quartiere ist hinreichend weit fortgeschritten (Freiladebahnhof, Stadtraum Bayerischer Bahnhof), während die beiden Stadtrandsiedlungen bislang nur im Stadtentwicklungsplan enthalten sind. Die beiden ausgewählten Projekte sind zudem – zumindest teilweise – Bahnflächenkonversionen. Im Gegensatz zum Bayerischen Bahnhof ist ein Teil der Fläche des Eutritzscher Freiladebahnhofs jedoch ein ehemals gewerblich genutztes Areal, das in der Planungsphase zudem durch Kulturbetriebe genutzt wurde. Insofern entstand Kritik an der Verdrängung dieser Nutzer, zumal die Planung an gleicher Stelle neue kulturelle Nutzungen vorsah. Ggf. interessant am Stadtraum Bayerischer Bahnhof ist, dass die Entwicklung durch den Eigentümer entgegen dem Willen der Stadt nicht durchgeführt wird.

Quartier	WE	ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligung	Konflikt-austr.
Eutritzscher Freiladebahnhof	2000	25	●	Bahn, GE ¹¹	2017	offen	WB	BD, NF	Kritik
Stadtraum Bayerischer Bahnhof	3000	40	●	Bahn	2011	offen	WB, MP, BP	BD, WB, Mediation	Blockade
Siedlung Mockau	605	100 ¹²	○	W	offen (2010)	offen	Step		
Poritz Süd	772	21	○	LW	offen (2010)	offen	Step		

Tabelle 8: Fallauswahl Leipzig (Vornutzungen: GE = Gewerbe, LW = Landwirtschaft, W = Wohnen; Verfahren: BP = Bebauungsplan, MP = Masterplan, WB = Wettbewerb; Beteiligung: BD = Bürgerdialog, NF = Nachbarschaftsforum, WB = kooperativer Wettbewerb)

München

25 große Wohnungsbauvorhaben sind für München bekannt, von denen allerdings nur zwei Quartiere am Stadtrand und eines im Innenbereich allen Auswahlkriterien uneingeschränkt entsprechen (SEM Münchner Nordosten, Quartier an der Ratold- und Raheinstraße; Tabelle 9).

¹¹ Aufgrund kultureller Nach- bzw. Zwischennutzung.

¹² Nachverdichtung

Aktuelle Strategien zum Umgang mit einem dynamischen Stadtwachstum

Quartier	WE	ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligung	Konflikt-austr.
Münchner Nordosten	11.500	540	○	LW	2011	offen	SEM, WB	WS, WB, IV	BI
Ratold-/Raheinstraße	900	14,2	●	LW, GF	2014	offen	WB, BP	WS	BI
Appenzeller Straße	600	13,5	●	W	2015	offen	WB, BP	WS	BI
Freiham	8000	110	○	LW	2007 (1960)	2015	WB, RP, BP, FNP	ZW, BD, WS, Kümmerer	BI
Haldenseestraße	700	6,3	●	W	2015	offen (2019)	WB, MP, BP	IV	BI
Kreativquartier ¹³	820	20	●	Kaserne ¹⁴	2004	2017	BP, WB, RP	WS, IV	Verein
Hochmuttinger Straße	600	10,7	○	LW	2016	2018	WB, BP	WS, WB	Kritik
Hanns-Seidl-Platz	585	4	●	Brache	2009	2016	WB, BP	IV	Kritik
Prinz-Eugen-Kaserne ¹⁵	1800	30	●	Kaserne ¹⁶	2005	2012	WB, BP	IV	BI, Klage
Friedrich-Creuzer-Str	1300	12,8	○	IG, LW	2014	2017	WB, MP, BP	IV	Kritik
Quartier Südseite	1000	20	○	IG, Büro	2013	offen	WB, BP	WS	BI
Paulaner-Areal	1500	9,1	●	IG	2012	2015	WB, BP	WS	Kritik
Zschokkestraße	1050	8,7	●	Büro, GE	2007	offen	WB, BP	IV	
Domagkpark / ehemalige Funkkaserne	1700	24	●	Kaserne	2002	2010	WB, BP	OL	(BI) ¹⁷
Paul-Gerhardt-Allee	2400	33	●	IG, Bahn	2011	2014	WB, BP	OL	Kritik
Am Hirschgarten / Birketweg	2632	60	●	Bahn, GE		2007	WB, BP, Gestaltung	Beratung	Ablehnung
Am Südpark	1100	8,1	●	IG	2012	2016	WB, RP, BP	WS	
Campus Süd	1000	11,5	●	IG	2005	2010	WB, MP, BP	WS	
Hochäckerstraße	1100	19	○	LW	2013	2014	WB, BP		
Ehemalige Bayernkaserne	4000	48	○	Kaserne	2014	2018	WB, BP	IV	
Diamant-Gelände	780	8,2	●	IG	2015	2018	WB, BP	IV	
Ehemaliges Gaswerk-Gelände am Georg-Brauchle-Ring	600	5,8	●	IG	2013	2017	WB, BP	OL	
Werksviertel	1150	39,5	●	IG	2001	2017	WB, SP, BP	OL	Kritik
Baumkirchen Mitte	560	13	○	Bahn	2010	2013	WB, BP		
Agfa-Gelände	950	11,5	●	IG	2008	2011	San, WB, BP		

Tabelle 9: Fallauswahl München (Vornutzungen: GE = Gewerbe, GF = Grünfläche, IG = Industrie, LW = Landwirtschaft, W = Wohnen; Verfahren: BP = Bebauungsplan, MP = Masterplan, RP = Rahmenplan, SEM = Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, SP = Strukturplan, WB = Wettbewerb; Beteiligung: BD = Bürgerdialog, IV = Informationsveranstaltung, OL = Offenlage, WB = kooperativer Wettbewerb, WS = Werkstatt, ZW = Zukunftswerkstatt; Partizipation: BI = Bürgerinitiative)

Im Außenbereich könnten zwei weitere Projekte alternativ in den Blick genommen werden: Die große Stadterweiterung in Freiham erscheint aufgrund des

¹³ In der Vorstudie nicht aufgeführt.

¹⁴ Aufgrund bereits bestehender Nachnutzung und darauf bezogener Konflikte.

¹⁵ Vorhaben wurde bereits in der Vorstudie untersucht.

¹⁶ Hier fand „erstmalig“ eine Klage im Rahmen einer Kasernenkonversion, womit die generelle Annahme, dass solche Vorhaben weniger konfliktträchtig sind, in diesem Einzelfall widerlegt ist.

¹⁷ Erst nach Ende des Planungsverfahrens wg. fehlerhafter Umsetzung

geringeren Grads der Konfliktaustragung weniger interessant als die SEM, und auch für das Quartier an der Hochmuttinger Straße ist kein manifester Konflikt, sondern sind lediglich Kritikäußerungen bekannt. Als Gebiet der Innenentwicklung ist nur die Nachverdichtung auf Grünflächen der Siedlung Appenzeller Straße uneingeschränkt passend. Zusätzlich könnte entweder der Abbruch und verdichtete Neubau einer 1950er-Jahre-Siedlung an der Haldenseestraße oder das so genannte Kreativquartier auf dem Gelände der ehemaligen Luitpoldkaserne ausgewählt werden. Auch eine Brachflächenentwicklung am Hanns-Seidel-Platz, dem Zentrum der Großwohnsiedlung Neuperlach, wären möglich.

3.1.2 Fallauswahl nach inhaltlichen Zusammenhängen

Die Fallwahl nach Städten bedarf einer Überprüfung, ob die in den einzelnen Städten lohnend erscheinenden Fälle in der Gesamtschau einen guten Überblick über die Strategien dynamischer Städte im Umgang mit Wohnraumbedarf und den sich daraus ergebenden Konflikten geben. Im Folgenden wird daher untersucht, inwiefern diese Fälle nach Lage im Stadtraum, verwendeten Planungs- und Beteiligungsverfahren sowie Konfliktaustragung und -thema geeignet sind, die Vielfalt innerhalb der Gesamtstichprobe abzudecken. Fälle, in denen die Auswahl nach Städten Ausschlusskriterien gezeigt hat, werden nicht weiter untersucht.

Fallgruppen Lage und Umfang

Die Unterscheidung zwischen Innen- und Außenbereich war bereits in jeder Stadt ein maßgebliches Kriterium. An dieser Stelle wird zudem am Stadtrand zwischen neuen Stadtteilen mit teilweise deutlich über 5.000 Wohneinheiten und Erweiterungen bestehender Stadtteile unterschieden. In integrierten Lagen soll zusätzlich zwischen Quartieren auf bislang nicht baulich genutzten Flächen wie Grünräumen, Acker- bzw. Weideland und Kleingärten sowie Gebieten mit baulicher Vornutzung unterschieden werden. Für letztere wurden zwar viele klassische Konversionen ausgeschlossen, insgesamt zeigen sich aber eine Reihe von Fällen, in denen ein solcher Ausschluss als zu hartes Kriterium erscheint. Dies gilt insbesondere dort, wo es Folge- bzw. Zwischennutzungen gibt und wo trotz vermeintlich „einfacher“ Überplanung Konflikte entstehen.

Neue Stadtteile (> 5.000 WE)

Insgesamt stehen fünf Stadtteile in vier Städten mit insgesamt 45.000 Wohneinheiten zur Auswahl – nur in Leipzig existiert kein Fall. Unter den Fällen gäbe es mit den nordöstlichen Stadtteilen in München und Frankfurt zwei große und mit Dietenbach und Oberbillwerder zwei verglichen damit „kleine“ neue Stadtteile, wobei sich auch mit der Relation zur Stadtgröße eine ideale Aufteilung ergibt: Jeweils eines der großen und kleinen Quartiere ist in einer Millionenstadt und umgekehrt. Sie wären hinsichtlich des Planungsverlaufs sehr unterschiedlich gelagert: Während die Entwicklung des Freiburger Stadtteils Dietenbach durch einen Bürgerentscheid bestätigt wurde, war für den Stadtteil im Münchner Nordosten lange keine Mehrheit im Stadtrat erkennbar. Während die Stadt Hamburg Bürger*innen trotz erkennbarer Konflikte frühzeitig in die Entwicklung von Oberbillwerder einbezogen hat, kam die Voruntersuchung für einen neuen Frankfurter Stadtteil zum Zeitpunkt der Fallstudienauswahl noch ohne nennenswerte Beteiligungsangebote aus und wird dafür noch schärfer von Bürger*innen, Verbänden

und Umlandkommunen kritisiert. Der Münchner Stadtteil Freiham stellt sich dagegen in dieser Auswahl eher als Dopplung dar.

Quartier	WE	ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligung	Konflikt-austr.
FB: Dietenbach	6.500	110	o	LW	2014 (2012)	offen (2022)	WB, BP, SEM	IV; WS; BD, BE	BI, Protest, BB
HH: Oberbillwerder	7000	120	o	LW	2016	offen	MP	BF, WS	BI
M: SEM Münchner Nordosten	11.500	540	o	LW	2011	offen	SEM, WB	WS, WB, IV	BI
F: Stadtteil der Quartiere	12.000	545	o	LW	2017	offen	SEM	VU, IV, BD	Protest
M: Freiham	8000	110	o	LW	2007 (1960)	2015	WB, RP, BP, FNP	ZW, BD, WS, Kümmerer	BI

Tabelle 10: Bewertungen von Fällen der Gruppe Neue Stadtteile

Fallgruppe Stadtteilerweiterungen (< 5.000 WE)

Insgesamt sechs Stadtteilerweiterungen aus Frankfurt, Hamburg und München stehen zur Auswahl. Das Gebiet an den Fischbeker Reethen ist mit 2.200 Wohneinheiten das deutlich größte, das Quartier an der Hochmuttiger Straße umfasst lediglich 600 Wohneinheiten, Östlich Haferblöcken letztlich sogar weniger als 500 Wohneinheiten – zum Zeitpunkt der Fallauswahl wurde von 550 ausgegangen. In allen Quartieren bis auf Fischbeker Reethen und Hochmuttiger Straße ist ausschließlich oder überwiegend Geschosswohnungsbau vorgesehen. Die genannten Stadtteilerweiterungen in Hamburg und München sehen hingegen einen höheren Anteil von Einfamilien- und Reihenhäusern vor, sind aber hinsichtlich der Beteiligung und Konfliktbearbeitung weniger ergiebig. Zumindest das Münchner Gebiet erscheint aber als gute Ergänzung.

Quartier	WE	ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligung	Konflikt-austr.
HH: Östlich Haferblöcken	550		o	GF	2015	offen (2019)	BP	WS	Protest, Klage
F: Am Eschbachtal	1.580	44	o	LW	2012 (1970)	offen (2018)	BP	BD	BI
M: Hochmuttiger Straße	600	10,7	o	LW	2016	2018	WB, BP	WS, WB	Kritik
HH: Fischbeker Reethen	2200	70	o	GF	2015	offen	WB, BP	OL	Kritik
M: Friedrich-Creuzer-Str	1300	12,8	o	IG, LW	2014	2017	WB, MP, BP	IV	Kritik

Tabelle 11: Bewertungen von Fällen der Gruppe Stadtteilerweiterungen

Innerstädtische Ergänzungsquartiere

Zwölf innerstädtische Ergänzungsquartiere zwischen 585 und 4.000 Wohneinheiten stehen in drei Städten zur Auswahl. Des Weiteren kann die Fallgruppe intern anhand der Lage im Stadtraum differenziert werden. So finden sich teilintegrierte Arrondierungen ebenso wie vollständig integrierte Lagen auf ehemaligen Gewerbe-, Grün- und Kleingartenflächen, zum Teil werden sowohl Kleingärten als auch Gewerbebrachen in einem Gebiet zusammengefasst. Angesichts dieser Vielfalt ist es schwierig, eine ideale Kombination zu finden, die zudem verschiedene Städte abdeckt, da in Hamburg insgesamt die größte Auswahl besteht. In der Tabelle 35 werden die innerstädtische Freifläche entlang der Ratold- und

Endbericht

Raheinstraße, das Spreehafenviertel am Rande der Hamburger Elbinsel und das vormals teils gewerblich, teils als Kleingarten genutzte Gebiet Zähringen Nord ausgewiesen. Viele weitere Fallstudien erscheinen für sich genommen allerdings tragfähiger.

Quartier	WE	ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligung	Konflikt-austr.
M: Ratold-/Raheinstraße	900	14,2	●	LW, GF	2014	offen	WB, BP	WS	Bl
F: Ernst-May-Viertel	4.000		●	GF, KG	2008	offen	WB, SEM, BP	KV, WB	Protest
HH: Spreehafenviertel	1000	20	●	GF, GE	2013	offen	WB, BP	WB	Protest, Kritik
FB: Zähringen Nord	800		●	GE, LW, KG	2015	offen	BP	KV	
HH: Tarpenbeker Ufer	750		○	Brache, KG	2011	2014	BP	OL, IV	Bl, Petition
FB: Gutleutmatten	500	4,1	●	KG	2008	2015	BP	OL, IV	Protest
M: Hanns-Seidl-Platz	585	4	●	Brache	2009	2016	WB, BP	IV	Kritik
HH: Pergolenviertel	1400	27	●	KG	2009	2015	WB, RP, BP	BD	Bl, BB, Klage
FB: Stühlinger West	1400		●	W, KG	2016	2019	WB, BP	WS	Studie, SN
HH: Wohnen am Volkspark	2500	125	●	Straße, KG	2015	offen	WB, BP	WB	Bl
HH: Elbinselquartier	2000	47	●	Straße	2012	offen	WB, BP	WB	
HH: Drateinstraße / Wilhelmsburger Rathausviertel	1300	32	●	GE, GF	2012	offen	WB, BP	WB	

Tabelle 12: Bewertungen von Fällen der Gruppe innerstädtischer Ergänzungsquartiere

Umstrukturierung

Von den 13 innerstädtischen Umstrukturierungsgebieten wurden zunächst nur der Eutritzscher Freiladebahnhof in Leipzig, das Wohngebiet an der Appenzeller Straße in München und die Wulffsche Siedlung in Hamburg ausgewählt. Sie unterscheiden sich nicht nur durch die Vornutzungen, sondern auch, weil in Leipzig die Vornutzung (bis auf eine Zwischennutzung) weitgehend aufgegeben wurde und in München und Hamburg weiterbestehen wird. Dieser Unterscheidung folgend wären Altona Mitte und das Gebiet Schönhof-Viertel in Frankfurt gute Ergänzungen: In Altona (oder auch in der Wulffschen Siedlung) muss die Vornutzung durch die Bahn zunächst aufwändig verlegt werden, in Frankfurt war eine Weiternutzung einer Teilfläche zumindest zunächst erforderlich.

Quartier	WE	ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligung	Konflikt- austr.
L: Eutritzscher Freiladebahnhof	2000	25	●	Bahn, GE	2017	Offen	WB	BD, NF	Kritik
M: Appenzeller Straße	600	13,5	●	W	2015	Offen	WB, BP	WS	BI
HH: Wulffsche Siedlung	700		●	W	2011	2014	BP durch Senat	IV, BE	BI, BB
F: Schönhof-Viertel	1.600		●	IG	2006 (2002)	offen	BP	IV, OL	SN
HH: Altona Mitte	3500	75	●	Bahn, IG	2007	2018	WB, MP, B-Plan durch Senat, SV, VU, PF	BG	Protest
HH: Dieselstraße / Ivensweg	675		●	IG, KG	2007	2015	Gutachten, BP	WB, IV	BI
M: Haldenseestraße	700	6,3	●	W	2015	offen (2019)	WB, MP, BP	IV	BI
F: Lyoner Quartier	3.000		●	Büro	2008	2013	BP	OL	(IG)
M: Prinz-Eugen-Kaserne	1800	30	●	Kaserne	2005	2012	WB, BP	IV	BI, Klage
M: Kreativquartier	820	20	●	Kaserne	2004	2017	BP, WB, RP	WS, IV	Verein
HH: Quartier an der Friedensallee / Kolbenhöfe	1200	8,5	●	IG	2010	offen (2018)	BP, SV, FNP	WS, WB	IG
HH: Eidelstedt 74	800		●	GE	2016	offen	BP	OL	BI
L: Stadtraum Bayerischer Bahnhof	3000	40	●	Bahn	2011	offen	WB, MP, BP	BD, WB, Mediation	Blockade
F: Stiftstraße	500		●	Büro	2008	2017	BP, SV	-	-

Tabelle 13: Bewertungen von Fällen der Gruppe Umstrukturierung

Fallgruppen Planungs-/Beteiligungsverfahren

Bereits in der Vorstudie wurde auf die unterschiedliche Intensität von Bürgerbeteiligung in den Planungsverfahren hingewiesen. Entsprechend ist es für die Vertiefung von besonderem Interesse, die Auswahl diese Ansätze wie auch insgesamt die unterschiedliche Komplexität von Planungsprozessen zu untersuchen. Im Folgenden werden daher drei Fallgruppen gebildet, die umfangreiche und ergänzende Vorgehensweisen von Standardverfahren trennen. Da ein Fokus der Untersuchung auf den Beteiligungsstrategien liegt, werden aus den ersten beiden Kategorien mehr Fälle berücksichtigt.

Umfangreiche Planungs- und Beteiligungsverfahren

Nur für zehn Quartiere können Planungs- und Beteiligungsverfahren festgestellt werden, die deutlich über das normale Maß hinausgehen – wobei im Falle von Altona Mitte und dem Ernst-May-Viertel vor allem die Kombination mit Planfeststellungen und weniger die Bürgerbeteiligung die Komplexität erhöhen. Sechs der Vorhaben sind entsprechend auch in der lokalen Auswahl bereits vorgeschlagen worden, und alle übrigen Quartiere wären interessante Fallstudien. In der Gesamtschau zeigt sich allerdings, dass für die Fallgruppe in München und Leipzig jeweils eine andere als die bislang gewählte Fallstudie attraktiver erscheint: In München wurde in Freiham eine spezielle Stelle als Anlaufpunkt für die Sorgen der Anwohner*innen geschaffen, am Bayerischen Bahnhof kam es zur Mediation mit dem Investor.

Endbericht

Quartier	WE	ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligung	Konflikt-austr.
FB: Dietenbach	6.500	110	○	LW	2014 (2012)	offen (2022)	WB, BP, SEM	IV; WS; BD, BE	BI, Protest, BB
HH: Östlich Haferblöcken	550		●	GF	2015	offen (2019)	BP	WS	Protest, Klage
F: Ernst-May-Viertel	4.000		○/●	GF, KG	2008	offen	WB, SEM, BP	KV, WB	Protest
M: Freiham	8000	110	○	LW	2007 (1960)	2015	WB, RP, BP, FNP	ZW, BD, WS, Kümmerer	BI
L: Stadtraum Bayerischer Bahnhof	3000	40	●	Bahn	2011	offen	WB, MP, BP	BD, WB, Mediation	Blockade
Oberbillwerder	7000	120	○	LW	2016	offen	MP	BF, WS	BI
SEM Münchner Nordosten	11.500	540	○	LW	2011	offen	SEM, WB	WS, WB, IV	BI
Eutritzscher Freiladebahnhof	2000	25	●	Bahn, GE	2017	offen	WB	BD, NF	Kritik
Spreehafenviertel	1000	20	●	GF, GE	2013	offen	WB, BP	WB	Protest, Kritik
Altona Mitte	3500	75	●	Bahn, IG	2007	2018	WB, MP, B- Plan durch Senat, SV, VU, PF	BG	Protest

Tabelle 14: Bewertungen von Fällen der Gruppe umfangreicher Planungs- und Beteiligungsverfahren

Verfahrensergänzungen

In weiteren elf möglichen Fällen wurde das Standardverfahren um weitere Elemente ergänzt. Dies waren neben Beteiligungsangeboten wie Workshops vor allem städtebauliche Wettbewerbe – insbesondere in München und teilweise in Hamburg wurde beides auch kombiniert, so etwa beim Wohnen am Volkspark, wo Bürger*innen die Kriterien für das Preisgericht mitgestalten konnten. Eine Besonderheit sind die zwei Bürgerdialoge zum Frankfurter Gebiet Am Eschbachtal und dem Hamburger Pergolenviertel, die als Reaktion auf lokale Widerstände durchgeführt wurden. Sie unterscheiden sich zudem darin, dass in Hamburg das Planungsverfahren ohnehin um einen Wettbewerb ergänzt wurde, während dieses Instrument in Frankfurt nicht zur Anwendung kam. Im Verfahren um das Freiburger Quartier Stühlinger West wurde frühzeitig eine Ideenwerkstatt durchgeführt.

Quartier	WE	ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligung	Konflikt- austr.
F: Am Eschbachtal	1.580	44	○	LW	2012 (1970)	offen (2018)	BP	BD	BI
M: Ratold- /Raheinstraße	900	14,2	○	LW, GF	2014	offen	WB, BP	WS	BI
HH: Wohnen am Volkspark	2500	125	●	Straße, KG	2015	offen	WB, BP	WB	BI
FB: Stühlinger West	1400		●	W, KG	2016	2019	WB, BP	WS	Studie, SN
M: Appenzeller Straße	600	13,5	●	W	2015	offen	WB, BP	WS	BI
HH: Pergolenviertel	1400	27	●	KG	2009	2015	WB, RP, BP	BD	BI, BB, Klage
M: Hochmuttinger Straße	600	10,7	○	LW	2016	2018	WB, BP	WS, WB	Kritik
FB: Zähringen Nord	800		●	GE, LW, KG	2015	offen	BP	KV	
HH: Dieselstraße / Ivensweg	675		●	IG, KG	2007	2015	Gutachten, BP	WB, IV	BI
HH: Quartier an der Friedensallee	1200	8,5	●	IG	2010	offen (2018)	BP, SV, FNP	WS, WB	IG
HH: Dratelstraße / Wilhelms. Rathausv,	1300	32	●	GE, GF	2012	offen	WB, BP	WB	
Elbinselquartier	2000	47	●	Straße	2012	offen	WB, BP	WB	
M: Kreativquartier	820	20	●	Kaserne	2004	2017	BP, WB, RP	WS, IV	Verein

Tabelle 15: Bewertungen von Fällen der Gruppe Verfahrensergänzungen

Standardbeteiligungsverfahren

Die 14 möglichen Fälle mit Standardverfahren in der Bürgerbeteiligung sind insbesondere in ihrem Verhältnis zur Konfliktaustragung interessant, zumal bis auf einen Frankfurter Fall jeweils mindestens Beschwerden von lokalen Akteuren bekannt sind, im Fall der Wulffschen Siedlung in Hamburg kam es letztlich sogar zum Bürgerentscheid und der Übernahme des Verfahrens durch den Senat. In anderen Fällen wie dem Frankfurter Schönehof-Viertel blieb es dennoch bei (ausführlicher) Beteiligung im Verfahren. Dazwischen liegt ein breites Spektrum von Konfliktaustragungen durch Bürgerinitiativen, Protest und Klagen, das nur selektiv untersucht werden kann.

Quartier	WE	ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligung	Konflikt- austr.
HH: Wulffsche Siedlung	700		●	W	2011	2014	BP durch Senat	IV, BE	BI, BB
F: Schönhof-Viertel	1.600		●	IG	2006 (2002)	offen	BP	IV, OL	SN
M: Haldenseestraße	700	6,3	●	W	2015	offen (2019)	WB, MP, BP	IV	BI
HH: Tarpenb. Ufer	750		○	Brache, KG	2011	2014	BP	OL, IV	BI, Petition
F: Stadtteil der Quartiere	12.000	545	○	LW	2017	offen	SEM	VU	Protest, Nachbargemeinden
FB: Gutleutmatten	500	4,1	●	KG	2008	2015	BP	OL, IV	Protest
M: Prinz-Eugen-Kaserne	1800	30	●	Kaserne	2005	2012	WB, BP	IV	BI, Klage
M: Friedrich-Creuzer-Str	1300	12,8	○	IG, LW	2014	2017	WB, MP, BP	IV	Kritik
F: Lyoner Quartier	3.000		●	Büro	2008	2013	BP	OL	(IG)
F: Riedberg Westflügel	1.400		○	LW	2013 (1993)	2015	BP, SEM	OL	IG
HH: Eidelstedt 74	800		●	GE	2016	offen	BP	OL	BI
HH: Fischbeker Reethen	2200	70	○	GF	2015	offen	WB, BP	OL	Kritik
M: Hanns-Seidl-Platz	585	4	●	Brache	2009	2016	WB, BP	IV	Kritik
F: Stiftstraße	500		●	Büro	2008	2017	BP, SV	OL	-

Tabelle 16: Bewertungen von Fällen der Gruppe Standardbeteiligungsverfahren

Fallgruppen Konfliktaustragungen

Hinsichtlich der Konfliktaustragung lassen sich insgesamt sechs Fallgruppen unterscheiden. Von besonderem Interesse sind jene Fälle, bei denen das Maß der öffentlichen Konfliktaustragung deutlich erhöht ist, weil etwa Bürgerbegehren oder Klagen durchgeführt wurden. Vorhaben ohne oder nur mit geringer öffentlicher Konfliktaustragung bilden hingegen eine Kontrollgruppe. Bei den dazwischen liegenden Fällen wird hingegen zwischen den Träger*inne*n unterschieden, bei denen Mehrfachzuordnungen möglich sind.

Bürgerbegehren/-entscheide und umfassender Protest

Umfangreich manifeste Konflikte sind aus allen Städten bis auf Leipzig bekannt. Alle erscheinen grundsätzlich geeignet. Der Stadtteil der Quartiere wird vor allem aufgrund der Frühzeitigkeit des Protests und der Ablehnung durch Umlandgemeinden hier zugeordnet. Aufgrund des Bürgerentscheids wird in Freiburg der Stadtteil Dietenbach den Gutleutmatten vorgezogen. Dort kam es zwar zeitweise sogar zu einer Besetzung, doch ist über deren Hintergründe wenig bekannt. In Hamburg erscheint das Pergolenviertel durch die Verknüpfung von verschiedenen Formen der Konfliktaustragung besonders interessant.

Quartier	WE	Ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligung	Konflikt-austr.
FB: Dietenbach	6.500	110	○	LW	2014 (2012)	offen (2022)	WB, BP, SEM	IV; WS; BD, BE	BI, Protest, BB
M: SEM Münchner Nordosten	11.500	540	○	LW	2011	offen	SEM, WB	WS, WB, IV	BI
HH: Pergolenviertel	1400	27	●	KG	2009	2015	WB, RP, BP	BD	BI, BB, Klage
Stadtteil der Quartiere	12.000	545	○	LW	2017	offen	SEM	VU	Protest, Nachbargemeinden
HH: Wulffsche Siedlung	700		●	W	2011	2014	BP durch Senat	IV, BE	BI, BB
FB: Gutleutmatten	500	4,1	●	KG	2008	2015	BP	OL, IV	Protest
HH: Östlich Haferblöcken	550		●	GF	2015	offen (2019)	BP	WS	Protest, Klage

Tabelle 17: Bewertungen von Fällen der Gruppe Bürgerbegehren/-entscheide und umfassender Protest

Anwohner*innen

Anwohner*innen sind am häufigsten an Bürgerinitiativen und Protesten mit Bezug auf neue Wohnquartiere beteiligt, sind aber auch bei den umfassenderen Konflikten bereits stark vertreten. Die drei Fälle der direkten Anlieger*innen Am Eschbachtal in Frankfurt, die weiträumigeren Umlieger*innen des neuen Stadtteils Oberbillwerder in Hamburg und die von Umstrukturierungen im eigenen Gebiet Betroffenen an der Appenzeller Straße in München decken das Spektrum am besten ab.

Quartier	WE	ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligung	Konflikt-austr.
F: Am Eschbachtal	1.580	44	○	LW	2012 (1970)	offen (2018)	BP	BD	BI
HH: Oberbillwerder	7000	120	○	LW	2016	offen	MP	BF, WS	BI
M: Appenzeller Straße	600	13,5	●	W	2015	offen	WB, BP	WS	BI
M: Ratold-/Raheinstraße	900	14,2	○	LW, GF	2014	offen	WB, BP	WS	BI
HH: Tarpenbeker Ufer	750		○	Brache, KG	2011	2014	BP	OL, IV	BI, Petition
HH: Wohnen am Volkspark	2500	125	●	Straße, KG	2015	offen	WB, BP	WB	BI
M: Freiham	8000	110	○	LW	2007 (1960)	2015	WB, RP, BP, FNP	ZW, BD, WS, Kümmerer	BI
M: Haldenseestraße	700	6,3	●	W	2015	offen (2019)	WB, MP, BP	IV	BI
HH: Eidelstedt 74	800		●	GE	2016	offen	BP	OL	BI
Friedrich-Creuzer-Str	1300	12,8	○	IG, LW	2014	2017	WB, MP, BP	IV	Kritik
M: Prinz-Eugen-Kaserne	1800	30	●	Kaserne	2005	2012	WB, BP	IV	BI, Klage

Tabelle 18: Bewertungen von Fällen der Gruppe Anwohner*innen

Vornutzer*innen

Recht unterschiedliche Vornutzer*innen sehen sich im Konflikt mit neuen Wohnquartieren. Hierzu zählen Kleingärtner*innen, die auch Teil mehrerer umfassender Konflikte sind, kulturelle (Zwischen-)Nutzer*innen wie in Leipzig oder den beiden Münchner Umstrukturierungsgebieten, aber auch Gewerbetreibende wie an

Endbericht

der Rödelheimer Landstraße. Zum Beispiel im Münchner Kreativquartier gab es zudem Zwischennutzer zu beachten, deren Interessen berührt wurden.

Quartier	WE	ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligung	Konflikt-austr.
Ernst-May-Viertel	4.000		○/●	GF, KG	2008	offen	WB, SEM, BP	KV, WB	Protest
Schönhof-Viertel	1.600		●	IG	2006 (2002)	offen	BP	IV, OL	SN
HH: Tarpenbeker Ufer	750		○	Brache, KG	2011	2014	BP	OL, IV	Bl, Petition
M: Kreativquartier	820	20	●	Kaserne	2004	2017	BP, WB, RP	WS, IV	Verein
HH: Dieselstraße / Ivensweg	675		●	IG, KG	2007	2015	Gutachten, BP	WB, IV	Bl
FB: Stühlinger West	1400		●	W, KG	2016	2019	WB, BP	WS	Studie, SN
HH: Quartier an der Friedensallee / Kolbenhöfe	1200	8,5	●	IG	2010	offen (2018)	BP, SV, FNP	WS, WB	IG

Tabelle 19: Bewertungen von Fällen der Gruppe Vornutzer*innen

Investoren und neue Einwohner*innen

Konflikte mit den eigentlich durch die Planung Begünstigten, also Investoren, neue Einwohner*innen und sonstige Nutzer*innen der neuen Quartiere werden in den 70 Fällen an mehreren Stellen benannt, in der Auswahl gibt es jedoch nur einen Fall in Leipzig.

Quartier	WE	ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligung	Konflikt-austr.
L: Stadtraum Bayerischer Bahnhof	3000	40	●	Bahn	2011	Offen	WB, MP, BP	BD, WB, Mediation	Blockade

Tabelle 20: Bewertungen von Fällen der Gruppe Investoren und neue Einwohner*innen

Zivilgesellschaftliche Institutionen

Wo nicht (nur) direkt Betroffene im Konflikt mit den Planungen für neue Quartiere stehen, vertreten häufiger Naturschutzverbände oder -gruppen ihre Interessen. Drei solcher Fälle finden sich auch in der Auswahl wieder, beim vierten Fall, Altona Mitte, ist die Bürgerinitiative „Prellbock Altona“ vor allem mit der Bahnhofverlegung befasst, die Voraussetzung für das Wohnquartier ist.

Quartier	WE	ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligung	Konflikt-austr.
F: Stadtteil der Quartiere	12.000	545	○	LW	2017	offen	SEM	VU	Protest, Nachbargemeinde
HH: Altona Mitte	3500	75	●	Bahn, IG	2007	2018	WB, MP, B-Plan durch Senat, SV, VU, PF	BG	Protest
HH: Oberbillwerder	7000	120	○	LW	2016	offen	MP	BF, WS	Bl
HH: Spreehafenviertel	1000	20	●	GF, GE	2013	offen	WB, BP	WB	Protest, Kritik

Tabelle 21: Bewertungen von Fällen der Gruppe zivilgesellschaftlicher Institutionen

Ohne bzw. geringe öffentliche Konfliktaustragung

In der „Kontrollgruppe“ von Vorhaben mit fehlender oder geringer Konfliktaustragung in der Öffentlichkeit befinden sich sechs Quartiere in vier Städten. Allein dieser geringe Umfang ist bemerkenswert. Sie wurden sämtlich nicht in der

lokalen Auswahl vorgeschlagen. Als am besten geeignet erscheinen das Freiburger Gebiet Zähringen Nord, in dem ein kooperatives Verfahren durchgeführt wurde, und der Eutritzscher Freiladebahnhof, für den lediglich Beschwerden bekannt sind.

Quartier	WE	ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligun- g	Konflikt- austr.
Eutritzscher Freiladebahnhof	2000	25	●	Bahn, GE	2017	offen	WB	BD, NF	Kritik
FB: Zähringen Nord	800		●	GE, LW, KG	2015	offen	BP	KV	
F: Stiftstraße	500		●	Büro	2008	2017	BP, SV	-	-
HH: Dratelstraße / Wilhelmsburger Rathausviertel	1300	32	●	GE, GF	2012	offen	WB, BP	WB	
M: Hochmuttinger Straße	600	10,7	○	LW	2016	2018	WB, BP	WS, WB	Kritik
Elbinselquartier	2000	47	●	Straße	2012	offen	WB, BP	WB	
HH: Fischbeker Reethen	2200	70	○	GF	2015	offen	WB, BP	OL	Kritik
F: Lyoner Quartier	3.000		●	Büro	2008	2013	BP	OL	(IG)
M: Hanns-Seidl-Platz	585	4	●	Brache	2009	2016	WB, BP	IV	Kritik

Tabelle 22: Bewertungen von Fällen der Gruppe ohne bzw. geringer öffentlicher Konfliktaustragung

Fallgruppen Vornutzung

Vier Vornutzungen sind für die Flächen der geplanten neuen Wohnquartiere deutlich unterscheidbar. Zunächst können Grün- und sonstige Freiflächen von landwirtschaftliche Produktionsfläche getrennt werden, wobei bei Grün – und Freiflächen nicht nach der Nutzungsintensität unterschieden wird und somit sowohl Naturräume als auch Parks und Kleingärten hierzu zählen, weil einerseits die Grenzen unscharf sind und sich die Konflikte ähneln. Des Weiteren werden bestehende Wohnbauflächen (meist Nachverdichtungen) und Gewerbe- und Infrastrukturnutzungen untersucht.

Grün- und Freiflächen

Die drei vorausgewählten Gebiete decken gut unterschiedliche Freiflächenarten ab: (Insbesondere) Kleingärten im Ernst-May-Viertel, ein Landschaftsschutzgebiet am Hamburger Quartier Östlich Haferblöcken und eine innerstädtische Brach an der Münchner Ratold- und Raheinstraße. Eine gute Ergänzung wäre das Marschland in den Fischbeker Reethen, bevorzugte Alternativen die Kleingärten des Pergolenviertels und der Naturraum des Spreehafenviertels.

Endbericht

Quartier	WE	ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligung	Konflikt-austr.
F: Ernst-May-Viertel	4.000		o/●	GF, KG	2008	offen	WB, SEM, BP	KV, WB	Protest
HH: Östlich Haferblöcken	550		●	GF	2015	offen (2019)	BP	WS	Protest, Klage
M: Ratold-/Raheinstraße	900	14,2	●	LW, GF	2014	offen	WB, BP	WS	BI
HH: Fischbeker Reethen	2200	70	o	GF	2015	offen	WB, BP	OL	Kritik
HH: Pergolenviertel	1400	27	●	KG	2009	2015	WB, RP, BP	BD	BI, BB, Klage
HH: Spreehafenviertel	1000	20	●	GF, GE	2013	offen	WB, BP	WB	Protest, Kritik
FB: Gutleutmatten	500	4,1	●	KG	2008	2015	BP	OL, IV	Protest
HH: Wohnen am Volkspark	2500	125	●	Straße, KG	2015	offen	WB, BP	WB	BI
FB: Stühlinger West	1400		●	W, KG	2016	2019	WB, BP	WS	Studie, SN
HH: Dieselstraße / Ivensweg	675		●	IG, KG	2007	2015	Gutachten, BP	WB, IV	BI
HH: Eidelstedt 74	800		●	GE	2016	offen	BP	OL	BI
M: Hanns-Seidl-Platz	585	4	●	Brache	2009	2016	WB, BP	IV	Kritik
HH: Dratelnstraße / Wilhelmsburger Rathausviertel	1300	32	●	GE, GF	2012	offen	WB, BP	WB	
FB: Zähringen Nord	800		●	GE, LW, KG	2015	offen	BP	KV	

Tabelle 23: Bewertungen von Fällen der Gruppe Grun- und Freiflächen

Landwirtschaft

Quartier	WE	ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligung	Konflikt-austr.
Dietenbach	6.500	110	o	LW	2014 (2012)	offen (2022)	WB, BP, SEM	IV; WS; BD, BE	BI, Protest, BB
SEM Münchner Nordosten	11.500	540	o	LW	2011	offen	SEM, WB	WS, WB, IV	BI
Am Eschbachtal	1.580	44	o	LW	2012 (1970)	offen (2018)	BP	BD	BI
Ratold-/Raheinstraße	900	14,2	o	LW, GF	2014	offen	WB, BP	WS	BI
Oberbillwerder	7000	120	o	LW	2016	offen	MP	BF, WS	BI
Stadtteil der Quartiere	12.000	545	o	LW	2017	offen	SEM	VU	Protest, Nachbargemeinden
M: Freiham	8000	110	o	LW	2007 (1960)	2015	WB, RP, BP, FNP	ZW, BD, WS, Kümmerer	BI
Hochmuttinger Straße	600	10,7	o	LW	2016	2018	WB, BP	WS, WB	Kritik
Friedrich-Creuzer-Str	1300	12,8	o	IG, LW	2014	2017	WB, MP, BP	IV	Kritik
Riedberg Westflugel / Niederurseler Hang	1.400		o	LW	2013 (1993)	2015	BP, SEM	OL	IG
Zähringen Nord	800		●	GE, LW, KG	2015	offen	BP	KV	

Tabelle 24: Bewertungen von Fällen der Gruppe Landwirtschaft

Der Verlust landwirtschaftlicher Böden ist in den vergangenen Jahren zu einem erheblichen Konflikt in der Stadtentwicklung geworden, der in der Vorauswahl für

die Auseinandersetzung um die Quartiere Dietenbach, Münchner Nordosten und Oberbillwerder zentral ist. Gleiches gilt für den neuen Frankfurter Stadtteil. An anderen Stellen spielt dieser Konflikt nicht die zentrale Rolle, obwohl landwirtschaftliche Flächen überplant werden. Dies gilt neben Am Eschbachtal in Frankfurt und Ratold-/Raheinstraße in München auch für die übrigen Quartiere.

Wohnen

Wohnen als Vornutzung für umfangreichen Wohnungsneubau ist zumindest in der Bundesrepublik derzeit eine eher seltene Konstellation. Der Stadtumbau konzentriert sich auf andere Bereiche. Dennoch gibt es auch in der Vorauswahl drei Gebiete, in denen entweder wie in der Wulffschen Siedlung Abriss und Neubau geplant sind oder wie in den beiden Münchner Quartieren Nachverdichtung und Modernisierung. Beim Freiburger Quartier ist die bisherige Wohnbebauung hingegen deutlich untergeordnet.

Quartier	WE	ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligung	Konfliktaustr.
HH: Wulffsche Siedlung	700		●	W	2011	2014	BP durch Senat	IV, BE	BI, BB
M: Appenzeller Straße	600	13,5	●	W	2015	offen	WB, BP	WS	BI
M: Haldenseestraße	700	6,3	●	W	2015	offen (2019)	WB, MP, BP	IV	BI
FB: Stühlinger West	1400		●	W, KG	2016	2019	WB, BP	WS	Studie, SN

Tabelle 25: Bewertungen von Fällen der Gruppe Wohnen

Gewerbe und Infrastruktur

Die Übersicht zur gewerblichen und infrastrukturellen Vornutzung ähnelt der der Fallgruppe Umstrukturierung. An dieser Stelle liegt das Hauptaugenmerk insofern auf den unterschiedlichen Vornutzungen. Gute inhaltliche Ergänzungen zum der Eutritzscher Freiladbahn in Leipzig stellen hier die Hamburger Kolbenhöfe und der Frankfurter Sonderfall der Büroflächenumwandlung im Lyoner Quartier sowie die Münchner Prinz-Eugen-Kaserne dar. Für alle vier Vornutzungen gäbe es zudem Alternativen.

Endbericht

Quartier	WE	Ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligung	Konflikt-austr.
L: Eutritzscher Freiladbahnhof	2000	25	●	Bahn, GE	2017	offen	WB	BD, NF	Kritik
HH: Quartier an der Friedensallee / Kolbenhöfe	1200	8,5	●	IG	2010	offen (2018)	BP, SV, FNP	WS, WB	IG
M: Prinz-Eugen-Kaserne	1800	30	●	Kaserne	2005	2012	WB, BP	IV	Bl, Klage
F: Lyoner Quartier	3.000		●	Büro	2008	2013	BP	OL	(IG)
HH: Altona Mitte	3500	75	●	Bahn, IG	2007	2018	WB, MP, B-Plan durch Senat, SV, VU, PF	BG	Protest
F: Schönhof-Viertel	1.600		●	IG	2006 (2002)	offen	BP	IV, OL	SN
M: Kreativquartier	820	20	●	Kaserne	2004	2017	BP, WB, RP	WS, IV	Verein
F: Stiftstraße	500		●	Büro	2008	2017	BP, SV	OL	-
HH: Tarpenbeker Ufer	750		○	Brache, KG	2011	2014	BP	OL, IV	Bl, Petition
L: Stadtraum Bayerischer Bahnhof	3000	40	●	Bahn	2011	offen	WB, MP, BP	BD, WB, Mediation	Blockade
HH: Dieselstraße / Ivensweg	675		●	IG, KG	2007	2015	Gutachten, BP	WB, IV	Bl
M: Friedrich-Creuzer-Str	1300	12,8	○	IG, LW	2014	2017	WB, MP, BP	IV	Kritik
HH: Spreehafenviertel	1000	20	●	GF, GE	2013	offen	WB, BP	WB	Protest, Kritik
FB: Zähringen Nord	800		●	GE, LW, KG	2015	offen	BP	KV	
Elbinselquartier	2000	47	●	Straße	2012	offen	WB, BP	WB	
HH: Dratelnstraße / Wilhelmsburger Rathausviertel	1300	32	●	GE, GF	2012	offen	WB, BP	WB	

Tabelle 26: Bewertungen von Fällen der Gruppe Gewerbe und Infrastruktur

3.2 Neue Stadtteile: Oberbillwerder, Frankfurt Nord-west, Dietenbach, Munchner Nordosten

Um der großen Wohnraumnachfrage zu begegnen, haben in den vergangenen zehn Jahren bis auf Leipzig alle Untersuchungsstädte Planungen für neue Stadtteile für über 5.000 Wohneinheiten begonnen, in Frankfurt und München könnten sie sogar bis zu 30.000 Menschen Wohnraum bieten. In München gibt es im Untersuchungszeitraum sogar drei Wohnungsbauvorhaben dieser Größenordnung. Dabei stellen sich auch die Planungsprozesse sehr unterschiedlich dar: Während der Freiburger Stadtteile Dietenbach durch einen Bürgerentscheid bestätigt wurde, war für den Stadtteil im Münchner Nordosten bis zur Kommunalwahl nicht einmal eine Mehrheit im Stadtrat erkennbar. Während die Stadt Hamburg Bürger*innen trotz erkennbarer Konflikte frühzeitig in die Entwicklung von Oberbillwerder einbezogen hat, kam die Voruntersuchung für einen neuen Frankfurter Stadtteil zunächst ohne nennenswerte Beteiligungsangebote aus, was sich im weiteren Verfahren änderte.



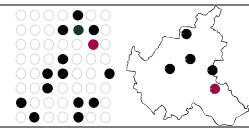
Neue Stadtteile									
Quartier	WE	ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligung	Konflikt-austr.
FB: Dietenbach	6.500	110	o	LW	2014 (2012)	offen (2022)	WB, BP, SEM	IV; WS; BD, BE	BI, Protest, BB
HH: Oberbillwerder	7000	120	o	LW	2016	offen	MP	BF, WS	BI
M: SEM Münchner Nordosten	11.500	540	o	LW	2011	offen	SEM, WB	WS, WB, IV	BI
F: Stadtteil der Quartiere	12.000	545	o	LW	2017	offen	SEM	IV, VU, Konsilium	Protest
M: Freiham	8000	110	o	LW	2007 (1960)	2015	WB, RP, BP, FNP	ZW, BD, WS, Kümmerer	BI
M: SEM/Kosmo München Nord	11.500	900	o	LW	2016	offen	SEM, Kosmo		BI, Protest

Tabelle 27: Bewertungen von Fällen der Gruppe Neue Stadtteile

3.2.1 Oberbillwerder, Hamburg: Langfristige Planung oder Wiedergänger?

Auch langfristig gesichertes Planungsrecht vereinfacht nicht unbedingt die notwendigen gesellschaftlichen Aushandlungsprozesse über „Wachstumsschmerzen“ von Wohnungsbauvorhaben. Bereits seit 1973 sieht die Hamburger Flächennutzungsplanung einen Stadtteil im Norden des Bezirks Bergedorf vor, in peripherer, aber relativ gut erschlossener Lage nahe den bestehenden Großwohnsiedlungen Bergedorf-West, Neuallermöhe-West und Neuallermöhe-Ost (IBA Hamburg 2017b:18f.). Die allgemeine Kritik an dieser Form der Stadtentwicklung, der Trend zum Einfamilienhaus, vor allem aber Bürgerproteste gegen die Bebauung von landwirtschaftlichen Nutzflächen in den Marsch- und Viehlanden als einem der ältesten agrarisch geprägten Kulturräumen Deutschlands führten schon

in den 1970ern zu einem Planungsstopp – nicht aber zu einer Streichung aus dem Flächennutzungsplan. Mitte der 1990er Jahre wurde eine Wiederaufnahme diskutiert und das Landschaftsprogramm angepasst, um einen besseren Schutz der Kulturlandschaft zu gewährleisten, doch erst 2016 kam es tatsächlich zum Beschluss der Senatskommission, die IBA Hamburg GmbH mit einem Masterplan zu beauftragen. Dieser wurde 2019 nach einem Beteiligungsprozess und wettbewerblichen Dialogverfahren vom Senat beschlossen und sieht 7.000 Wohneinheiten und 5.000 Arbeitsplätze auf dem 120 ha großen Gebiet vor – das größte Wohnungsbauprojekt seit der HafenCity. In Abgrenzung zu den umgebenden Großwohnsiedlungen wird der Stadtteil als „Connected City“ und „Active City“ konzipiert, die auf Mischnutzung, gute Verbindungen und soziale Durchmischung setzt. Dennoch gibt es vor Ort erhebliche Bedenken gegen das Vorhaben, die einerseits durch die Oppositionsfraktionen in der (nicht verfahrensführenden) Bezirksversammlung und andererseits der bereits bestehenden Dorfgemeinschaft Billwärder an der Bille e.V., vorgetragen wird. Es fanden u.a. eine Großdemonstration und ein Bürgerbegehren statt, dem nicht gefolgt wurde. Kritisiert werden vor allem der Eingriff in Natur und Landschaft, aber auch verkehrliche Probleme, da die MIV-Anbindung durch angrenzende Wohngebiete erfolgt und der ÖPNV bereits stark ausgelastet sei und kaum verstärkt werden könne. Im Gegensatz zu den drei anderen neuen Stadtteilen wird dabei auch auf hinreichend Alternativflächen durch die im Rahmen des „Vertrags für Hamburg“ erarbeiteten Wohnraumkonzepte der Bezirke verwiesen.



Oberbillwerder	Hamburg		
Lage	Neuer Stadtteil	Fläche	120 ha
Planungsbeginn	2016	Stand 2020	Masterplanerstellung
Wohneinheiten	7.000 zzgl. Gewerbe	Einwohner*innen	16.000
Verfahrensart	Bebauungsplan	Beteiligung	Onlinebeteiligung, Ideenwerkstatt, öffentliche Planungswerkstätten zum Wettbewerb
Verfahrensträgerin	Senat der Freien und Hansestadt Hamburg IBA Hamburg	Konfliktparteien	Dorfgemeinschaft Billwärder an der Bille e.V. Fraktionen von CDU und Die Linke in der Bezirksversammlung



Chronik
Tabelle 28: Kenndaten Oberbillwerder



Abbildung 1: Plan für Oberbillwerder (eigene Darstellung nach IBA Hamburg 2019)

Lage und Erschließung

Das Plangebiet liegt im Bezirk Hamburg Bergedorf und soll zukünftig den 105. Hamburger Stadtteil bilden. Dabei ist das Plangebiet sowohl durch mehrere Stadtteile als auch von Naturschutzgebieten umgeben: Im Norden grenzt der Stadtteil Billwerder an und im Osten und Süden folgen mit Bergedorf-West, Neuallermöhe-West und Neuallermöhe-Ost drei Großwohnsiedlungen des 20. Jahrhunderts (IBA Hamburg 2017b:18f.). Die Siedlungsbereiche sind durch drei- bis viergeschossigen Mietwohnungsbau, Einfamilienhäuser sowie durch mehrere Fleete und einen See geprägt (Gefroi 2018:14). Die drei angrenzenden Naturschutzgebiete „Boberger Niederung“, „Allermöher Wiesen“ und „Die Reit“ enthalten darüber hinaus Natura 2000-Gebiete mit charakteristischen Geest/Marschflächen und ausgeprägten Binnendünen-Landschaften.

Bezüglich der Anbindung folgt im südlichen Abschnitt des Plangebietes die S-Bahnstation Allermöhe mit einer dazugehörigen S-Bahntrasse zwischen dem Hamburger Hauptbahnhof und Bergedorf. Dabei ist der Hamburger Hauptbahnhof mit der S-Bahn in einer Viertelstunde zu erreichen, das Zentrum Bergedorfs wiederum in fünf Minuten. Darüber hinaus kann das Gebiet über die Straßenzüge der benachbarten Stadtteile erreicht werden. Eine ergänzende infrastrukturelle Anbindung erfolgt über das Veloroutennetz, über das die Innenstadt in 30 Minuten erreicht werden kann (IBA Hamburg 2017b:4). Die Lage lässt sich insgesamt als peripher und außerhalb der Inneren Stadt beschreiben und damit als ein Vorhaben im Hamburger Außenbereich gemäß der Hamburger Strategie „Mehr Stadt an neuen Orten“.

Ausgangssituation

Das Plangebiet *Oberbillwerder* liegt in einem Marschgebiet der Elbtalau der überregional bedeutsamen Vier- und Marschlande, welches seit Jahrhunderten landwirtschaftlich kultiviert wird und damit zu den ältesten agrarisch geprägten Kulturräumen Deutschlands gehört (IBA Hamburg 2017b:20). Dabei wurde durch einen entsprechenden Flächennutzungsplan von 1973 das Gebiet als potenzielle Siedlungsfläche ausgewiesen. Auch die angrenzenden Flächen wurden entweder als Siedlungs- oder Gewerbeflächen dargestellt. Im Zuge einer wirtschaftlichen

Rezession und öffentlichen Protesten gegen die Bebauung der Agrarflächen, wurde das „Großprojekt Billwerder-Allermöhe Mitte“ (IBA Hamburg 2017b:13) in den 1970iger Jahren vorerst eingestellt. Teilelemente dieses Großprojektes wurden allerdings durch die Bebauungen Neuallermöhe-West und Neuallermöhe-Ost aufgegriffen. 1979 beschloss der Hamburger Senat auf einer Fläche von 123 ha den Stadtteil Neuallermöhe-Ost mit 3.800 Wohnungen zu errichten. Aufgrund eines weiteren Wohnungsmangels wurden auch die Planungen zur Neuallermöhe-West vorangebracht; die Planungen mündeten in die Errichtung von weiteren 5.600 Wohnungen (IBA Hamburg 2017b:13f.).

Planungsziele

Der "Masterplan" *Oberbillwerder* sieht für das Plangebiet unter anderem etwa 7.000 neue Wohnungen, ca. 5.000 Arbeitsplätze und vielfältige soziale Einrichtungen vor (unter anderem vierzehn Kindertagesstätten, zwei Grundschulen und ein Begegnungszentrum mit einer Stadtteilschule und einem Gymnasium). Angestrebt wird dadurch ein Wohn- und Arbeitsquartier für ca. 16.000 Menschen (ndr.de).

Dabei wird sie als nachhaltige Musterstadt des 21. Jahrhunderts beschrieben, welche den Leitbildern einer Active und Connected City folgt. Unter der proklamierten „Active City“ werden die vielfältigen Bewegungs- und Sport- und Gesundheitsangebote im neuen Stadtteil gebündelt. Die Implementierung dieser Zielvorstellung soll über die Schaffung von vielfältigen Freiräumen, Sportanlagen, einer autoreduzierten inneren Erschließung, sowie der gezielten Anwerbung von Gesundheitsunternehmen erfolgen (Gefroi 2018:14). Zudem verweist die „Connected City“ auf die verschiedenen Verknüpfungen zwischen Freiräumen und Gebäuden, die gleichzeitig mehrere Nutzungsfunktionen übernehmen können, wodurch eine effiziente Flächenausnutzung erreicht werden soll (vgl. Dokumentation Masterplanbeschluss 2019: 2). Verknüpfend soll auch die Mobilität ausgestaltet werden. In elf Mobility Hubs sollen sich die PKW-Abstellflächen konzentrieren und mit Car-Sharing und Fahrradnutzungen verbunden werden, damit der innere Bereich des Quartiers autoreduziert werden kann (zeit.de).

Die Bebauung konzentriert sich auf fünf Stadtquartiere, deren Anordnung und Verteilung über entsprechende Entwässerungsanlagen und verschiedenen „Loops“ (Verbindungsflächen zwischen der Bebauung und dem umliegenden Landschaftsraum) gegliedert werden. Eine zentrale Grünachse („Rambla“) soll ein späteres Quartierszentrum ausbilden und sorgt für Verknüpfungspunkte zwischen dem Plangebiet und dem Stadtteil Neuallermöhe. Bezüglich der Eigentümer*innenstruktur, wird der Wohnungsbau nach dem Hamburger Drittel-Mix, dies entspricht jeweils ein Drittel sozialgeförderten, frei finanzierten und Eigentumswohnungsbau, realisiert. Darüber hinaus sind bis zu 20% der Wohnflächen für Baugemeinschaften vorgesehen (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2019:2). Bei den verwendeten Gebäudetypologien sollen sowohl Blockrand- und Zeilenbebauungen, als auch Punkt-Hochhäuser Verwendung finden (zeit.de).

(Bisheriger) Verfahrensablauf

Das Plangebiet bereits in den 1970er Jahren in einem größeren Entwicklungszusammenhang mit den angrenzenden Flächen Neuallermöhe-West/-Ost gesehen, wegen öffentlichen Protesten allerdings lange nicht weiterverfolgt. In den 1990er Jahren rückte das Plangebiet allerdings wieder in den Fokus der Stadtplanung, u.a. wurden erste Gutachten zur weiteren städtebaulichen Eignung in Auftrag gegeben. Daraufhin wurde der FNP angepasst, teilweise wurden gewerbliche Flächen wieder zu landwirtschaftlichen Flächen umgewidmet und konkrete Siedlungsflächen für das Vorhaben *Oberbillwerder* dargestellt (IBA Hamburg 2017b:14). Auch das korrespondierende Landschaftsprogramm wurde 1997 angepasst und als „sogenanntes Milieu Etagenwohnen, Gewerbe und verdichteter Stadtraum“ (IBA Hamburg 2017b:15) beschrieben. Durch diese planrechtlichen Anpassungen sollte das Gebiet sowohl für Siedlungsentwicklungen zugänglich gemacht werden, als auch der Schutz der Kulturlandschaft dauerhaft gesichert werden. Am 26. September 2016 entschied die Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnen das Vorhaben *Oberbillwerder* in die Wege zu leiten und beauftragte die IBA Hamburg GmbH mit der Erstellung eines Masterplans und eines Kosten- und Finanzierungsplans (IBA Hamburg 2017b:17).

Es folgten im Anschluss eine öffentliche Auftaktveranstaltung am 21.12.2016, Onlinebeteiligungsformate von Dezember bis Januar 2017, Fachexkursionen und eine öffentliche Ideenwerkstatt (2. bis 4. März 2017), sowie die Erstellung von vielfältigen Fachgutachten (u.a. zu den Bereichen Wasserwirtschaft, Verkehr & Mobilität und zur Agrarwirtschaft). Die ermittelten Planungsziele mündeten in die Erstellung des Masterplans Oberbillwerder, welcher in einem wettbewerblichen Dialogverfahren (Auftakt: 09. Oktober 2017) entwickelt wurde. Dieses Dialogverfahren war durch mehrere öffentliche Werkstätten und einer zunehmenden Verringerung der Planungsbüros geprägt, um am Ende ein breit getragenes Planergebnis zu erhalten (IBA Hamburg 2017b:77). Dabei wurde im Mai 2018 der Entwurf „Connected City“ von ADEPT ApS (Kopenhagen), Karres + Brands (Hilversum) und Transsolar (Stuttgart) von der Sach- und Fachjury als Siegerentwurf gekürt. Der Masterplan wurde schließlich am 26. Februar 2019 vom Hamburger Senat beschlossen (vgl. BSW o.J.). Derzeit findet eine Konkretisierung des Masterplans statt (Stand: Ende 2020), Der Bezirk wollte bis 2022 einen Bebauungsplan erstellt haben (NDR vom 18.7.2020), die Bebauung soll ab 2025 beginnen (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2019:4). Durch die veränderte Zusammensetzung der Bezirksversammlung nach den Wahlen 2020, durch die nun eine Zusammenarbeit zwischen der dem Stadtteil gegenüber kritischen FDP, SPD und Grünen besteht, könnte sich der Prozess verzögern. In der Vereinbarung wurde festgehalten, dass der Bau erst begonnen werden soll, wenn die Zufahrt zur Bundesstraße fertig ist (Hamburger Morgenpost vom 4.3.2020, NDR vom 24.1.2020). Noch ist unklar, ob sich der Bezirk hiermit gegenüber dem Senat durchsetzen kann.

Governance: Akteure und Instrumente

Aufgrund seiner stadtweiten Bedeutung wurde das Bauvorhaben nicht alleinig von der Bezirksversammlung Bergedorf, sondern von der Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnen in die Wege geleitet. Diese beauftragte die städtische IBA Hamburg GmbH mit der Konzipierung des Planungsprozesses und der Ausgestaltung von Beteiligungsformaten, die über den gesamten Realisierungszeitraum dafür verantwortlich ist. Auf Bezirksebene wurde diese Planinitiiierung

von der Senatsebene teilweise stark kritisiert: Die Rot-Grüne Bezirksmehrheit unterstützte das Vorhaben, wohingegen die Bergedorfer CDU und Linkspartei das Vorhaben ablehnten und unter anderem eine fehlende Transparenz und Mitgestaltungsmöglichkeit der Bergedorfer*innen kritisiert wurde (vgl. CDU-Bezirksfraktion 2017).

Das Bezirksamt Bergedorf sorgte hingegen für die Integration des Masterplans in formelles Planrecht und übernimmt in diesem Zusammenhang auch die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2019:4). Im Rahmen des Planungsprozesses wurde insbesondere von der Dorfgemeinschaft Billwärder an der Bille e.V. Kritik an der Zerstörung von Natur- und Kulturlandschaft geübt. Die Initiative fordert, den Standort Oberbillwerder aufzugeben und stattdessen bereits versiegelte Flächen effizienter zu nutzen und für den Wohnungsbau zur Verfügung zu stellen (vgl. oberbillwerder.info).

Beteiligung und Partizipation

Bereits kurz nach der Initiierung des Vorhabens Oberbillwerder gab es aufsuchende Gespräche mit Behörden, der Politik, Vereinen und Einrichtungen. Die öffentliche Auftaktveranstaltung fand am 21. Dezember 2016 statt, bei der über den bevorstehenden Planungsprozess informiert wurde und die Zivilgesellschaft bereits erste Planideen äußern konnte. Daran anschließend setzte eine einmonatige Online-Beteiligungphase von Mitte Dezember bis Anfang Januar 2017 ein, bei der Bürger*innen auf einer Onlinekarte Nutzungsvorschläge verorten und Beiträge verfassen konnten (IBA Hamburg 2017a:8).

Im Anschluss folgte eine Ideenwerkstatt im März 2017; dabei kamen Fachexperten unterschiedlichster Disziplinen zusammen und konkretisierten in sechs Arbeitsgruppen erste Zielvorstellungen für das Plangebiet. Dabei konnten an einem abendlichen Bürgerworkshop Bürger*innen eigene Vorschläge einbringen, die in die Zielkonkretisierungen der Arbeitsgruppen einfluss (IBA Hamburg 2017a:4). Im Rahmen des wettbewerblichen Dialoges zur Erstellung des Masterplans gab es eine öffentliche Auftaktveranstaltung und zwei Dialogphasen, bei denen in öffentlichen Planungswerkstätten Entwürfe diskutiert werden konnten. Diese setzte vor den jeweiligen Entwurfsabgaben ein, sodass die Zivilgesellschaft die eingereichten Vorschläge vor ihrer Abgabe bewerten und diese daraufhin auch modifiziert werden konnten (IBA Hamburg 2017b:87). Stand Ende 2020 ruht der Beteiligungsprozess – zum einen aufgrund der Überarbeitung des Masterplans, zum anderen durch die Corona-Beschränkungen –, jedoch ist eine „coronagerechte“ Wiederaufnahme mit stärkerer Onlinenutzung in Planung (Bergedorfer Zeitung vom 21.11.2020).

Die Dorfgemeinschaft Billwärder an der Bille e.V. hat darüberhinaus während des Planungsprozesses über ein Dorfblatt und über initiierte Veranstaltungen versucht auf das Planverfahren Einfluss zu nehmen (vgl. Dorfgemeinschaft Oberbillwerder). Nach dem Beschluss des Masterplans kam es im Mai 2019 zudem zu einer Demonstration mit bis zu 500 Teilnehmenden in der Hamburger Innenstadt, Anfang 2020 wurde von Dorfgemeinschaft und der Stiftung Billwerder zudem ein Bürgerbegehren initiiert, an dem sich trotz erschwelter Bedingungen während der Corona-Pandemie über 5.700 Bergedorfer*innen beteiligten (nein-

zu-oberbillwerder.de). Das Begehren, das den Bezirk darauf verpflichtet, sich gegenüber dem Senat dafür einzusetzen, „den Masterplan Oberbillwerder nicht umsetzen zu müssen“, wurde von der Bezirksversammlung formal angenommen – um dann vor dem Senat mit dem Ansinnen zu scheitern. Damit wurde die Durchführung eines Bürgerentscheids mit einer ggf. deutlich stärkeren Signalwirkung aber auch der Möglichkeit einer Mehrheit für den Stadtteil verhindert.

3.2.2 Stadtteil der Quartiere im Frankfurter Nordwesten: Verlorener Nachbarschaftsstreit?

Die stadtregionale Perspektive ist längst nicht mehr nur eine Erweiterung der räumlichen Möglichkeiten dynamisch wachsender Großstädte – sie führt auch zu zusätzlichem Abstimmungsbedarf. 2017 verkündete die Römerkoalition aus SPD, CDU und Grünen nach einer behördeninternen Standortprüfung, dass westlich der Stadtteile Niederursel, Nordweststadt und Praunheim und angrenzend an die Umlandgemeinden Oberursel, Steinbach und Eschborn ein neuer Stadtteil für 30.000 Einwohner*innen geplant werden sollte. Innerhalb eines 545 ha großen Plangebiets werden 190 Hektar Bauland avisiert. Während Teile des Areals in direktem Anschluss an die bestehenden Stadtteile bereits im Flächennutzungsplan ausgewiesen sind, war vor allem eine Bebauung westlich der das Gebiet querenden Autobahn A5 zuvor nicht vorgesehen und stieß insbesondere in Steinbach und Oberursel auf großen Widerspruch – nicht nur von Bürger*innen, sondern auch den kommunalpolitischen Vertreter*innen, die sich von der Frankfurter Entscheidung übergangen fühlten.

Stadtteil der Quartiere	Frankfurt a.M.		
Lage	Neuer Stadtteil	Fläche	545/190 ha
Planungsbeginn	2017	Stand 2020	Vorbereitende Untersuchung
Wohneinheiten	12.000	Einwohner*innen	30.000
Verfahrensart	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	Beteiligung	Informationsveranstaltungen, Onlinebeteiligung
Verfahrensträgerin	Magistrat der Stadt Frankfurt	Konfliktparteien	Nachbarkommunen Bürgerinitiative „Unser Heimatboden vor Frankfurt – Feld statt Beton“

Chronik	
2017	Potenzialflächenanalyse
2017	Koalitionsentscheidung
2017	Informationsveranstaltungen
2017	Einleitung Vorbereitende Untersuchung
2018	Consilium
2019	De-Facto-Ablehnung durch Regionalver.
2020	Ideenwettbewerb

Tabelle 29: Kenndaten Stadtteil der Quartiere

Obwohl bereits die erste Ankündigung auch einen ÖPNV-Ausbau bis in die Nachbarkommunen vorsah, führte dieser Widerspruch dazu, dass auch die Regionalversammlung quasi gegen eine Aufnahme in den in Neuaufstellung befindlichen

Regionalen Flächennutzungsplan votierte – für Frankfurt und Umland wurden Regional- und Flächennutzungsplan 2010 zusammengeführt. Die Stadt Frankfurt verfolgt das Vorhaben dennoch weiter und hat die Vorbereitende Untersuchung für eine Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM), einen Bürgerbeteiligungsprozess, einen Ideenwettbewerb sowie mit dem Consilium ein begleitendes Expertengremium initiiert. Da das Plangebiet nicht nur von der Autobahn und einer parallel verlaufenden Höchstspannungstrasse, sondern quer dazu durch das Steinbachtal als Luftleitbahn und weitere Grünzüge gequert wird, sehen die aktuellen Konzepte einen „Stadtteil der Quartiere“ anstelle eines kompakten Siedlungskörpers vor.



Abbildung 2: Schematische Darstellung des Stadtteils der Quartiere (eigene Darstellung; nach Stadt Frankfurt am Main 2019)

Lage und Erschließung

Der neue Stadtteil wird an der Stadtgrenze westlich der Stadtteil Niederursel, Nordweststadt und Praunheim bzw. südwestlich des seit den 1990er bebauten Riedbergs geplant. Er grenzt damit im Norden an den Oberurseler Stadtteil Weißkirchen, im Westen an Steinbach und im Südwesten an Eschborn an. Das Plangebiet liegt damit beiderseits der Autobahn A5, die auch für die Erschließung genutzt werden kann. Zudem besteht am Westrand die Trasse der S-Bahn, die bis voraussichtlich 2023 durch eine neue Regionalbahntangente West (RTW) von Bad Homburg nach Hoechst mit einem weiteren Strang zum Gewerbegebiet Praunheim, der direkt durch das Plangebiet führt, ergänzt werden soll (Frankfurter Neue

Presse vom 29.3.2017). Als zusätzliche ÖPNV-Erschließung ist eine Verlängerung der U-Bahn-Linie 6 im Gespräch, die vom Ostbahnhof und der Innenstadt kommend bislang in Hausen endet (stadtplanungsamt-frankfurt.de).

Ausgangssituation

Von dem insgesamt 545 Hektar großen Untersuchungsgebiet werden schätzungsweise 190 Hektar für den neuen Stadtteil benötigt (Frankfurter Rundschau vom 11.12.2017; Magistrat der Stadt Frankfurt 2017). Das Gebiet wird derzeit überwiegend landwirtschaftlich genutzt, im Norden ist ein größerer Teil als Landschaftsschutzgebiet der Kategorie 2 ausgewiesen, gehört aber nicht zum Frankfurter GrünGürtel (Frankfurter Rundschau vom 9.6.2017b). Für den Bereich westlich der A5 wurden bislang keinerlei Bebauungspläne aufgestellt, östlich sind mehrere Bestandspläne vorhanden, insbesondere für einen 44 Hektar großen Bereich südlich von Niederursel. Während dieser Plan bereits 1977 beschlossen wurde (Nr. B199), wurden in den vergangenen Jahren auf der Basis der Regionalen Flächennutzungsplans für Flächen an den Ortsrändern der Nordweststadt und Praunheims Pläne aufgestellt, die nun integriert werden sollen (stadtplanungsamt-frankfurt.de).

Planungsziele

Die Stadt Frankfurt sieht die Potenziale aus Konversion und Nachverdichtung“ als nicht mehr in der Lage, den Bedarf nach zusätzlichem Wohnraum zu decken, während die beiden Großprojekte der vergangenen Jahrzehnte, Riedberg und Europaviertel, nahe der Fertigstellung sind. In dem nun untersuchten Bereich beiderseits der A5 wird ein Potenzial für 8.000 bis 12.000 Wohneinheiten für bis zu 30.000 Menschen gesehen. Da betont wird, dass der Stadtteil „bezahlbaren Wohnraum“ bieten soll (Frankfurter Rundschau vom 9.6.2017a), ist ein „Mix aus genossenschaftlichem und gemeinschaftlichem Wohnungsbau, aus privatem und 30 % gefördertem Wohnungsbau“ vorgesehen (stadtplanungsamt-frankfurt.de). Weiterhin möchte die Stadt aus vergangenen Fehlern lernen und alle erforderlichen Infrastrukturen bereits bereitstellen, „bevor die erste Wohnung entsteht“ (Frankfurter Rundschau vom 9.6.2017b). Die Planungsziele sehen schließlich vor, die regionale Grün- und Siedlungsstruktur zu integrieren und grüne Zäsuren zwischen bestehenden Quartieren zu schaffen (stadtplanungsamt-frankfurt.de). Für das bislang auf einer Teilfläche nördlich der Heerstraße geplante Gewerbegebiet soll zudem eine Mischnutzung aus Gewerbe und Wohnen geprüft werden (Magistrat der Stadt Frankfurt 2017:2).

(Bisheriger) Verfahrensablauf

Während für Teile des Gebietes westlich der A5 bereits seit Jahrzehnten Baurecht besteht und weitere 2011 durch den Regionalen Flächennutzungsplan ausgewiesen wurden, wurde die Statteilplanung zunächst nur intern diskutiert und im Juni 2017 durch Vertreter/innen der drei Parteien der Koalition im Frankfurter Stadtparlament (SPD, CDU, Grüne) gemeinsam verkündet (Frankfurter Rundschau vom 9.6.2017b). 200 Potenzialflächen seien vorab geprüft worden. Zum Zeitpunkt dieses Vorstoßes waren weder die angrenzenden Nachbarkommunen noch die Ortsbeiräte beteiligt worden. Letzteres führte dazu, dass der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung über den Magistratsvortrag zur Einleitung der Vorbereitenden Untersuchung für eine Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme als ersten formalen Verfahrensschritt zunächst verschoben werden musste, weil der

Ortsbeirat 8 auf CDU-Antrag gegen die Einleitung votierte. Im Dezember 2017 beschloss die Stadtverordnetenversammlung dennoch mit großer Mehrheit die VU, neben den Koalitionären stimmten auch Die Linke und FDP dafür (Frankfurter Rundschau vom 14.12.2017). Dennoch wurde der Stadtteil sowohl im Frankfurter OB-Wahlkampf Anfang 2018 als auch vor der hessischen Landtagswahl im Oktober 2018 zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. So schlug die CDU-Kandidatin eine Verkleinerung auf den Bereich östlich der A5 vor (Frankfurter Rundschau vom 1.10.2017) und äußerte sich der grüne Wirtschaftsminister kritisch zu dem Vorhaben (Frankfurter Rundschau vom 17.3.2019).

Bislang wird die VU bearbeitet, ohne dass darüber der Öffentlichkeit viel bekannt wurde. So wurden Bestandsaufnahmen zu Klimaschutz und Verkehr begonnen und Gespräche mit den Grundstückseigentümer*inne*n geführt (Frankfurter Rundschau vom 30.12.2018). Wesentliche Gutachten zur VU sollen bis September 2019 vorliegen (Magistrat der Stadt Frankfurt 2019) Ein mit der VU beschlossenes, als „Consilium Frankfurt Nord-West“ bezeichnetes Expertengremium wurde im Mai 2019 erstmals einberufen (Stadtplanungsamt Frankfurt am Main 10.5.2019). Der als „Studien zu Stadt und Landschaft“ bezeichnete Ideenwettbewerb wurde im Laufe des Jahres 2020 durchgeführt. Nach einem digital durchgeführten Bürgerdialog zu den Entwürfen (Frankfurter Rundschau vom 8.11.2020) wurde von der Fachjury der Beitrag „Quartiere im Kreislauf“ von cityförster architecture + urbanism (Hannover) mit Urbane Gestalt (Köln) zur Umsetzung empfohlen. Die weitere Vorbereitende Untersuchung orientiert sich nun an diesem Konzept und soll bis Ende 2021 abgeschlossen sein.

Governance: Akteure und Instrumente

Die Stadt Frankfurt ist Planungsträgerin. Nach Grundstückserwerb der stadteigenen ABG Holding ist der Anteil von Flächen im Eigentum der Stadt Frankfurt und stadtnaher Institutionen von rund vierzig Prozent auf nahezu die Hälfte gestiegen, während das Areal ansonsten im Besitz von „mehreren hundert“ unterschiedlichen Eigentümer*inne*n (Frankfurter Rundschau vom 13.2.2019). Obwohl die Stadt hofft, sich mit weiteren Eigentümer*inne*n über Erwerb oder Flächentausch einigen zu können, geht man davon aus, das Vorhaben nur über eine Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme realisieren zu können (Frankfurter Rundschau vom 11.12.2017) und hierfür die Vorbereitende Untersuchung beschlossen. Für die Umsetzung ist eine kommunale Projektgesellschaft unter Beteiligung der Umlandgemeinden geplant.

Bereits an der Verkündung der Statteilplanung wird deutlich, dass dieses Vorhaben vor allem durch kommunalpolitische Akteure vertreten wird, während die Planungsverwaltung öffentlich kaum in Erscheinung tritt. Insbesondere der Planungsdezernent Josef (SPD) warb durchgehend und vehement für das Vorhaben – so sehr, dass Kritiker*innen den Stadtteil bereits „Josefstadt“ getauft haben (Frankfurter Rundschau vom 20.9.2017). Über alle politischen Ebenen und auch Grenzen hinweg unterstützt auch seine Partei das Vorhaben. Bei den beiden übrigen Koalitionären ist diese Einheitlichkeit nicht gegeben: In der CDU gibt es nicht nur im Umland, sondern beispielsweise auch von der OB-Kandidatin, deutliche Vorbehalte gegen eine Bebauung westlich der A5, in den Fraktionen in den beiden Ortsbeiräten zum Teil auch gegen die östlichen Teilflächen. Entsprechend wurde die VU schon beim Beschluss durch einen CDU-Vertreter als

„Potenzialanalyse“ bezeichnet (Frankfurter Rundschau vom 14.12.2017). Dies ist auch insofern bedeutsam, als einer der Hauptkritiker der CDU-Fraktionsvorsitzende in der Verbandsversammlung des Regionalverbands Frankfurt-Rhein-Main, die über den Regionalen Flächennutzungsplan und somit letztlich über die Gebietsausweisung entscheidet (Frankfurter Rundschau vom 12.10.2018). Das Ergebnis des Ideenwettbewerbs hat hier offenbar eher zusätzliche Kritik hervorgerufen, die sich vor allem auf die geplante Dichte und Geschossigkeit konzentriert (Frankfurter Rundschau vom 17.11.2020). Die Grünen in Frankfurt haben entschieden, den Beschluss angesichts fehlender Alternativflächen mitzutragen und wollen vor allem die Qualität der Planung und des Verfahrens sichern (Frankfurter Rundschau vom 9.6.2017b), stehen dadurch allerdings in der parteiinternen Kritik aus dem Umland. Auch der grüne Wirtschaftsminister weist insbesondere auf die Probleme des Standorts und den Abstimmungsbedarf mit den Nachbarkommunen hin. Auch eine schnelle Änderung des LEP lehnt er ab (Frankfurter Rundschau vom 11.12.2017).

Innerhalb Frankfurts sind zwei Ortsbeiräte (7 und 8) in das Verfahren eingebunden und vertreten die Interessen der angrenzenden Ortsteile. In beiden Gremien besitzt die Rathauskoalition eine deutliche Mehrheit, wird aber die Stadtteilplanung kritisch begleitet. Dabei zeigen sich aber Unterschiede: Im Ortsbeirat 7 Mitte-West wurde mehrheitlich ein Forderungskatalog beschlossen, dem sich die SPD anschloss, während die CDU den Stadtteil als „beschlossene Sache“ ablehnte. Im Ortsbeirat 8 Nord-West hingegen stimmten alle Fraktionen gegen die VU, nur die SPD war dafür.

Auch jenseits der Stadtgrenze sind die Positionen der Akteure vielfältig. Die Stadtverordneten der Städte Steinbach am Taunus und Oberursel haben jeweils Resolutionen gegen das Vorhaben und insbesondere gegen eine Bebauung östlich der A5 beschlossen. Jedoch sieht die Stadt Oberursel in der Stadtteilplanung immerhin die Chance auf eine Umfahrungsstraße (Frankfurter Rundschau vom 19.10.2017), während Steinbach das Angebot einer Verlängerung der U6 ablehnt (Frankfurter Rundschau vom 12.6.2017). Die Situation in Eschborn stellt sich wiederum gänzlich anders dar: Hier wurde ein Resolutionsentwurf des Bürgermeisters zunächst abgeschwächt (Frankfurter Rundschau vom 17.12.2017), da innerhalb der Stadt auch Vorteile gesehen werden. Eschborn verfügt über ein sehr viele Arbeitsplätze und Einpendler*innen, die ebenfalls Wohnraum benötigen (Frankfurter Rundschau vom 29.10.2017). Zudem besitzt die Stadt Eschborn Flächen innerhalb des Untersuchungsgebiets. Dennoch wurde die Resolution 2019 gegen die Stimmen von SPD und Grünen verschärft und Eschborn möchte nun wie Steinbach und Oberursel „alle Möglichkeiten nutzen, die Entstehung des Baugebiets zu verhindern“ (Frankfurter Neue Presse vom 6.4.2019). Innerhalb aller drei Städte bestehen teils erheblich unterschiedliche Bewertungen durch die politischen Parteien. So konnte die FDP in Steinbach durch ihre besonders kritische Position bei der Landtagswahl punkten (Frankfurter Rundschau vom 28.10.2018).

Die Bürger*innen sind hingegen unabhängig vom Wohnstandort überwiegend in der Bürgerinitiative „Unser Heimatboden vor Frankfurt – Feld statt Beton“ organisiert, die sich noch vor dem Beschluss der Stadtverordneten über die VU gegründet hat (Frankfurter Rundschau vom 18.9.2017) – der Name wurde bewusst als Referenz an die Münchner Initiative gewählt. Ziel ist es, „[d]en Boden im

Grenzgebiet von Taunus und Frankfurt als Fläche für Landwirtschaft und Naherholung, Klimaschutz und regionaler Nahrungsversorgung zu erhalten, die Bewahrung der Lebensqualität zu sichern und „de[n] schlechteste[n] Ort in Frankfurt, um Wohnungen zu bauen“ (Frankfurter Rundschau vom 20.3.2019), stellenweise wird der Pfingstberg als Alternative genannt.

Bauernverband und BUND haben gemeinsam gegen den Flächenverbrauch und den Verlust hochwertiger landwirtschaftlicher Nutzflächen Stellung genommen. Weiterhin kommt Kritik vom Verein „Brücke 71 e.V.“, der sich für die Verbesserung der Lebensqualität in der Frankfurter Nordweststadt einsetzt (Frankfurter Rundschau vom 7.3.2018; Frankfurter Rundschau vom 4.11.2017). Positiv haben vor allem die IHK, Mieterbund und der Offensive für Frankfurt, einem Zusammenschluss sozialer Institutionen (Frankfurter Rundschau vom 7.4.2019, 13.2.2019, 19.10.2017).

Beteiligung und Partizipation

Die Bürger*innen in Frankfurt und den drei Umlandgemeinden Eschborn, Steinbach und Oberursel wurden bislang durch vier Informationsveranstaltungen beteiligt, drei davon bereits vor dem Beschluss der VU, aber erst nach der Verkündung der Planungsabsicht durch die Koalition (stadtplanungsamt-frankfurt.de). Da der Planungsdezernent zudem in der Presse mit den Worten wiedergegeben wurde, fraglich sei „nur noch das Wie, nicht mehr das Ob“ (Frankfurter Rundschau vom 15.9.2017, 18.9.2017), wurde dieses Vorgehen scharf kritisiert. Mittlerweile wird insbesondere gegenüber den Nachbargemeinden betont, dass die Stadt Frankfurt nichts gegen deren Interessen beschließen würde.

Darüber hinaus bestand zunächst kein förmliches Beteiligungsverfahren, an einem Konzept wurde erst im Rahmen der VU gearbeitet (Magistrat der Stadt Frankfurt 2019) und Ende 2019 dann der Bürgerdialog mit einer Auftaktveranstaltung begonnen. Zunächst wurde das „Consilium“ als Expertengremium einberufen. Ihm gehören acht ausgewiesene Expert/inn/en aus der Bundesrepublik Deutschland und Österreich an. Sie sollen beratend tätig sein und ihre Ergebnisse jeweils in einer Sitzung von Planungsausschuss, Ortsbeiratsmitgliedern und Vertreter/innen der Nachbargemeinden erörtert werden. Einmal jährlich soll es zudem eine öffentliche Vorstellung geben (Stadtplanungsamt Frankfurt am Main 10.5.2019), daran wurde auch während der pandemiebedingten Einschränkungen festgehalten und relativ intensiv von der Möglichkeit der Beteiligung über das Internet gebrauch gemacht. So wurde insbesondere ein „digitaler Bürgerdialog“ zu den Ergebnissen des Ideenwettbewerbs durchgeführt und die dort artikulierten Meinungen an die Fachjury weitergegeben.

Die Bürgerinitiative „Heimatboden“ sammelte 16.000 Unterschriften gegen das Vorhaben und übergab sie dem Wirtschaftsministerium in Wiesbaden. Hinzu kamen bislang vor allem Informationsveranstaltungen. Mit Demonstration und Menschenkette im Mai und September 2019 wird unter dem Motto „Grün statt Grau – gegen den Klimagau“ auf Zusammenhänge zwischen Flächenverbrauch und Klimawandel hingewiesen (heimatboden-frankfurt.de). Der Verein „Brücke 71“ wollte mit der Pflanzung einer neuen Streuobstwiese im Untersuchungsgebiet ein Zeichen setzen. Auch mehrere 14 CDU-Ortsvereine organisierten eine

Demonstration mit (Frankfurter Rundschau vom 14.8.2018; Frankfurter Rundschau vom 18.8.2018).

3.2.3 Dietenbach, Freiburg: Per Bürgerentscheid zum Erfolg

Die Fallstudie Dietenbach zeigt die Grenzen von Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie als Möglichkeit zur Konsensualisierung durch „Wachstumsschmerzen“ konflikthafter Stadtentwicklungsprojekte. Hier ging es um ein etwa 110 ha großes Gebiet im Westen des Stadtgebiets von Freiburg im Breisgau, das mit 6.500 Wohneinheiten für rund 15.000 Menschen beplant wurde. Die Stadt Freiburg hat 2015 einen umfangreichen, mehrgleisigen Bürgerbeteiligungsprozess gestartet, um die Voruntersuchung für den neuen Stadtteil zu begleiten, nachdem sich der Standort bereits ab 2012 in einer Vorbereitenden Untersuchung gegenüber einer anderen Fläche als vorteilhaft erwiesen hatte, obwohl er in einem der Grünkorridore von Freiburgs „Fünffingerplan“ liegt. Aus Sicht der Kritiker*innen, die in einer Bürgerinitiative und einem Bündnis von Nichtregierungsorganisationen zusammengeschlossen sind, wird die „green city“, als die sich Freiburg präsentiert, zugebaut. Auch Landwirte beteiligen sich an der Initiative, obwohl die Stadt die Härte der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (SEM) durch einen Zwischenerwerb der örtlichen Sparkasse abfedern möchte und die Einzeleigentümer so die vierfache Verkaufssumme erwarten dürfen. Der Protest kulminiert nach dem Bebauungsplanbeschluss 2018 in einem Bürgerentscheid – den die Bürger*innen jedoch verlieren: Nur 40 Prozent votieren gegen den neuen Stadtteil, womit das Vorhaben realisiert werden kann, nicht jedoch befriedet ist.

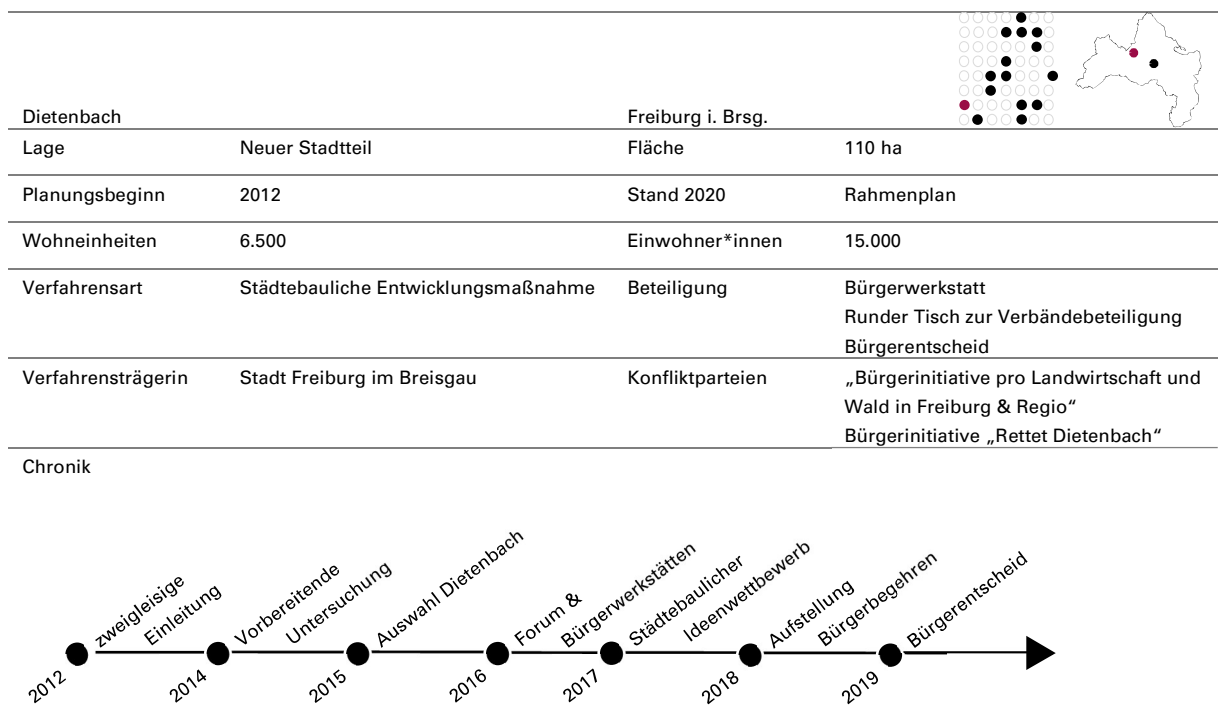


Tabelle 30: Kenndaten Dietenbach



Abbildung 3: Plan des neuen Stadtteils Dietenbach (eigene Darstellung; nach Stadt Freiburg im Breisgau 2019)

Lage und Erschließung

Das 110 Hektar große Areal liegt im Westen der Stadt Freiburg zwischen dem Autobahnzubringer B31a im Norden, dem seit den 1990er Jahren entstandenen Stadtteils Rieselfeld im Süden und dem Stadtgut Mundenhof im Westen. Neben der Bundesstraße ist als verkehrliche Erschließung ein Stadtbahnanschluss mit drei Haltestellen geplant (Stadt Freiburg im Breisgau 2019).

Ausgangssituation

Das Gebiet der Dietenbach Aue wird überwiegend landwirtschaftlich genutzt, im Westen befinden sich zudem Kleingartenflächen. Entlang der Mundenhofer Straße befinden sich zudem einzelne bauliche Nutzungen (etwa Hundeschule, Waldkindergarten). Da die kommunale Planung seit einem Grünkonzept aus dem Jahr 1985 („Fünffingerplan“; Haag/Köhler 2012) hier keine Siedlungsentwicklung vorsah, bestehen vor allem ökologische Funktionen. So dienen wesentliche Flächenanteile als Retentionsraum für den namensgebenden Dietenbach und wurden als Hochwasserschutzgebiet ausgewiesen. Hinzukommen bereits bestehende Ausgleichsmaßnahmen für andere Bauvorhaben, die insbesondere entlang des Bachs festgesetzt wurden. Eine weitere Fläche wurde im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens als mögliche Ausgleichsflächen reserviert. Im Süden grenzen

zudem direkt ein FFH- und Vogelschutzgebiet an (Stadtplanungsamt Freiburg 2014).

Dabei unterscheidet sich die Ausgangslage deutlich von der vielgelobten Stadterweiterung auf dem Rieselfeld, die in den 1990er entwickelt wurde. Während sich das Land dort komplett in städtischem Besitz befand, sind in Dietenbach über 400 Einzeleigentümer betroffen. Auch die Baufeldfreimachung war beim Rieselfeld wesentlich einfacher. So ist beim Dietenbach, der dem geplanten Stadtteil seinen Namen gibt, umfangreicher Hochwasserschutz nötig. Außerdem müssten Starkstromleitungen und Gas-Hauptleitungen, die über das Gelände laufen, aufwändig verlegt werden. Die Wirtschaftlichkeitsberechnung geht davon aus, dass die Stadt bis zu 614 Millionen Euro in die Infrastruktur stecken muss (vgl. baden.fm vom 13. September 2016 - <https://baden.fm/nachrichten/kosten-fuer-den-neuen-stadtteil-dietenbach-in-freiburg-stehen-fest-135603/>).

Planungsziele

Freiburgs Handlungsprogramm Wohnen von 2013 forderte neben der Ausnutzung der FNP-Bauflächen und Innenentwicklung eine zusätzliche Siedlungserweiterung in der Größenordnung von mindestens 5.000 Wohneinheiten, die Planungen sehen nun für Dietenbach 6.500 Wohnungen für 15.000 Einwohnende vor. Darüber hinaus formuliert die Stadt ambitionierte Ziele für die Qualitäten des neuen Stadtteils: „[...]sozial gemischt, in guter Nachbarschaft, urban, grün und nachhaltig“ soll er werden (Stadt Freiburg im Breisgau 2019). Hierfür werden unter anderem eine Sozialquote von fünfzig Prozent, Klimaneutralität, kurze Wege, hochwertige Frei- und Grünflächen, 22 Kindertagesstätten, zwei Schulen und ein Quartierszentrum vorgesehen. Der Hochwasserschutz soll einerseits über ein – schon seit längerem geplantes – Rückhaltebecken am Oberlauf sowie durch Geländemodellierung erzielt werden. Bis zum Jahr 2042 ist in Dietenbach neuer Wohnraum für 15.000 Menschen geplant (Badische Zeitung vom 12.11.2020).

(Bisheriger) Verfahrensablauf

Der Planungsprozess begann Ende 2012 zweigleisig mit einem Gemeinderatsbeschluss über Vorbereitende Untersuchungen am nordwestlichen Stadtrand in Dietenbach (126 ha) und im Südwesten der Stadt in St. Georgen West (163 ha). Für beide Flächen wurde zunächst gleichrangig die städtebaulichen Rahmenbedingungen untersucht (Stadtplanungsamt Freiburg 2014). Dennoch sei es „aus planerischer und aus wirtschaftlicher Sicht sehr schnell klar“ gewesen, dass Dietenbach das Rennen macht, berichtet Annette Schubert, die Leiterin der Projektgruppe Dietenbach im Freiburger Amt für Projektentwicklung und Stadterneuerung, die das Projekt seit 2013 vorantreibt. Aufgrund der Zerschneidung durch die Fernstraßen und einen Grünzug hätte man in St. Georgen nur drei Siedlungsinselflächen bebauen können, die sehr umfangreichen Lärmschutz und Fußgängerübergänge erfordert hätten. Eine Stadt der kurzen Wege hätte hier nicht entstehen können, meint Schubert (vgl. Interview). Die eigentliche VU begann 2014 in Kooperation des Amtes für Projektsteuerung und Stadtentwicklung mit der HA Stadtentwicklungsgesellschaft mbH, einer Tochter der Hessenagentur (Stadt Freiburg im Breisgau 2016). Die endgültige Entscheidung für Dietenbach fiel jedoch erst im Mai 2015, als der zuständige Regierungspräsident die Zusage gab, nach dem Wasserhaushaltsgesetz bestehende Beschränkungen für die Bebaubarkeit aufzuheben. Im Anschluss wurden Testplanungen durchgeführt, die auch

Grundlage für den städtebaulichen Ideenwettbewerb waren. An ihm nahmen von September 2017 bis Februar 2018 30 Planungsbüros (davon acht eingeladene Büros) teil. Aus den Entwürfen wählte die Wettbewerbsjury vier Preisträger aus, die im Rahmen eines kooperativen Verfahrens beauftragt werden, ihre Beiträge zu überarbeiten. Zuvor wurden die Entwürfe in einem Bürgerforum diskutiert (Stadt Freiburg im Breisgau 2018). Im Oktober 2018 entschied die Jury zugunsten eines Teams um das Freiburger Büro K9 Architekten, die mit der Umsetzung in eine Rahmenplanung unter Beteiligung von Behörden und Öffentlichkeit beauftragt wurden. Bereits im Juli 2018 wurde der Aufstellungsbeschluss für Bebauungsplan und Flächennutzungsplanänderung mit einer breiten Mehrheit im Gemeinderat getroffen (38 Ja-, 4 Nein-Stimmen), ein erster Teilbaugebiet soll 2022 Rechtskraft erlangen. Dieser Zeitplan scheint auch nach einem Bürgerbegehren mit anschließendem –entscheid im Februar 2019 weiter gültig. Auf die Frage „Soll das Dietenbachgebiet unbebaut bleiben?“ antworteten 60% der Wähler*innen mit Nein und stimmten damit für die Fortführung des Vorhabens (s.u.; Stadt Freiburg im Breisgau, Amt für Bürgerservice und Informationsmanagement 2019). Am 8. Dezember 2020 wird der Rahmenplan vom Gemeinderat beschlossen (Badische Zeitung vom 10.12.2020). Ab 2022 sollen Bebauungspläne für die einzelnen Bauabschnitte aufgestellt werden (Badische Zeitung vom 25.11.2020).

Governance: Akteure und Instrumente

Der Stadtteil wird von der Stadt Freiburg im Rahmen ihrer kommunalen Planung geplant. Im Gemeinderat fand das Vorhaben eine breite Unterstützung, die auch angesichts des Bürgerbegehrens von keiner Fraktion aufgekündigt wurde. So gab es in einer Sonderausgabe des Amtsblatts zum Bürgerentscheid Vorhabensbegründungen aller Fraktionen und Abbildungen aller 38 Befürworter*innen aus dem Gemeinderat (Stadt Freiburg im Breisgau 2019). Allerdings hat der Ortschaftsrat Lehen, in dessen Gemarkung Dietenbach liegt, die Aufstellung von Bebauungs- und Flächennutzungsplan mehrheitlich abgelehnt, während die Wettbewerbsauslobung noch mehrheitlich gebilligt worden war (Ortschaftsrat Lehen 2018, 2017). Die übrigen an das Vorhaben angrenzenden Stadtbezirke besitzen kein eigenständiges politisches Gremium.

Zur Entwicklung des Vorhabens besteht eine Kooperation mit der örtlichen Sparkasse, auch um Enteignungen zu verhindern. Dabei bietet die Sparkasse den Einzeligentümern 64 Euro/m² landwirtschaftliche Fläche. Das ist rund viermal so viel, wie die Stadt im Rahmen der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme bieten könnte; schließlich wird in der Gegend von einem entwicklungsunbeeinflussten Verkehrswert von 15 Euro/m² ausgegangen. Das Kooperationsmodell mit der Sparkasse sieht vor, dass die Sparkasse anschließend den Verkehrswert für Bauland an die Stadtkasse überweist: derzeit um die 715 Euro (vgl. Badische Zeitung vom 04. September 2017 - <http://badische-zeitung.de/freiburg/der-staedtebauliche-wettbewerb-fuer-den-neuen-stadtteil-dietenbach-kann-beginnen--135378454.html>). Dieses Geld muss freilich wieder erwirtschaftet werden. Aufgrund dieser Konstellation müssen alle wesentlichen Entscheidungen zwischen Stadt und Sparkasse abgestimmt werden.

Etwa die Hälfte der Gesamtfläche ist in öffentlicher Hand. Voraussichtlich werde die andere Hälfte von der Sparkasse erworben und später in Paketen vergeben. „Wie es in Freiburg Tradition hat“, sollen neben der städtischen

Wohnungsbaugesellschaft Stadtbau und privaten Bauunternehmen auch Genossenschaften, Baugruppen und das Mietshäuser-Syndikat an der Entwicklung beteiligt werden. Auf jeden Fall sollte vermieden werden, dass durch Konzentration der einzelnen Wohnformen eine soziale Segregation innerhalb des Gebiets entsteht. Auf diesen Aspekt sei bei der Bürgerbeteiligung und am Runden Tisch mehrfach hingewiesen worden.

Vor allem ein Teil der Landwirte steht der Maßnahme sehr kritisch gegenüber. Einige der Betroffenen hatten durch die Ausweitung der Siedlungsfläche schon an anderen Stellen – für Gewerbegebiete oder das neue Stadion des SC Freiburg – immer wieder Land abgeben müssen und lehnen das Projekt in Dietenbach daher kategorisch ab. Im Januar 2017 haben sie sich als „Bürgerinitiative pro Landwirtschaft und Wald in Freiburg & Regio“ organisiert. Den hinter der Bürgerinitiative stehenden Landwirten und Umweltschützern geht es nach eigenen Angaben nicht darum, einen höheren Preis für ihre Flächen auszuhandeln. Sie sehen ihren Kampf gegen die Entwicklungsmaßnahme als letzte Möglichkeit, die Verdrängung der Landwirtschaft aus Freiburg und seinem Umland zu verhindern. Dabei wird die Initiative durch zahlreiche Umweltschutzverbände ideell unterstützt (vgl. biprolandwirtschaft.de). Zudem gibt es Kritik im Ortschaftsrat der Tuniberggemeinde aufgrund der Umverteilung von Ackerflächen auf Munzinger Gemarkung für die Landwirte des zukünftigen Bauvorhabens in Dietenbach (Badische Zeitung vom 4.12.2020).

Die Argumentation, dass Freiburg – trotz intensiver, parallel betriebener Nachverdichtung auf innerstädtischen Flächen – keine andere Möglichkeit habe, Wohnraum für die neu in die Stadt kommenden Haushalte zu schaffen, lassen sie nicht gelten: „Die Leute kommen, weil Freiburg den Ruf einer lebenswerten Green City hat. Jetzt bauen sie aber überall zu. (...) Das ist doch eine politische Entscheidung, dieses Wachstum anzukurbeln“, ist sich Monika Falkner, die Sprecherin der BI, sicher. Seitens der Stadt, aber auch Teilen der Umweltschutzverbände, wird als Argument für den neuen Stadtteil zudem angeführt, dass auf diese Weise Zersiedlung im Umland und entsprechende Pendelverkehre vermieden werden könnten. Der Stadtteil würde deutlich dichter bebaut und sei damit deutlich weniger flächenintensiv als neue Siedlungen im Umland.

Beteiligung und Partizipation

Im Oktober 2015, also nach der Auswahl Dietenbachs, ging die Stadt Freiburg mit den Plänen an die Öffentlichkeit. Vier Beteiligungsstränge lassen sich dabei unterscheiden. Ein Strang richtet sich an die Allgemeinheit: Im Februar 2016 waren die Bürgerinnen und Bürger zu einem Forum eingeladen, wo gute Beispiele neuer Stadtteile vorgestellt wurden. Im April 2016 gab es eine Bürgerwerkstatt, bei der die Öffentlichkeit Anregungen zum Auslobungstext eines zweiphasigen städtebaulichen Wettbewerbs geben konnte.

Der zweite Strang ist die Stakeholder-Beteiligung. Noch vor der ersten Informationsveranstaltung für die Allgemeinheit berief die Stadt einen Runden Tisch ein, der die unterschiedlichen Interessengruppen der Stadt bündeln soll. Hier sind ca. 30 Stakeholder vertreten, darunter z.B. Sozialverbände, der Behindertenbeirat, die Kirchen und die Islamische Gemeinde, Interessenverbände für Umweltschutz und Verkehr, die städtische Wohnungsbaugesellschaft und die regionale

Bauwirtschaft. Der Runde Tisch berät die Stadt bei der Vorbereitung der eigentlichen Öffentlichkeitsbeteiligung, bewertet deren Ergebnisse und ist auch in der Jury des Wettbewerbs vertreten. Er soll die gesamte Entwicklung des neuen Stadtteils begleiten.

Als dritten Strang der Beteiligung beschreibt die Projektleiterin den Fachbeirat, der mit Wissenschaftlern und Praktikern aus Architektur, Städtebau, Landschaftsplanung, Soziologie, Energie und Verkehr besetzt ist, und sowohl der Verwaltung, als auch den übrigen Beteiligten Wissen vermitteln soll.

Der vierte Strang der Beteiligung zielt auf die Betroffenen. Laut Schubert begann diese lange bevor die Öffentlichkeit involviert wurde: „Die Situation der Landwirte war das erste, worum wir uns gekümmert haben. Es wurde abgefragt, wer wie betroffen ist und mit wieviel Land. Anschließend wurde ein Ranking der Betroffenheit erarbeitet und in einem partizipativen Verfahren über mehrere Sitzungen ein Verteilerschlüssel erarbeitet. Wir kümmern uns nicht nur um die Landwirte, die selbst Land besitzen, sondern auch um die, die dort Land pachten. Wir hoffen, dass wir durch dieses Verfahren Akzeptanz schaffen.“

Seitens des Stadtplanungsamts war man mit Verlauf, Intensität und Ergebnis dieses Beteiligungsprozesses sehr zufrieden. Die Projektleiterin betont den breiten Konsens: Über 80% der Anregungen gab es nach ihrer Wahrnehmung Übereinstimmung. Trotz dieses breiten Beteiligungsangebots und dem positiven Eindruck der zuständigen Planerin kam es zu eigenständiger und direktdemokratischer Partizipation von Betroffenen aus den angrenzenden Wohngebieten und der Landwirtschaft.

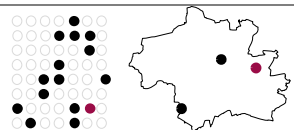
Am 13. Januar 2017 gründete sich die „BI Pro Landwirtschaft und Wald in Freiburg Dietenbach & Regio“, Ende März 2017 gründete sich das Regionbündnis als Allianz von elf Landwirtschafts-, Natur- und Umweltschutz- sowie Nachhaltigkeitsorganisationen aus Freiburg und Umgebung und am Tag des Gemeinderatsbeschlusses am 24. Juli 2017 dann die Initiative „Rettet Dietenbach“, die ein Bürgerbegehren initiierte, das zu einem Bürgerentscheid am 24. Februar 2019 führte. Dieser Entscheid wurde aus Sicht der Bürgerinitiativen verloren: 60% der Freiburger Wähler*innen stimmten mit „Nein“ und damit für den Bau des Stadtteils. Nach dem Bürgervotum hat sich „Rettet Dietenbach“ neu formiert und ein „Aktionsbündnis Dietenbach“ gebildet, das den weiteren Prozess kritisch begleiten möchte (rettet-dietenbach.de).

Im November 2020 übergibt der "BürgerInnenverein Rieselfeld" 1300 Bürgerappelle an den Oberbürgermeister Martin Horn mit der Forderung, möglichst wenige Bäume für das Bauvorhaben zu fällen (Badische Zeitung vom 25.11.2020).

3.2.4 Münchner Nordosten: Stadtebauliche Entwicklungsmaßnahme als Bauernschreck

Die Stadt München wollte im Münchner Nordosten vieles richtig machen – und doch ist der bis zu 30.000 Einwohner umfassende neue Stadtteil an den Rändern der nordöstlichen Stadtteile Bogenhausen und Trudering-Riem „ein Projekt, das

provoziert“ (Süddeutsche Zeitung vom 13.8.2020). Dabei verlief der bereits 2008 auf einer Teilfläche begonnene Planungsprozess zunächst ruhig, auch als die Fläche der Vorbereitenden Untersuchung 2011 und 2013 auf die nun 595 ha erweitert wurde und 2014 eine umfangreiche Bürgerbeteiligung startete, wurden die mit der Planung verbundenen Konflikte kaum ausgetragen: Abgesehen von der Fläche der ehemaligen Trabrennbahn Daglfing ist das Gelände zum einen überwiegend landwirtschaftlich genutzt; den Eigentümer*inne*n soll mit dem Instrument der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme der Planungswertzuwachs weitgehend entzogen und Enteignungen ermöglicht werden. Zum anderen war die fehlende verkehrliche Erschließung der wesentliche Grund dafür, dass bestehende Ausweisungen für rund 10.000 Einwohner*innen im Flächennutzungsplan von 1965 nicht realisiert wurden. Trotz avisierten U-Bahn-Verlängerung und Straßenbahnlinie wird eine Überlastung der Straßeninfrastruktur befürchtet. Manifest wurden diese Konflikte jedoch erst, als 2017 erste wenig überzeugende Entwürfe vorgestellt wurden und im Landtagswahlkampf 2018 die ähnlich große SEM im Münchner Norden nach Protesten von Bürger*innen und Landwirt*innen durch ein „Kooperatives Stadtentwicklungsmodell“ ersetzt wurde. Auch im Münchner Nordosten rückte die CSU von der Position ihres Koalitionspartners SPD ab und setzte durch, dass im Ideenwettbewerb auch Varianten mit geringerer Einwohnerzahl vorgelegt werden mussten. Seit der Kommunalwahl im Frühjahr 2020 gibt es eine neue grün-rote Partnerschaft im Stadtrat, die in beiden Gebieten an den bisherigen Zielvorstellungen und dem Instrument SEM festhalten möchte.

Münchner Nordosten		München	
Lage	Neuer Stadtteil	Fläche	595/300 ha
Planungsbeginn	2016	Stand 2020	Wettbewerbsergebnis
Wohneinheiten	11.500 zzgl. Gewerbe	Einwohner*innen	30.000
Verfahrensart	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	Beteiligung	Bürgerworkshops
Verfahrensträgerin	Landeshauptstadt München	Konfliktparteien	Bürgerinitiative „Heimatboden München“

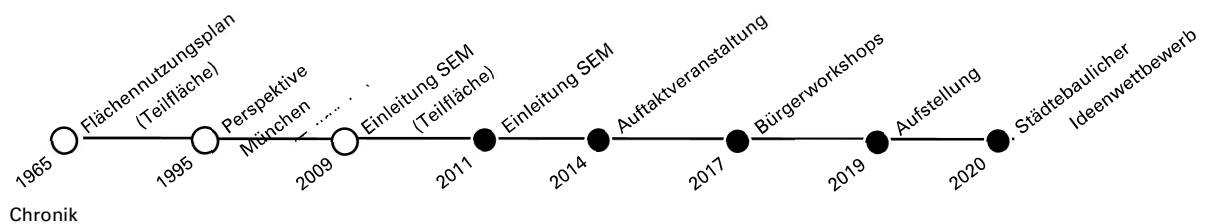


Tabelle 31: Kenndaten Munchner Nordosten

Lage und Erschließung

Die SEM für den Münchner Nordosten ist das mit 595 ha flächenmäßig größte Potenzial für eine Siedlungserweiterung in der bayrischen Landeshauptstadt. Das Gebiet ist damit aber auch knapp größer als die Messestadt Riem (560 ha) und deutlich größer als Freiham (Nord und Süd, 350 ha) und sämtliche kleinflächigen SEM zusammen (510 ha, Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2014:10). Entsprechend der bisherigen Benennung befindet sich

der Standort für den neuen Stadtteil am nordöstlichen Stadtrand in den Stadtbezirken 13 Bogenhausen und 15 Trudering-Riem, an dessen Grenzen der Untersuchungsraum direkt heranreicht, die Gartenstadt Johanneskirchen im Norden des Gebiets wird vollständig umschlossen. Im Norden und Osten grenzen die Nachbargemeinden Aschheim, Unterföhring und Feldkirchen direkt an das Planungsgebiet an. Im Westen wird das Gebiet von der Trasse der S-Bahn-Linie S8 (Richtung Flughafen), im Süden von der Riemer Straße begrenzt.

Ausgangssituation

Der nördliche Teil des Untersuchungsraums, obwohl früher Moorgebiet, heute überwiegend unbebaut und landwirtschaftlich genutzt, es existieren allerdings auch im direkten Umgriff kleinteilige Ein- und Zweifamilienhäuser sowie landwirtschaftliche Gebäude und Kleingärten. Im Süden und Südosten bestehen hingegen vor allem durch großflächige Pferdesportanlagen bauliche Vornutzungen, die teilweise in die Planung integriert werden sollen (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2019b). Insbesondere die Trabrennbahn in Daglfing soll aufgegeben werden. Bei den angrenzenden Siedlungsgebieten handelt es sich um alte Dorfkerne oder neuere Entwicklungen im Anschluss an die alten Dorfkerne.

Das bestehende Planungsrecht ist heterogen. Zwar befindet sich der Großteil des Untersuchungsraums im Außenbereich, doch können einzelne Teilbereiche dem unbeplanten oder beplanten Innenbereich zugerechnet werden. Letzteres gilt auch für vereinzelt historische Baulinienpläne, die als übergeleitet gelten (z. B. um den Ortskern von Johanneskirchen), zudem bestehen aber auch einzelne rechtskräftige und einen in Aufstellung befindlichen Bebauungsplan rund um Englschalking (Aufstellungsbeschluss Nr. A085). (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2019b).

Bereits seit der ersten Aufstellung des Flächennutzungsplans 1965 wurden Teile des Untersuchungsgebiets als ein potenzielles Siedlungsentwicklungsgebiet festgelegt. Entsprechend Festsetzungen finden sich insbesondere im Anschluss an die bestehenden Siedlungen im Westen. Die Entwicklung wurde seit den 1980er Jahren jedoch aufgrund unzureichender Erschließungsmöglichkeiten nicht mehr vorangetrieben. Die Stadt geht davon aus, dass der Flächennutzungsplan bereits Wohnbauflächen für ca. 10.000 Einwohner*innen und Gewerbeflächen für 2.000 Arbeitsplätzen enthält (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2019b).



Abbildung 4: Plan des neuen Stadtteils im Münchner Nordosten (eigene Darstellung; nach Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2020)

Planungsziele

Im Münchner Nordosten wird ein Potenzial einer Wohnbebauung für ca. 30.000 Einwohner*innen und zusätzlich 10.000 Arbeitsplätzen gesehen. Hierfür wird entsprechend der „Zielvorgabe einer kompakten, urbanen Stadtentwicklung“ eine Siedlungsfläche von etwa 300 der knapp 600 ha vorgesehen (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2019b). Im Rahmen des Eckdatenbeschlusses für den städtebaulichen Ideenwettbewerb wurde jedoch festgesetzt, im Rahmen des Wettbewerbs drei Varianten mit unterschiedlichen „Nutzungsdichten“ von 10.000, 20.000 und 30.000 Einwohnenden zu prüfen (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2019a).

Im Zuge der Vorplanungen hat das Stadtplanungsamt drei Varianten der möglichen Siedlungsentwicklung aufgezeigt. Die erste Variante, die als „Perlenkette“ bezeichnet wird, orientiert sich vor allem an den bestehenden Siedlungsstrukturen. Sie dockt an die vorhandenen Ortskerne an, während der Landschaftsraum östlich des Hüllgrabens unbebaut bleibt. Die zweite Variante „Neue Quartiere am Hüllgraben“ hält den nördlichen Bereich weitgehend von Bebauung frei. Auch die dritte Variante hat ihren Schwerpunkt im Süden, inszeniert die neue Stadtkante aber zugleich als „Küstenlinie“ (vgl. Landeshauptstadt München 2017).

Zur Erschließung des Gebiets durch den ÖPNV ist insbesondere vorgesehen, die U4 vom Arabellapark in offener Bauweise zur bestehenden Linie U2 an der Mesestadt Riem zu verlängern (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2019a).

(Bisheriger) Verfahrensablauf

Eine Teilfläche ist bereits seit 1995 eine Potenzialfläche der Stadtentwicklungsstrategie „Perspektive München“ (Landeshauptstadt München 1999). Die Frage, wo und in welcher Dichte im Münchener Nordosten zusätzlicher Wohnungsbau ortsverträglich möglich ist, war bereits 2010 im Rahmen des „Strategiegutachtens Stadtrand-Landschaft“ zur langfristigen Siedlungsentwicklung von den Büros Stein + Schulz, Cityförster, Landinsicht und börries von detten untersucht worden (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2011). Schon 2008 war für die Trabrennbahn Daglfing, eine Fläche von 34 ha, bei der das Auslaufen der sportlichen Nutzung schon absehbar war, die Einleitung einer Vorbereitenden Untersuchung beschlossen worden. Ende 2011 wurde das gesamte Gebiet östlich der Ortskerne Daglfing, Engelschalking und Johanneskirchen, die durch die S-Bahnlinie 8 mit dem Münchener Flughafen verbunden sind, mit ca. 540 ha zum Untersuchungsgebiet erklärt. Ende 2013 kamen noch einige weitere Flächen südlich der Bahnlinie nach Mühldorf hinzu.

Im Sommer 2014 wurden nach einer europaweiten Ausschreibung Fachplaner für Verkehr und Erschließung, Siedlungsentwicklung, Landschaftsentwicklung und Immissionsschutz beauftragt. Ungefähr zeitgleich wandte sich das Planungsreferat erstmals – noch ohne konkrete Pläne – im Rahmen eines sogenannten Sommerworkshops an die Öffentlichkeit. 2014 begann die Bürgerbeteiligung mit einer ersten Vorstellung im Rahmen eines so genannten „Sommer-Workshops“. Bei einem zweiten Workshop im folgenden Jahr wurden dann Leitsätze für die Entwicklung präsentiert, 2017 dann die drei grundsätzlichen Entwicklungsvarianten vorgestellt.

Diese gelten aufgrund der Kritik aus der Bürgerschaft mittlerweile allerdings als veraltet (Süddeutsche Zeitung vom 11.3.2019). Nach kontroversen Diskussion im Jahr 2018, die vor allem durch das (zumindest vorläufige) Scheitern einer Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme im Münchner Norden zusätzlich angefeuert wurde (Süddeutsche Zeitung vom 13.6.2018), wurde Anfang 2019 „überraschend einmütig“ der Eckdatenbeschluss für einen städtebaulichen und landschaftsplanerischen Ideenwettbewerb gefasst (Süddeutsche Zeitung vom 6.2.2019). In dessen Vorfeld hatten die Bürger*innen die Möglichkeit im Rahmen eines neuerlichen Workshops Anregungen in den Wettbewerb einzuspeisen (Süddeutsche Zeitung vom 11.3.2019).

Governance: Akteure und Instrumente

Der Münchner Nordosten wird von der Landeshauptstadt München eigenständig mittels Städtebaulicher Entwicklungsmaßnahme entwickelt. Die entsprechenden Stadtratsbeschlüsse wurden jeweils mit großer Mehrheit gefasst. Dies gilt auch für den Eckpunktebeschluss von Februar 2019, obwohl die Zustimmung durch die CSU-Fraktion als ungewiss galt. Nur durch die Übernahme des Ergänzungsantrags auf drei unterschiedliche Varianten der Nutzungsdichte war eine Zustimmung möglich. Bereits zuvor hatten CSU und SPD sich öffentlich dagegen ausgesprochen, innerhalb einer Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme mögliche Enteignungen durchzuführen.

In den zuständigen Bezirksausschüssen zeigt sich ein unterschiedliches Bild: Während im Bezirksausschuss 15 Trudering-Riem dem Eckdatenbeschluss mehrheitlich zugestimmt wurde, stellte sich der Bezirksausschuss 13 Bogenhausen mehrheitlich gegen den Referentenentwurf und forderte erhebliche Änderungen. An den konkreten Anregungen zeigt sich dabei, dass die verkehrliche Anbindung zwischen den beiden Bezirken strittig ist. Während der BA 15 die U4-Anbindung begrüßt und die Prüfung einer Südanbindung für den MIV anregt, wird vom BA13 beides abgelehnt (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2019b). In Bogenhausen besteht zudem ein Beschluss einer Bezirksversammlung gegen das Vorhaben. Auch der Bogenhausener CSU-Landtagsabgeordnete wird in der Presse als „erbitterte[n] Gegner der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme“ bezeichnet (Süddeutsche Zeitung vom 31.5.2019) und zeitweise Vorsitzender der „Bürgerinitiative Lebenswertes Daglfing“ war.

Drei Bürgerinitiativen sind mit Bezug auf das Vorhaben aktiv. Zum einen die Initiative „Heimatboden“ die primär für eine weitere, ähnlich große Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme im Münchner Norden bei Feldmoching, wo sie 2018 die städtischen Planungen für eine SEM frühzeitig erfolgreich stoppen konnte. „Heimatboden“ wurde im April 2017 unter dem Motto „Stoppt den SEM-Wahnsinn“ von 40 betroffenen Landwirt*innen gegründet. Die Reichweite ist allerdings deutlich größer, so dass die Initiative zumindest im Münchner Norden auch die Bevölkerung der angrenzenden Siedlungsgebiete vertrat – zu Veranstaltungen kamen bis zu 1.400 Einwohner*innen. Im Nordosten sehen sich einzelne Landwirte zwar bereits länger von einer möglichen SEM betroffen, doch sind hier weniger Landwirte vorhanden, ist die Fläche teils in städtischem Besitz und kam es bis zur Gründung von „Heimatboden“ nicht zu einer Bürgerinitiative. Für die Landwirte ist dabei die drohende Enteignung wesentlicher gemeinsamer Kritikpunkt. Inwieweit sie das Vorhaben darüber hinaus ablehnen, bleibt unklar. Einerseits wird auf die Bedeutung der Landwirtschaft zur regionalen Wertschöpfung und Ernährung der Stadtbevölkerung sowie auf die bäuerliche Tradition verwiesen, andererseits allerdings Flächentausch und sozialgerechte Bodenordnung als Alternativen gegenüber der SEM ins Gespräch gebracht. Kritikpunkte, die das konkrete Vorhaben betreffen, spielen lediglich eine Nebenrolle.

Dies ist beim „Bündnis NordOst“ anders, das von der bestehenden „Bürgerinitiative lebenswertes Daglfing“ im Bezirk Bogenhausen gegründet wurde. Erst Ende 2018 gegründet und mit mittlerweile 1.800 Mitgliedern (Stand Juli 2019) ist das Bündnis in kurzer Zeit ein bedeutsamer lokaler Akteur geworden, zumal ihm neben Einzelpersonen auch elf Organisationen angehören. Darunter neben der

Bürgerinitiative und weiteren Interessengruppen (Bündnis Gartenstadt, Bürgerinitiative Fauststraße, Jagdgenossenschaft Daglfing, Forum, Lebenswertes München, IG Siedlung Johanneskirchen) auch unpolitische Gruppen wie Trachten-, Schützen- und Gartenbauverein sowie der Förderverein der Freiwilligen Feuerwehr Riem. Das aktuelle Bündnis führt damit auch die vorangegangene Arbeit mehrerer Bürgerinitiativen im Bezirk Bogenhausen zusammen, die einer dichten Wohnbebauung in ihrer Nachbarschaft sehr kritisch gegenüberstehen. In einer bereits im April 2013 veröffentlichten gemeinsamen Erklärung heißt es: „Alle BLV-Vorstände vertreten die Ansicht, dass die Art der Bebauung in Neuperlach und der Messestadt Riem keine Referenz für die zukünftige bauliche Gestaltung des Münchner Nordostens sein kann. Als Maßstab soll stattdessen die aktuelle, aufgelockerte Bebauung mit entsprechenden Grünflächen dienen“ (vgl. die Homepage der schon 2007 gegründeten Bürgerinitiative Lebenswertes Daglfing: <http://buergerinitiative-daglfing.de/de/aktivitaeten.html#item10>).

Schließlich hat sich mit „Pro SEM“ allerdings auch eine Initiative für das Vorhaben gegründet. Das Bündnis aus über achtzig Organisationen, Unternehmen und prominente Einzelpersonen wie Altoberbürgermeister Vogel und Altstadtbaurätin Thalgot hat sich im Vorfeld des Eckdatenbeschlusses gegründet. Der Anstoß hierfür entstand im Rahmen der bestehenden Initiative „Für soziales Bodenrecht“. Wesentliches Argument ist, dass durch eine SEM das Grundstücksgeschäft der Spekulation entzogen und die Kosten der Wohnraumversorgung reduziert würden. Insbesondere Heimatboden hält dem entgegen, dass im Münchner Nordosten zum Teil massive Bodenpreissteigerungen trotz SEM entstanden seien.

Das Grundeigentum ist weit verteilt, jedoch gibt es einzelne Großeigentümer. Hierzu zählt insbesondere die Stadt München selbst sowie der Eigentümer der Trabrennbahn Daglfing und einer Trainingsbahn für den Galoppsport. Im Norden hingegen gibt es mehrere hundert Eigentümer. Insofern ist es durchaus von der Bauungsvariante und damit dem Wettbewerb abhängig, ob eine Bebauung eine SEM benötigen würde.

Der Verlauf der Beteiligungsveranstaltungen und der Eigentumsproblematik könnten dazu führen, dass die potentiellen Bauflächen im Bezirk Trudering-Riem bei der Entwicklung neuer Wohngebiete priorisiert werden. Schließlich gibt es dafür im Bereich der Trabrennbahn und der Trainingsbahn kaum Anwohner, und wo niemand wohnt, gibt es auch weit weniger Akzeptanzprobleme. Allerdings haben alle Varianten bisher gravierende Erschließungsprobleme. Darin stimmen Politiker aus beiden Bezirken und unterschiedlicher parteipolitischer Couleur mit den genannten Bürgerinitiativen überein. Bereits heute staut sich der Verkehr an beschränkten S-Bahn-Übergängen. BürgerInnen und PolitikerInnen aus allen betroffenen Gebieten fordern deshalb seit Jahren eine Tieferlegung der S-Bahn, wie es sie im Norden, in den Gemeinden Ismaning und Unterföhring nahe des Münchener Flughafens bereits gibt. Zusätzlich verkompliziert wird diese Maßnahme dadurch, dass im Bereich der geplanten Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme S- und Güterbahnverkehr über die gleichen Gleise geführt wird. Nach der Fertigstellung des Brennertunnels wird der Güterverkehr voraussichtlich weiter zunehmen. Ein vierspuriger Ausbau, der die Trennung der Verkehrsarten auf jeweils zwei Gleispaare erlauben würde, gilt als beschlossene Sache, kann aber

u.U. noch Jahrzehnte dauern. Ähnliches gilt für die Forderung nach einer U-Bahn. Diese könnte nicht nur die neuen Wohngebiete erschließen, sondern auch das Münchener Messegelände und die sogenannte Messestadt in Riem schneller mit dem Flughafen verbinden, gilt aber auf Jahre hinaus als nicht finanzierbar.

Auch aus Sicht des Vorsitzenden des Bezirksausschusses Trudering-Riem, Otto Steinberger (CSU), ist ein leistungsfähiger ÖPNV-Anschluss vor Beginn des Wohnungsbaus unerlässlich: „Von 2005 bis 2015 ist unser Bezirk von ca. 40.000 auf ca. 70.000 Einwohner gewachsen. Der Bau der Messestadt Riem hat nur die eine Hälfte des Zuwachses aufgenommen. Die andere Hälfte des Wohnraumes wurde durch Nachverdichtung geschaffen. Daher argumentieren die Bürger inzwischen immer mehr gegen Baumaßnahmen. Das betrifft nicht nur die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme. Vor einigen Tagen musste ich eine Bürgerversammlung leiten, wo eine geplante Nachverdichtung mit 80 Wohneinheiten zur Diskussion stand. Da kamen 300 Personen, die das Projekt massiv ablehnen. Das Problem besteht einfach darin, dass die Straßen nicht mitwachsen. Wir sind nicht grundsätzlich gegen eine Erschließung durch Straßenbahnen, aber wir sehen nicht, wie sie über die vorhandenen Straßen, die schon jetzt überlastet sind, geführt werden könnte.“

Beteiligung und Partizipation

Der Einstieg in die breite Bürgerbeteiligung erfolgte 2014, nachdem mit Einleitung der Voruntersuchung lediglich die Eigentümer informiert wurden. In der Beteiligung bedienten sich die Planer*innen zunächst origineller Methoden, um breites Interesse an der Veranstaltung zu wecken. So fanden z.B. alle Abonnenten der sogenannten „Ökokiste“ mit Obst und Gemüse aus dem Hofgut Riem eine Einladung unter ihren Lebensmitteln. Dabei zunächst einmal darum, „die Raumwahrnehmung der Bürger mitzubekommen“ und an die beauftragten Planungsbüros weiterzugeben. Dazu organisierte das Referat eine Busrundfahrt und einen ganztägigen Workshop, bei dem z.B. eine „Schatzkarte schöner Orte des Nordostens“ erarbeitet wurde (Landeshauptstadt München 2015).

Anders als bei anderen Verfahren, bei denen das Münchener Planungsreferat die Moderation von Beteiligungsveranstaltungen anlassweise und vergleichsweise kurzfristig beauftragt, wurde für die Vorbereitenden Untersuchungen im Münchener Nordosten auch ein dreijähriger Auftrag zur Durchführung von Zielgruppenanalysen, Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit ausgeschrieben und an eine Arbeitsgemeinschaft der Büros Studio Stadt Region, Mundwerk und Agentur text:bau vergeben. Beim zweiten großen Bürger-Workshop im Sommer 2015 präsentierte das Team den Bürgerinnen und Bürgern – ähnlich wie bei der Beteiligung zu den Leitlinien der Perspektive München – Leitsätze für die künftige Entwicklung am Stadtrand, um auf einer noch relativ abstrakten Zielebene Anregungen für die Arbeit der PlanerInnen zu gewinnen (vgl. Landeshauptstadt München 2015).

Parallel zur Bürgerbeteiligung des Münchener Planungsreferats fand ein vom Bezirksausschuss Bogenhausen (BA 13) und dem Nordost-Forum der Münchener Volkshochschule initiiertes Stammtisch zur Stadtentwicklung im Münchener Nordosten statt, der vor allem die Kommunikation zwischen Bürgern und BA-Mitgliedern zum Thema fördern soll, bei dem aber auch Mitarbeiter des

Planungsreferats mit Inputs teilnehmen. Ziel ist, eine kontinuierliche Informations- und Kommunikationsplattform zu bieten (vgl. die Dokumentation der Stammtische auf der Homepage des Ökologischen Bildungszentrums ÖBZ: <http://oebz.de/default.asp?Menue=234>).

Im Frühjahr 2017 ging das Planungsreferat mit einer mehrwöchigen Ausstellung unter dem Titel „Varianten für den Münchener Nordosten“ an die Öffentlichkeit. Nach einer Auftaktveranstaltung mit politischer Prominenz folgten zwei große Bürgerworkshops zu den Varianten mit Vertreter*innen aus dem Amt, den Bezirksausschüssen und den Umlandgemeinden, Gesprächsrunden mit Eigentümer*innen, ein Symposium mit Expert*innen, ein Jugendkongress zur Entwicklung des Münchner Nordostens sowie eine Finissage: zehn Veranstaltungen in fünf Wochen (vgl. LHM 2017c).

Weiterhin ist die vierteilige Veranstaltungsreihe "Nach dem Wettbewerb: Qualitätsfragen für die Entwicklung eines lebendigen Stadtquartiers im Münchner Nordosten" geplant, in welcher die Teilnehmenden auf Grundlage der Konzepte vom Ideenwettbewerb mit Themen wie Erschließung beschäftigen (Süddeutsche Zeitung vom 16.11.2020). Als Anliegen der Teilnehmenden werden die Dichte und Größe des Projekts sowie Bedenken wegen des viergleisigen Ausbaus der Bahnstrecke Daglfing – Johanneskirchen und der Wunsch nach einem Tunnel genannt (Süddeutsche Zeitung vom 20.11.2020).

„Heimatboden“ und „Bündnis NordOst“ sind insbesondere seit dem Erfolg beim SEM im Münchner Norden im Nordosten aktiv. Die Aktivitäten von „Heimatboden“ zeichnen sich dabei durch ein professionelles Vorgehen aus – letztlich sind die zusammengeschlossenen Landwirt*innen ja auch hier unternehmerisch engagiert. Entsprechend wurde eine Kommunikationsagentur sowie ein Fachanwalt beauftragt. So wurde der Medienzugang sichergestellt, es wurden Werbematerialien produziert und Gutachten erstellt. Hinzu kamen Hofgespräche mit Politikern und Fahrradtouren für die Bevölkerung – für einen insgesamt sechsstelligen Betrag (beide SEM zusammen) und viel ehrenamtliche Arbeit. Das Bündnis NordOst beschränkt sich im Wesentlichen auf Presse- und Öffentlichkeitsarbeit mit Infoveranstaltungen – bei einer ersten im März 2019 war der Saal mit 1.000 Anwesenden überfüllt, weitere 500 mussten abgewiesen werden.

Die Initiative „ProSEM“ hingegen beschränkt sich in ihrer Kommunikation im Wesentlichen auf den politischen Raum, mit vereinzelt Medienberichten über die Gründung und eine dort verabschiedete Erklärung.

3.3 Stadtteilerweiterungen: Hamburg „Ostlich Haferblocken“ und Frankfurt „Am Eschbachtal“

Trotz reduzierter Flächenreserven gibt es auch in dynamisch wachsenden Städten weiterhin Erweiterungen bestehender suburbaner Stadtteile auf vormals unbebauten Flächen – wenngleich nur fünf Vorhaben mit über 500 Wohneinheiten zur Untersuchung zur Verfügung stehen. Auch wandelt sich zunehmend der städtebauliche Charakter: Waren bislang freistehende Ein- und Zweifamilienhäuser

prägend, werden diese zunehmend in einer Reihenhaustypologie verdichtet und um Stadtvillen oder Geschosswohnungsbau – ggf. als Eigentumswohnungen – ergänzt, womit sich die neuen Quartiere von den angrenzenden Wohngebieten nicht nur baulich, sondern auch sozialstrukturell unterscheiden könnten.

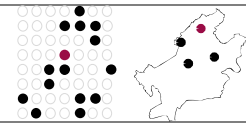


Stadtteilerweiterungen									
Quartier	WE	Ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligung	Konflikt-austr.
F: Am Eschbachtal	1.580	44	o	LW	2012 (1970)	offen (2018)	BP	BD	BI
HH: Östlich Haferblöcken	550		o	GF	2015	offen (2019)	BP	WS	Protest, Klage
HH: Fischbeker Reethen	2200	70	o	GF	2015	offen	WB, BP	OL	Kritik
M: Hochmuttinger Straße	600	10,7	o	LW	2016	2018	WB, BP	WS, WB	Kritik
M: Friedrich-Creuzer-Str.	1300	12,8	o	IG, LW	2014	2017	WB, MP, BP	IV	Kritik

Tabelle 32: Bewertungen von Fällen der Gruppe Stadtteilerweiterungen

3.3.1 Am Eschbachtal/Harheimer Weg, Frankfurt: Nachster Versuch, erneuter Widerspruch

Rechtfertigt das aktuelle dynamische Stadtwachstum stärkere Betroffenheiten in Kauf zu nehmen und bestehende Absprachen aufzuheben, um mehr dringend benötigten Wohnraum zu schaffen? Dass die gut 44 ha große Landwirtschaftsfläche östlich des Frankfurter Ortsteils Bonames bebaut werden soll, ist seit den 1970er Jahren geplant, als im Norden eine Großwohnsiedlung entstand. Seit Anfang der 1990er Jahren wurden mehrere Anläufe unternommen, und stets folgte Kritik von Anwohner*innen und Ortsbeirat, die nach Werkstattverfahren und Planungsgesprächen zweimal dadurch besänftigt wurde, dass die geplante Anzahl von Wohneinheiten reduziert wurde – nur damit nach einem Planungsstopp ein neuer Stadtbaurat mit neuerlich erhöhten Richtwerten in die Diskussion einsteigt. Obwohl die lokalen Akteur*innen auf dem 2001 gefundenen Kompromiss von 1.320 Wohneinheiten bestehen, wurden zuletzt 2018 1.580 Wohneinheiten auf einer noch dazu reduzierten Fläche vorgesehen – letzteres auch, um die durch die Regionalplanung vorgegebenen Mindestdichte von 45 Wohneinheiten/Hektar zu erfüllen, die für den Kern des Ballungsraums Frankfurt zwar keineswegs hoch angesetzt ist, den Anwohnenden im Vergleich zur angrenzenden Einfamilienhausbebauung jedoch unangemessen erscheint. Hinzu kommen auch hier erhebliche Bedenken hinsichtlich einer Verkehrszunahme und eine Kritik an der Begrenzung der bestehenden Frischluftschneise.



Am Eschbachtal / Harheimer Weg		Frankfurt a.M.	
Lage	Stadtteilerweiterung	Fläche	33 ha
Planungsbeginn	2012	Stand 2020	Bebauungsplanverfahren
Wohneinheiten	1.580	Einwohner*innen	3.950
Verfahrensart	Bebauungsplan	Beteiligung	nach Baugesetzbuch, Planungsgespräche
Verfahrensträgerin	Magistrat der Stadt Frankfurt	Konfliktparteien	Bürgerinitiative „L(i)ebenswertes Bonames“ Ortsbeiräte

Chronik

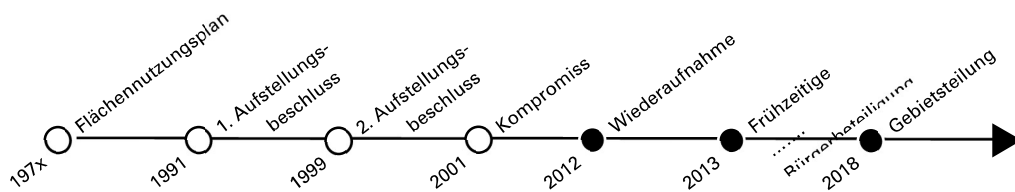


Tabelle 33: Kenndaten Am Eschbachtal / Harheimer Weg

Lage und Erschließung

Im Norden des Stadtgebiets wird der Stadtteil Bonames am östlichen Siedlungsrand um eine Gesamtfläche von insgesamt rund 44,2 ha erweitert. Der 11,3 ha große Teil nördlich der Stadtbahntrasse liegt im Stadtteil Niedereschbach, dessen südlicher Teil direkt an Bonames anschließt. Er wurde im Verfahren aus dem Planungsgebiet herausgenommen, um den dort nunmehr geplanten Schulstandort im Vorgriff bauen und den akuten Bedarf decken zu können.

Die wesentliche verkehrliche Erschließung des 32,9 ha großen südlichen Teils erfolgt zum einen über eine neue Ortsrandsstraße zwischen Homburger Straße und Harheimer Weg, die auch als Ortskernentlastungsstraße für Alt-Bonames fungieren soll. Anschlüsse an vorhandene Straßen im Stadtteil sollen nach gegenwärtigem Planungsstand mit Ausnahme des Harheimer Wegs nur für den Fuß- und Radverkehr erfolgen. Zum anderen ist ein zusätzlicher Stadtbahnhalt auf der vorhandenen Trasse vorgesehen, die das Planungsgebiet im Norden quert.



Abbildung 5: Plan der Stadteilerweiterung Am Eschbachtal/Harheimer Weg (eigene Darstellung; nach Magistrat der Stadt Frankfurt 1999)

Ausgangssituation

Die Fläche ist in Regional- und Flächennutzungsplanung – mittlerweile im Regionalen Flächennutzungsplan – bereits „seit langem“ als Siedlungserweiterung ausgewiesen (stadtplanungsamt-frankfurt.de), wird aber bislang überwiegend landwirtschaftlich genutzt. Östlich schließen sich weitere Felder an, die im Gegensatz zum Planungsgebiet Teil des Landschaftsschutzgebiets „Grüngürtel und Grünzüge der Stadt Frankfurt am Main“ sind. Auch bestehen 50 Gärten und ein Bereich mit altem Baumbestand auf der Fläche (Bl). Entlang des Harheimer Wegs befinden sich einige gewerblich genutzt Bestandsgebäude, die in den bisherigen städtebaulichen Entwürfen allerdings überplant werden, zumal sich auch der Straßenverlauf ändert.

Planungsziele

Wesentliches Planungsziel ist die Schaffung von Wohnraum. Die Zahl der vorgesehenen Wohneinheiten unterliegt dabei im Planungsverlauf deutlichen Änderungen. 2001 wurde zwischen Magistrat und Ortsbeiräten ein Kompromiss von 1.180 bis 1.320 gefasst, bei der Wiederaufnahme der Planung 2012 standen zunächst 2.000 Wohneinheiten für rund 5.000 Einwohner*innen im Raum. Die Veränderung ist maßgeblich darauf zurückzuführen, dass nunmehr überwiegend Geschosswohnungsbau anstelle von Ein- und Zweifamilienhäusern vorgesehen ist. Ein neuerlicher Kompromiss legte den Wert 2015 auf 1.580 fest. Seit 2018 wird dies

erneut diskutiert. Nun geht es um eine verdichtete Bauweise auf reduzierter Fläche – um den von der Regionalplanung geforderten Minimalwert von 45 Wohneinheiten/Hektar zu erreichen.

Das Planungsamt spricht von einem „familienfreundlichen Wohnstandort mit eigenen, zentralen Funktionen“. Neben einem Gymnasium und einer Grundschule sind Kindertagesstätten, eine Feuerwehrrwache sowie Nahversorgung vorgesehen. 30 Prozent der Bruttogrundfläche sollen für geförderten Wohnungsbau zur Verfügung stehen. Auch ein großer Quartierspark ist vorgesehen.

Die Ortsrandstraße soll auch bisherigen Durchgangsverkehr durch Alt-Bonames aufnehmen. Dies ist allerdings offenbar nur in einem Maße möglich, dass zusätzliche Verkehre durch das neue Wohngebiet hier zu „keine[r] strukturelle[n] Mehrbelastung“ führen.

(Bisheriger) Verfahrensablauf

Die Fläche war bereits seit den 1970er Jahren für Wohnungsbau vorgesehen. 1991 wurde nach einem städtebaulichen Workshopverfahren ein Aufstellungsbeschluss für eine Wohnbebauung im Plangebiet gefasst, ein zweiter nach Kritik in der Bürgerbeteiligung, einer Veränderung des Geltungsbereichs und einem Kompromiss mit den Ortsbeiräten über eine Reduzierung der Zahl der Wohneinheiten 1999 (Magistrat der Stadt Frankfurt 1999). Nach der Trägerbeteiligung ruhte das Verfahren zunächst „u.a. aufgrund der Priorisierung anderer Baugebiete“ (stadtplanungsamt-frankfurt.de). Erst 2012 wurde das Bebauungsplanverfahren wieder aufgenommen, 2013 wurde die frühzeitige Bürgerbeteiligung wiederholt und ein neuer städtebaulicher Entwurf präsentiert, der sich allerdings nicht an den Kompromiss von 1998 hielt, sondern rund 200 Wohneinheiten mehr vorschlug. 2015 kam es zu einer Entwurfsüberarbeitung auf Grundlage eines Beteiligungsverfahrens. Der vordringliche Bedarf für die im Gebiet vorgesehenen neuen Schulen führte Ende 2018 zu einer Aufteilung des Planungsgebiets, die zugleich einen Neuentwurf erforderlich macht: Der Bereich nordwestlich der Stadtbahntrasse wird in einem eigenen Bebauungsplan im beschleunigten Verfahren für den Schulstandort genutzt, der bislang südlich der Trasse vorgesehen war. Hierfür wurde für Anfang 2019 die frühzeitige Beteiligung angekündigt, zeitgleich sollte auch der überarbeitete Entwurf für den größeren südliche Teil vorgestellt werden.

Governance: Akteure und Instrumente

Das Planungsverfahren wird als kommunale Bauleitplanung durchgeführt, ohne dass bereits ein Vorhabenträger feststeht. Obwohl seit Jahrzehnten für eine Bebauung vorgesehen, befindet sich die Fläche nicht vollständig im Eigentum der Stadt. Über die weiteren Eigentumsverhältnisse ist nichts bekannt.

Bei Wiederaufnahme der Planung im Jahr 2012 wurde die Stadt Frankfurt durch eine schwarz-grüne Mehrheit in der Stadtverordnetenversammlung unter einer CDU-Oberbürgermeisterin geführt. 2012 wurde ein SPD-Amtsnachfolger gewählt, 2016 dann die bestehende Zusammenarbeit um die SPD-Fraktion erweitert, da bei den Kommunalwahlen keine Zwei-Parteien-Konstellation eine Mehrheit im Römer gehabt hätte. Damit änderte sich auch der zuständige Planungsdezernent: Statt dem Grünen Cunartz folgte SPD-Stadtverbandschef Josef. Bündnis 90/ Die Grünen in Harheim sehen hierin die Abkehr vom 2015 gefundenen „Konsens“ und

die Neuauflage der Planung 2018 begründet (frankfurtharheim.wordpress.com). Das Abstimmungsverhalten in Stadtverordnetenversammlung und Ausschüssen deutet insgesamt auf eine breite Zustimmung hin. Lediglich drei kleinere Fraktionen stimmten gegen den Aufstellungsbeschluss, nur die Kleinfraktion „Die Frankfurter“ brachte einen Änderungsantrag ein, der aber ebenfalls keine grundsätzliche Ablehnung darstellt („autofreies Quartier“; Brillante 2019).

Durch die Lage in drei Gemarkungen sind neben Bonames mit Nieder-Eschbachtal und Harheim zwei weitere Ortsbezirke in das Verfahren eingebunden. Der Ortsbeirat Bonames (10) und Harheim (14) fordern einstimmig eine Reduzierung der Zahl der Wohneinheiten von zunächst geplanten 2.000 auf den mit 2001 mit den Gremien gefundenen Kompromiss von – laut der Ortsbeiräte – 1.200 (CDU-Fraktion OBR 14 2013; Grüne-Fraktion OBR 10). Der Ortsbeirat Niedereschbach schlägt ebenfalls einstimmig 1.320 Wohneinheiten vor (CDU-Fraktion OBR 15 2013). Es gibt jedoch Hinweise, dass der wesentliche Widerspruch durch den Ortsbeirat 10 kommt (frankfurtharheim.wordpress.com).

In Bonames hat sich bereits in den 1990er Jahren eine Bürgerinitiative „I(i)ebenswertes Bonames“ gegründet, die mit der Wiederaufnahme der Planung 2012 reaktiviert wurde. Sie kritisiert die Pläne als nicht verträglich gegenüber dem Bestand und fordert eine Reduzierung der Zahl der Wohneinheiten zur Verhinderung einer weiteren Zunahme des PKW-Verkehrs und sozialer Spannungen. Naturschutzverbände kritisieren die klimatischen Folgen der Offenlandbebauung innerhalb einer Kaltluftschneise.

Beteiligung und Partizipation

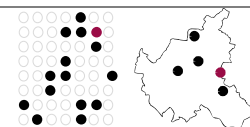
Im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens fand bereits dreimal eine frühzeitige Bürgerbeteiligung in Form einer Bürgerversammlung statt, ohne dass das zu einem Fortgang des Verfahrens geführt hätte. Im Jahr 2015 veranstaltete das Stadtplanungsamt zusätzlich vier Planungsgespräche, zu denen Vertreter*innen der Ortsbeiräte, der Bürgerinitiative, weiterer lokaler Institutionen sowie eines Naturschutzverbandes eingeladen waren. Sie endeten mit einem Kompromiss, der mit der Neuauflage 2018 erneut in Frage gestellt wird.

Die Bürgerinitiative hat mit verschiedenen öffentlichkeitswirksamen Aktionen auf ihre Position hingewiesen. Dazu zählt ein Demonstrationzug, eine Simulation der Gebäudehöhen mit Luftballons („Bonames zeigt Grenzen“), eine Unterschriftensammlung, Plakate und ein Laternenumzug. Darüber hinaus wurden Briefe geschrieben, Gremien besucht und eigene Versammlungen abgehalten. Eine Homepage informiert zeitnah, kommentiert darüber hinaus aber auch thematisch passende Meldungen aus der Frankfurter Politik und organisiert so eine kritische Öffentlichkeit.

3.3.2 Ostlich Haferblocken, Hamburg: Flüchtlingskrise als Chance gegen die Wohnungsfrage?

Angesichts zumeist hoher Eigenheimanteile und Immobilienpreise sind bei den meisten neuen Wohngebieten anders als bei früheren Vorhaben in der Umgebung kaum negative Auswirkungen auf die Sozialstruktur zu erwarten –

zumindest nicht im herkömmlichen Sinn. Das Vorhaben Östlich Haferblöcken zeigt jedoch, dass solche Wachstumsschmerzen jedoch durchaus virulent werden können, wenn Kommunen sich der Aufgabe stellen, Wohnraum im unteren Preissegment zu schaffen. Im konkreten Fall wurde im Zuge der so genannten Flüchtlingskrise 2015 versucht, am äußersten östlichen Rand Hamburgs im Stadtteil Billstedt durch ein Neubaugebiet kurzfristig Wohnraum für Geflüchtete und mittelfristig für alle einkommensschwachen Bevölkerungsteile zu schaffen. Nachdem zunächst höhere Einwohnerzahlen geplant wurden, sieht der Anfang 2016 in einem Werkstattverfahren gefundene Plan 468 Wohneinheiten¹⁸ vor, von denen die Hälfte zunächst der Unterbringung Geflüchteter dienen (ca. 960 Belegungsplätze) und später als Sozialwohnungen vermietet werden sollten.



Ostlich Haferblöcken		Hamburg	
Lage	Stadtteilerweiterung	Fläche	8 ha
Planungsbeginn	2016	Stand 2020	Bebauungsplanbeschluss
Wohneinheiten	468	Einwohner*innen	960
Verfahrensart	Bebauungsplan	Beteiligung	Dialogprozess
Verfahrensträgerin	Bezirksamt Hamburg-Mitte	Konfliktparteien	Bürgerinitiative „Natürlich MITTEndrin“ Hamburger Landschafts- und Klimaschutzverband (HLKV) Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.

Chronik

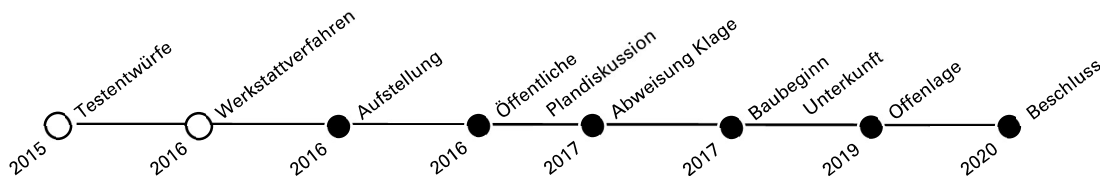


Tabelle 34: Kenndaten Ostlich Haferblöcken

Wie an anderen Stellen im Stadtgebiet gab es auch hier erheblichen Widerspruch gegen die Unterkunft, wobei bei den beiden lokalen Bürgerinitiativen nicht fremdenfeindliche Motive dazu führten, sondern das Ziel einer dezentralen Unterbringung und (auch stadträumlich) besseren Integration (Fuhrhop 2017): Die eine erstellte eine Alternativplan, um andere Unterbringungsmöglichkeiten zu belegen – auch solche innerhalb bereits für die Stadtentwicklung vorgesehener Flächen –; die andere bot sich als Trägerin von Integrationsmaßnahmen an. Beide argumentierten allerdings auch mit der hohen Konzentration von Sozialbenachteiligten und Menschen mit Migrationshintergrund im Bezirk Billstedt – wengleich nicht

¹⁸ Das Vorhaben ist damit, wie sich erst im Laufe der Bearbeitung herausstellte, etwas unterhalb der Schwelle von 500 Wohneinheiten angesiedelt, die im Forschungsvorhaben für große Wohnungsbauprojekte gewählt wurde.

im direkt angrenzenden Einfamilienhausgebiet. Die Stadt Hamburg versuchte, diese bürgerschaftliche Teilhabe durch ein Werkstattverfahren mit insgesamt 1.500 Teilnehmenden und ein Begleitgremium einzubinden. Neben dieser sozialen Komponente besteht eine ökologische: Das Plangebiet grenzt direkt an den Öjendorfer Park als drittgrößter Grünanlage der Hafenstadt an und wurde 1997 als Ausgleichsfläche für das angrenzende Einfamilienhausgebiet festgesetzt. Eine naturschutzrechtlich begründete Klage gegen die Bebauung war dennoch nicht erfolgreich und bereits im Oktober 2017, zwei Jahre nach Planungsbeginn, konnte mit der Bebauung im Vorgriff auf den 2020 beschlossenen Bebauungsplan und die gleichzeitige Flächennutzungsplanänderung begonnen werden.

Lage und Erschließung

Das Plangebiet befindet sich im Hamburger Osten im Stadtteil Billstedt (Bezirk Hamburg-Mitte) zum einen zwischen der nördlich angrenzenden Bundesautobahn A 24 und dem südlich angrenzenden Friedhof Öjendorf. Zum anderen zwischen der im Westen gelegenen Straße Haferblöcken und dem östlichen Schleemer Bach der den sich anschließenden Öjendorfer See speist (vgl. hamburg.de).

Ausgangssituation

Der Stadtteil besitzt zwar mit dem Öjendorfer Park Hamburgs drittgrößte Parkanlage, weist aber zugleich eine hohe bauliche Dichte auf; so besitzt dieser eine 76%ige höhere bauliche Dichte als der Durchschnitt der Hamburger Bezirke (vgl. Spiegel 2013). Die westlich an das Plangebiet angrenzenden Flächen wurden über den Bebauungsplan *Billstedt 103* im Jahr 2007 als Siedlungsfläche umgewandelt. Seitdem wurden diese als allgemeines Wohngebiet mit Geschosswohnungsbau und Einzel- und Reihenhäusern festgesetzt; sind bereits bebaut und liefern städtebauliche Verbindungspunkte zum genannten Plangebiet. Der östliche Bereich ist über den aktuellen Flächennutzungsplan (FNP) und dem Landschaftsprogramm als Landschaftsschutzgebiet ausgewiesen und steht daher für eine weitere Bebauung nicht zur Verfügung.

Das bisherige Planrecht, der Bebauungsplan *Billstedt 90* (vom 04.03.1997), weist für das Plangebiet eine Parknutzung mit einer extensiven Grünlandnutzung aus. Charakteristisch für die entsprechenden Flächen sind die so genannte durchgängige Knicks, ökologisch wertvolle Wallhecken mit Bäumen (überwiegend Eichenbestand), die die Landschaft gliedern und bis zum Öjendorfer See reichen. Dabei dienten die Flächen um den Schleemer Bach insbesondere in den 2000ern als ökologische Ausgleichsflächen; auf denen Gebüsch-, Hochstauden- und Wiesenfläche auf ca. 5.800 m² und drei Teiche angelegt wurden. Damit diese Flächen einer Bebauung dennoch zugänglich gemacht werden können, wurden parallel zum B-Planverfahren Änderungen zum FNP und zum Landschaftsprogramm vorgenommen (vgl. Bezirksamt Hamburg-Mitte 2016a:16f.).



Abbildung 6: Plan der Stadteilerweiterung Ostlich Haferblöcken (eigene Darstellung nach Bezirksamt Hamburg-Mitte, Fachamt Stadt- und Landschaftsplanung 2019)

Planungsziele

Im Gegensatz zu der weiter südlich gelegenen „Gartenstadt Öjendorf“, die Teil des bezirksübergreifenden Stadtteilentwicklungskonzepts „Stromaufwärts an Elbe und Bille“ aus dem Jahr 2015 ist (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2015), wurde das Gebiet „Östlich Haferblöcken“ zuvor in keinem räumlichen Konzept erwähnt. Die Stadt Hamburg verband mit dem Vorhaben den akuten Wohnraumbedarf für Geflüchtete mit einer mittelfristigen Entlastung des angespannten regulären Wohnungsmarkts. Auf dem Höhepunkt des Zuzugs von Geflüchteten im Jahre 2015 beschloss der Hamburger Senat, dass jeder der sieben Hamburger Bezirke möglichst innerhalb eines Jahres Flächen von ca. 8 ha für dezentrale Unterkünfte (ca. 800 Wohnungen) bereitstellen und ausweisen sollte. Die politische Grundlage dafür bildete die Drucksache „Flüchtlingsunterkünfte mit der Perspektive Wohnen 2015“ vom 6. Oktober 2015 (vgl. Drucksache 21/1838). Dabei sollte auf diesen Flächen über den §246 BauGB ein rascher Bau von zeitlich befristeten dezentralen Unterkünften ermöglicht werden, die langfristig zur Schaffung „von dauerhaften Wohnquartieren“ (hamburg.de) beitragen sollen. Bereits frühzeitig entschied sich der Bezirk Hamburg-Mitte die geforderten 800 Wohnungen auf mehrere Teilflächen aufzuteilen. Ein besonderer Fokus lag dabei auf der Quartiersentwicklung am Öjendorfer See, mit

den zwei Teilgebieten *Hasloredder* und *Ostlich Haferblocken* (Bezirksamt Hamburg-Mitte 2016c:6), von denen aufgrund des Beteiligungsverfahrens nur das Letztere fortgeführt wurde.

Im Plangebiet *Ostlich Haferblocken* sollen demnach 468 Wohneinheiten entstehen; davon soll über die Hälfte der WE für den regulären Wohnungsmarkt offenstehen und die übrigen als dezentrale Unterkünfte für Geflüchtete, die später in Sozialwohnungen umgewandelt werden. Das entspricht ca. 960 Belegungsplätze für Geflüchtete (Bezirksamt Hamburg-Mitte 2019:6). Das Plangebiet wurde dabei insgesamt in vier Baufelder aufgeteilt, die bedingt durch den Erhalt der landschaftsprägenden ökologischen Knicks aufgegliedert wurden (vgl. Beschluss Bezirksversammlung 2016). Dabei sollen 112 Reihenhäuser und zwei Geschosswohnungsbauten entstehen (N.N. 2018b). Im dazugehörigen B-Plan *Billstedt 113* (Entwurf vom 08.12.2016) werden vorzugsweise reine Wohngebiete festgesetzt, mit ergänzenden Mischgebieten und allgemeinen Wohngebieten an der zentralen Grünachse zwischen Quartier und Öjendorfer See (vgl. B-Plan Billstedt 113). Diese Grünachse (die sogenannte Grüne Mitte) soll vielfältige Spiel- und Sportmöglichkeiten für verschiedene Altersstufen bereithalten (u.a. einen Green Gym), ein spezifisches Beleuchtungskonzept verfolgen, den Baumbestand schützen und als Quartierszentrum dienen. Als besondere soziale Infrastrukturen sind das Haus der Begegnung als Ort zur Förderung des interkulturellen Austausches, die Errichtung von interkulturellen Gärten nennen (Bezirksamt Hamburg-Mitte 2016a:21, 2019:8).

(Bisheriger) Verfahrensablauf

Ausgehend von dem politischen Beschluss dezentrale Flächen für Geflüchteten-Unterkünfte zu suchen, richtete das Bezirksamt Hamburg-Mitte seinen Blick 2015 auf die beiden Teilflächen *Ostlich Haferblocken* und *Hasloredder* am Öjendorfer See. In einer Informationsveranstaltung am 02.11.2015 wurden diese Bestrebungen öffentlich gemacht und das weitere Vorgehen erläutert. Das Bezirksamt entwickelte Ende des Jahres 2015 zunächst Testentwürfe für die beiden Plangebiete, die schließlich in einem zweiwöchigen Werkstattverfahren im Januar 2016 weiter konkretisiert wurden. Am 28.01.2016 wählte das Auswahlgremium den Siegerentwurf aus; welches aus einer Kombination der Entwürfe des Fachamtes für Stadt- und Landschaftsplanung, sowie der Sprengler und Wiescholak Architekten besteht (Bezirksamt Hamburg-Mitte 2016b:7). Es folgte eine öffentliche Ergebnispräsentation und die Zustimmung des Stadtplanungsausschusses am 23.03.2016.

Daraufhin wurde das B-Planverfahren eingeleitet und parallel der FNP und das Landschaftsprogramm modifiziert (z.B. wurde am 19.07.2016 der Landschaftsschutz der Flächen per Senatsbeschluss aufgehoben). Im Rahmen des B-Planverfahrens wurden vielfältige Gutachten erstellt (Artenschutzrechtliche Gutachten, Biotopkartierungen, Baumgutachten, Schalltechnisches Gutachten, Stadtklimatisches Gutachten, Verkehrsgutachten, sowie Bodenuntersuchungen; Bezirksamt Hamburg-Mitte 2016b:16). Am 08.12.2016 wurde schließlich die öffentliche Plan-Diskussion (ÖDP) eingeleitet und am 24.12.2016 wurden die ersten Baugenehmigungen für 112 Reihenhäuser erteilt (Bezirksamt Hamburg-Mitte 2017:3). Dabei ergab sich eine Neuaufteilung der Flächen in einen ersten und einen zweiten Bauabschnitt; der erste Bauabschnitt könne zuerst realisiert werden (Bezirksamt Hamburg-Mitte 2018a:2). Nach der Abweisung einer Klage gegen das Bauvorhaben vor dem Oberverwaltungsgericht (siehe nachfolgendes Kapitel) konnte der

Baubeginn im Oktober 2017 erfolgen. Im Januar 2019 sind die ersten Geflüchteten in die zentralen Gebäude an der Grünen Mitte eingezogen (Bezirksamt Hamburg-Mitte 2018b:6), bis Ende 2020 war die Belegung fast vollständig abgeschlossen. Aufgrund der Reihenhausstruktur wurde vor allem kinderreiche Familien untergebracht (Bezirksamt Hamburg-Mitte, Fachamt Stadt- und Landschaftsplanung 2020). Die Öffentliche Auslegung des B-Planentwurfes erfolgte Anfang 2020, Ende des Jahres wurde die Baugenehmigung für das Haus der Begegnung erteilt, die schon für 2019 vorgesehene Vorweggenehmigungsreife soll 2021 folgen (Bezirksamt Hamburg-Mitte 2018b:10; Bezirksamt Hamburg-Mitte, Fachamt Stadt- und Landschaftsplanung 2020). Im Jahr 2019 wurde mit der „Grünen Mitte“ eine Spiel- und Freizeitfläche als Projekt des Rahmenprogramms Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE) eröffnet (hamburg.de).

Governance: Akteure und Instrumente

Das Planungsverfahren wird federführend vom Bezirksamt Hamburg-Mitte, vertreten über das Dezernat Wirtschaft, Bauen und Umwelt (über das Fachamt für Stadt- und Landschaftsplanung) durchgeführt und dabei werden neben formellen Instrumenten (FNP und B-Planverfahren) auch auf informelle Instrumente über das Werkstattverfahren und dem Begleitgremium zurückgegriffen.

Das Plan-Vorhaben wird durch vielfältige Akteure begleitet, von der Bezirkspolitik (über den Stadtplanungsausschuss mit einer Rot-Grünen Bezirksmehrheit), über die Projektentwickler, der SAGA/ GWG, der Hamburger Baugenossenschaften HANSA und der BGFG, bis hin zu Einzelpersonen und der organisierten Zivilgesellschaft. Als kritische Stimmen treten im Planungsprozess verschiedene Akteure auf, zum Beispiel der BUND, die Bürgerinitiative „Öjendorfer Park“, die Initiative „Natürlich MITTEndrin“, und der Hamburgische Landschafts- und Klimaschutzverband (HLKV). Der BUND Hamburg sah in dem Vorhaben einen unverhältnismäßigen Eingriff in den Naturhaushalt am Öjendorfer See, bei dem die Umweltauswirkungen aufgrund des beschleunigten Verfahrens nicht ausreichend geprüft werden konnten. Die Umweltschutzorganisation geht von einer UVP-Pflichtigkeit des Vorhabens aus, die vor einer tatsächlichen Bebauung vorgenommen werden müsse (BUND Hamburg 2016:3). Beide Bürgerinitiativen kritisierten die Art und das Maß der Flüchtlingsunterbringung als der Integration nicht dienlich, sind aber dezidiert nicht fremdenfeindlich motiviert (Fuhrhop 2017). Die BI „Öjendorfer Park“ legte sogar einen Alternativplan vor, der andere Unterbringungsmöglichkeiten im Bezirk aufzeigen sollte. Die Initiative „Natürlich MITTEndrin“ setzte sich zudem für den großflächigen Erhalt des Öjendorfer Parkes ein, und beteiligte sich unter anderem an Demonstrationen gegen die Errichtung von „Wohnghettos“ (natuerlich-mittendrin.de) für Geflüchtete und verteilte ebenfalls Flyer gegen das Projekt an 2.300 Haushalte. Mit anderen Initiativen gründete die Initiative den Hamburger Landschafts- und Klimaschutzverband (HLKV). Dieser Verband lehnte die Bebauung ebenfalls ab und begründete dies mit den besonderen ökologischen Qualitäten dieser Flächen und der besseren Eignung anderer Flächen im Bezirk. So gehöre das Plangebiet zu wertvollen Geestflächen, die eine wichtige Funktion für das hamburgische Stadtklima (u.a. über Frisch- und Kaltluftzuströme) einnehmen und zur landschaftlich bedeutenden Horner Geest Achse gehören (natuerlich-mittendrin.de).

Beteiligung und Partizipation

Die informelle Beteiligungskulisse setzt sich insbesondere aus zwei Elementen zusammen – aus dem Werkstattverfahren und der Gründung eines Begleitgremiums.

Im Rahmen des Werkstattverfahrens wurden im Rahmen von zwei Wochen im Januar 2016 die Planentwürfe für das Vorhabengebiet konkretisiert. Dies erfolgte in einem Wechselspiel aus planerischen Fachkonkretisierungen bestehend aus vier verschiedenen Planungsteams (Team A, B, C und D) und öffentlichen Rückkopplungen mit Bürger*innen. Das Verfahren bestand aus 15 Veranstaltungen, die von Markus Birzer und der Firma D+K drost consult GmbH moderiert wurden (Bezirksamt Hamburg-Mitte 2016d:1). Nach einer öffentlichen Auftaktveranstaltung folgten konkrete vertiefende thematische Workshops, die sektorale Nutzungskonzepte skizzierten. Diese wurden an öffentlichen Orten im Stadtteil zur Diskussion gestellt (Im Billstedt-Center und in einem Supermarkt). Die überarbeitenden Entwürfe wurden schließlich auf einer Zwischenpräsentation und der Planungsmesse erneut öffentlich diskutiert und schließlich fällte am 28.01 das Auswahlgremium seine Entscheidung für eine Zusammenführung zweier Entwürfe. In diesem Auswahlgremium saßen neben der Fach- und Sachjury auch fünf Bürger*innenvertreter (vgl. Bezirksamt Hamburg-Mitte 2016: 2). Insgesamt haben 1.500 Bürger*innen an diesem informellen Planverfahren teilgenommen. Zentrale Ergebnisse dieses Verfahrens sind die Aufgabe des Standortes *Haßloredder*, eine Bebauung ist wirtschaftlich nicht darstellbar, die Verwendung von kleineren Gebäudetypologien (Duplexhäusern in Form von 2-3 geschossige Reihenhäuser) und die Errichtung des Hauses der Begegnung. Dieses wird als wichtiges Element zur Schaffung guter Integrationsbedingungen für Geflüchteten angesehen.

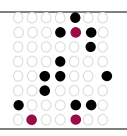
Darüber hinaus wurde ein Begleitgremium eingerichtet, welches bisher siebenmal tagte (zuletzt im November 2019, 2020 wurde anstelle einer Sitzung eine ausführliche Dokumentation erstellt, Bezirksamt Hamburg-Mitte, Fachamt Stadt- und Landschaftsplanung 2020). Dieses Begleitgremium besitzt einen informatorischen und dialogischen Charakter, zudem das Bezirksamt Hamburg-Mitte in unregelmäßigen Abständen einlädt. Dieses Gremium soll einen beständigen Informationsfluss zwischen Planer*innen, Bürger*innen und Bauunternehmen sicherstellen, eine Multiplikator*innenrolle einnehmen, Impulse für die Quartiersentwicklung liefern und die die Geflüchtetenunterbringung begleiten (Bezirksamt Hamburg-Mitte 2016a:1). Zuvor hatte die Bürgerinitiative „Öjendorfer Park“ selbst einen Runden Tisch ins Leben gerufen, um die Integrationsthematik mit Bezirksvertreter*innen zu erörtern (Fuhrhop 2017).

Zusätzlich versuchte Der BUND seine inhaltlichen Positionen und Kritikpunkte zu dem Planvorhaben gerichtlich durchzusetzen. Im Februar 2017 reichte die Umweltschutzorganisation gegen den B-Plan Entwurf einen Widerspruch beim Oberverwaltungsgericht ein. Das Oberverwaltungsgericht hat diesen Einspruch nicht stattgegeben und die Klage im Jahr 2017 zurückgewiesen, wodurch im Oktober 2017 der Baubeginn eingeleitet wurde (Bezirksamt Hamburg-Mitte 2018a:2). Auch die Initiative „Natürlich MITTENDrin“ beauftragte eine Anwaltskanzlei, hier kam es allerdings nicht zur Klageerhebung (Fuhrhop 2017).

3.4 Innerstädtische Ergänzungsquartiere: Pergolenviertel, Ernst-May-Viertel, Gutleutmatten, Quartier an der Ratold- und Raheinstraße

In diesem und dem folgenden Abschnitt werden zwei Typen neuer Stadtquartiere in integrierten Lagen dargestellt. Zunächst werden Quartiere auf bislang nicht baulich genutzten Flächen wie Grünräumen, Acker- bzw. Weideland und Kleingärten untersucht, es folgen Gebiete mit baulicher Vornutzung. Des Weiteren kann die Fallgruppe intern anhand der Lage im Stadtraum differenziert werden. So finden sich teilintegrierte Arrondierungen ebenso wie vollständig integrierte Lagen auf ehemaligen Gewerbe-, Grün- und Kleingartenflächen, zum Teil werden sowohl Kleingärten als auch Gewerbebrachen in einem Gebiet zusammengefasst. Angesichts dieser Vielfalt ist es schwierig, eine ideale Kombination zu finden, die zudem verschiedene Städte abdeckt, da in Hamburg insgesamt die größte Auswahl besteht.

Dass insgesamt nur zwölf innerstädtische Ergänzungsquartiere zwischen 500 und 4.000 Wohneinheiten in vier Städten zur Auswahl standen, ist für sich genommen schon ein Ergebnis: Den dynamisch wachsenden Städten fehlen hier offensichtlich entwickelbare Flächen, oder sie scheuen eine Entwicklung aufgrund erwarteter Wachstumsschmerzen, wie sie auch in den nachfolgend beschriebenen Projekten erkennbar werden. Aus den in Tabelle 35 aufgelisteten Quartieren konnten die vier in der Fallauswahl höchstbewerteten für die Untersuchung ausgewählt werden.



Innerstädtische Ergänzungsquartiere

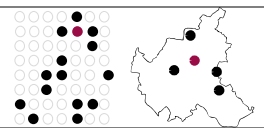
Quartier	WE	Ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligung	Konflikt-austr.
F: Ernst-May-Viertel	4.000		●	GF, KG	2008	offen	WB, SEM, BP	KV, WB	Protest
M: Ratold-/Raheinstraße	900	14,2	●	LW, GF	2014	offen	WB, BP	WS	BI
HH: Pergolenviertel	1400	27	●	KG	2009	2015	WB, RP, BP	BD	BI, BB, Klage
FB: Gutleutmatten	500	4,1	●	KG	2008	2015	BP	OL, IV	Protest
HH: Tarpenbeker Ufer	750		○	Brache, KG	2011	2014	BP	OL, IV	BI, Petition
HH: Spreehafenviertel	1000	20	●	GF, GE	2013	offen	WB, BP	WB	Protest, Kritik
FB: Zähringen Nord	800		●	GE, LW, KG	2015	offen	BP	KV	
FB: Stühlinger West	1400		●	W, KG	2016	2019	WB, BP	WS	Studie, SN
HH: Wohnen am Volkspark	2500	125	●	Straße, KG	2015	offen	WB, BP	WB	BI
HH: Dratelnstraße / Wilhelmsburger Rathausviertel	1300	32	●	GE, GF	2012	offen	WB, BP	WB	
M: Hanns-Seidl-Platz	585	4	●	Brache	2009	2016	WB, BP	IV	Kritik
HH: Elbinselquartier	2000	47	●	Straße	2012	offen	WB, BP	WB	

Tabelle 35: Bewertungen von Fällen der Gruppe innerstädtischer Ergänzungsquartiere

3.4.1 Pergolenviertel, Hamburg: Wachstumschancen und -schmerzen

Das Pergolenviertel in Barmbek-Nord zeigt den deutlichen Kontrast von Wachstumschancen und -schmerzen innerstädtischer Ergänzungsquartiere und ist damit ein sehr typisches Beispiel für diesen Strategietyp. Einerseits entstand hier ab 2019 ein hervorragend erschlossenes Wohngebiet mit 1.400 Wohneinheiten, Nahversorgung und sozialer Infrastruktur. Da sechzig Prozent geförderter Wohnungsbau vorgesehen sind, wird der Hamburger Drittmix deutlich übertroffen. Zudem handelt es sich um ein Beispielprojekt für umweltschonende Mobilität (ARGUS Stadt- und Verkehrsplanung 2015; steg Hamburg mbH 2019), dessen Name auf die vorgesehene hohe Freiraumqualität zurückgeht: Laubengänge queren etwa 150 Kleingärten im Inneren des Quartiers. Sie sind allerdings nur die Reste einer deutlich größeren Kleingartenanlage mit hohem Artenreichtum und altem Baumbestand, die eine wichtige ökologische Funktion im direkten Anschluss an den Stadtpark besaß und zudem durch etwa ein Dutzend Behelfswohnheime, d.h. legal und dauerhaft bewohnte Gebäude, eine wichtige soziale Funktion inne hatte. Dennoch ist das insgesamt 39 ha große Gebiet bereits seit 1997 im Flächennutzungsplan für eine Wohnnutzung ausgewiesen, nachdem zuvor eine Stadtautobahn und Sportflächen vorgesehen waren. Insofern wird der sich durch das Projekt manifestierende Konflikt durch das Planungsrecht nicht abgebildet, weil die angestrebte Flächennutzung bereits festgesetzt ist und in der verbindlichen Bauleitplanung nicht mehr diskutiert werden muss. Entsprechend konzentrierten sich auch die Beteiligungsangebote auf die Ausgestaltung der Planung, während der Konflikt, der durch die „Wachstumsschmerzen“ entsteht, nur untergeordnete Bedeutung hatte. Ergänzend zum förmlichen Verfahren, das ab 2013 lief, wurde bereits 2011 ein Planungsbeirat aus politischen Vertreter*innen, Planungsverwaltung, Wohnungswirtschaft und den betroffenen Kleingärtner*innen gebildet, der den Ideenwettbewerb vorbereitete. Eine Bürgerinitiative „Eden für Jeden – Hebebrand bleibt grünes Land!“ versuchte, die Umnutzung der Kleingärten über ein Bürgerbegehren zu verhindern, das jedoch aufgrund der stadtweiten Entwicklungsinteressen abgelehnt wurde.

Pergolenviertel		Hamburg	
Lage	Innerstädtisches Ergänzungsquartier	Fläche	39/32 ha
Planungsbeginn	2013	Stand 2020	Umsetzung seit 2019
Wohneinheiten	1.400	Einwohner*innen	3.200
Verfahrensart	Bebauungsplan	Beteiligung	Teilöffentlicher Dialogprozess
Verfahrensträgerin	Bezirksamt Hamburg-Nord	Konfliktparteien	Bürgerinitiative „Eden für Jeden – Hebebrand bleibt grünes Land“



Chronik

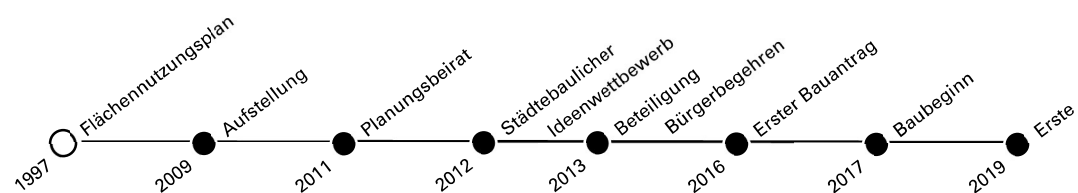


Tabelle 36: Kenndaten Pergolenviertel

Lage und Erschließung

Das Vorhaben *Pergolenviertel* befindet sich zwischen der Bürostadt „City Nord“ und dem von Backsteinarchitektur und dem Neuen Bauen geprägten Wohngebieten von Barmbek-Nord, im Bezirk Hamburg-Nord. Das in Nord-Süd-Richtung langgezogene, nach Abzug einer anfangs mitgerechneten Fach- und Hochschulfläche etwa 26,7 ha große Areal ist durch zwei unmittelbar benachbarte Straßenzüge, zwei S-Bahn und eine U-Bahn-Haltestelle (Rübenkamp und Alte Wöhr über die S1 und S11, sowie Sengelmannstraße über die U1) und Infrastruktur von überörtlicher Bedeutung, hervorragend erschlossen. Zudem befindet sich im Südwesten in unmittelbarer Nachbarschaft der Hamburger Stadtpark, der eine überregionale Naherholungsfunktion einnimmt. Ebenfalls in südlicher Ausdehnung folgt das 2015 fertiggestellte Stadtpark-Quartier, welches 850 Wohnungen auf 50.000m² bereithält (vgl. Quantum AG o.J.).



Abbildung 7: Plan des innerstädtischen Ergänzungsquartiers Pergolenviertel (eigene Darstellung nach Bezirksamt Hamburg-Nord o.J.)

Ausgangssituation

Vor dem Planungsbeginn wurde das Vorhabengebiet als Kleingartenkolonie mit ca. 320 Kleingärten genutzt, von diesen besaßen etwa ein Dutzend sogenannte Behelfswohnheime, d.h. legal und dauerhaft bewohnte Gebäude. Aufgrund der weit zurückreichenden Historie der Anlage, die mindestens in die frühen 20er Jahre des 20. Jahrhunderts zurückreicht, verfügt das Gebiet über einen erheblichen Baumbestand und eine große Artenvielfalt. Außerdem ist es an mehreren Stellen von einem imposanten Bestand an Großbäumen umgeben. Aufgrund seiner Lage und seines Flächenbestandes galt das Plangebiet aus städtischer Sicht bereits seit Mitte des 20. Jahrhunderts als besondere Entwicklungsfläche. Nachdem ein Anfang der 1960er Jahre aufgestellter „Durchführungsplan“, der auf dem Gebiet eine Stadtautobahn und große Sportflächen vorgesehen hatte, nie realisiert wurde, hatten die Planer*innen der Senatsbehörde bei der Neuaufstellung des Hamburger Flächennutzungsplans von 1997 zwei Drittel der Fläche für Wohnungsbau und eine Mischgebietsnutzung vorgesehen. Das südliche Drittel der Fläche wurde damals für eine öffentliche Grünfläche im Anschluss an den Stadtpark reserviert. Diese Planungsabsichten wurden erst mit dem Vorhaben *Pergolenviertel* ab dem Jahr 2009 tatsächlich zu einer B-Planänderung konkretisiert.

Planungsziele

Kern der im Rahmenplan *Pergolenviertel* dargestellten Planziele ist eine Konzentration der Bebauung im Norden und Süden der Fläche bei einer gleichzeitigen Beibehaltung der Kleingärten im Zentrum. Auf der insgesamt 39 ha großen Fläche sieht der Rahmenplan die Errichtung von ca. 1.400 Wohneinheiten, öffentliche Grünflächen und Wege sowie mindestens 150 neue Kleingärtenplätzchen vor (vgl. Scheuven + Wachten et al 2011 und FHH Bezirksamt Hamburg-Nord 2012). Dabei überwiegt die Grün- und Kleingartennutzung mit 14 ha vor einer Wohnnutzung mit lediglich 8 ha.

Dabei sollen 60% der erbauten Wohnungen sozial gefördert werden, wodurch der Hamburger-Drittel-Mix übertroffen wird. Dabei ist ein breiter Mix an unterschiedlichen Wohnungsformen vorgesehen – von inklusiven Wohngruppen, über Baugemeinschaften, über freifinanzierter Miet- (10%) und Eigentumswohnungsbau (30%) (vgl. Stapelfeldt 2017). Die Fassadengestaltung der Gebäude soll sich an den umliegenden Backsteinbauten orientieren, um dadurch das Vorhaben besser in seine Umgebung einzubetten (vgl. FHH Bezirk Hamburg-Nord 2014). Bezüglich der Gebäudetypologie wird die Bebauung fast ausschließlich in geschlossener Blockrandbebauung angeordnet, um dadurch ausreichend Raum für öffentliche und private Grünflächen zu erhalten. Um die kompakte Gebäudestruktur aufzulockern, erhalten die Innenhöfe begrünende Elemente. Sowohl nördlich, als auch mittig und südlich sollen Nahversorgungseinrichtungen geschaffen werden; zusätzlich sind an den neuerrichteten Kleingärten drei Kitas vorgesehen. Zudem soll eine Grünzugverbindung zum nahegelegenen Stadtpark und die Veloroute fünf geschaffen werden, die bereits am 28.08.2019 eingeweiht wurde. Durch diese Maßnahmen kann ein Grünes Band zwischen dem Stadtpark und dem Pergolenviertel entstehen (vgl. FHH Bezirk Hamburg-Nord 2014). Um ein autoarmes Quartier und eine umweltschonende Mobilität zu fördern, werden über das Car-Sharing Unternehmen Cambio-Car geteilte Fortbewegungsmittel zur Verfügung gestellt. Im sogenannten Mobilport (dem Quartiersmanagement; eröffnet im Mai 2019) können sich die Anwohner*innen über umweltschonende

Fortbewegungsmittel im Pergolenviertel informieren und diese auch dort ausleihen (zum Beispiel Lastenräder oder Bollerwagen, vgl. Mobilport Hamburg o.J.; vgl. Newsletter Pergolenviertel 2019). Diese umweltschonenden Mobilitätsangebote führten unter anderem dazu, dass das Pergolenviertel in das Bundesprogramm „Klimaschutz im Radverkehr“ aufgenommen wurde, wodurch der BUND vier Millionen Euro in weitere Fahrradfreundliche Maßnahmen im Pergolenviertel investieren wird (vgl. Newsletter Pergolenviertel Nr.5: 2017).

(Bisheriger) Verfahrensablauf

Der Planungsprozess setzte im Jahr 2009 mit einer Zielvereinbarung zwischen Senat und Bezirk ein. Daraufhin beauftragte das Bezirksamt Hamburg-Nord im Jahr 2010 eine Arbeitsgemeinschaft des Dortmunder Planungsbüros scheuven + wachten, der Hamburger Landschaftsplaner egl und der Düsseldorfer Verkehrsplaner Runge + Küchler mit der Erarbeitung eines Masterplans für das zukünftige Quartier. Das Entwicklungskonzept sollte städtebauliche und freiraumplanerische Aspekte integrativ betrachten. Dabei setzte die Stadt auf einen dialogorientierten Prozess, der neben den Fachgutachtern, Verwaltung und Politik nur für eine „Teilöffentlichkeit“ zugänglich war. Anschließend fand im Sommer 2012 ein städtebaulicher-landschaftsplanerischer Wettbewerb statt, der als einphasiger Wettbewerb mit zehn gesetzten und zwanzig dazu gelosten Teilnehmenden durchgeführt wurde. Prämiert wurde der Entwurf einer Arbeitsgemeinschaft des Zürichers Büros e2a und der Hamburger Landschaftsarchitekten Lichtenstein, die den Wohnungsbau auf neun große Höfe und zwei Solitäre verteilten und die Kleingärten in drei großen, rechteckigen Gartenfeldern inszenierten, die wie überdimensionale „Obstkisten“ anmuten. Die Gartenfelder werden dabei durch Pergolengänge eingefasst, die dem neuen Viertel einen Namen und zukünftig auch eine Identität geben sollen. Am 18. März 2013 wurde die formelle Bauleitplanung eingeleitet und die öffentliche Unterrichtung und Erörterung folgte im Anschluss. Die ersten Bauanträge wurden im Jahr 2016 eingereicht und im August 2017 fand der Spartenstich der Wohnbebauungen statt (vgl. Stapelfeldt 2017). Im Rahmen des Architektursommers 2019 fanden vom 04. bis 19. Juni erste Baustellenführungen über das Vorhabengelände statt (vgl. Newsletter Pergolenviertel Nr. 10 2019). Die ersten Wohnungen wurden im November 2019 bezogen, weitere wurden im Jahr 2020 fertiggestellt (pergolenviertel.hamburg).

Governance: Akteure und Instrumente

Während der gesamten Planungsphase übernahm das Bezirksamt Hamburg-Nord die Federführung in dem Planungsprozess und übertrug dabei der Hamburg konsalt GmbH und dem Kieler Moderatorenteam dau-schmidt.tornow die Kompetenz zur Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens und den beschriebenen Planungsbüros die Erstellung eines Rahmenplanes. Ein ergänzender Planungsbeirat sorgte ab November 2011 für einen kontinuierlichen Austausch zwischen Politik, Verwaltung, Wohnungswirtschaft und Kleingärtnern, durch den unter anderem ein Interessensausgleich zwischen den unterschiedlichen Akteuren angestrebt werden sollte. Die Teilnehmer*innen wurden nach einem zuvor festgelegten Schlüssel ermittelt, der den „Betroffenen“ (sprich „Kleingärtner*innen“) drei Plätze, sonstigen Interessierten, den Vertreter*innen von Institutionen und Vereinen sowie der Wohnungswirtschaft jeweils zwei Plätze einräumte. Auch den politischen Parteien wurden zwei Plätze innerhalb des Gremiums eingeräumt. Diese wurden von den Vertreter*innen der beiden stärksten Fraktionen SPD und CDU

belegt, während die Fraktionen GAL und FDP je eine/n Vertreter*in benannten. Nicht alle Konflikte konnten innerhalb des Beteiligungsgremiums gelöst werden; unter anderem gründete sich der Verein „Eden Für Jeden – Hebebrand bleibt grünes Land!“, mit Verweis auf die in den Kleingärten vorhandene Artenvielfalt an Pflanzen und Tieren. Aufgrund seiner besonderen Bedeutung für Freizeit und Erholung sowie der stadtklimatischen Bedeutung des Grünzugs wurde ein Stopp der Planung gefordert.

Beteiligung und Partizipation

Schon vor Beginn des Planungsprozesses haben informelle Gespräche zwischen Bezirkspolitikern und dem Landesbund der Gartenfreunde stattgefunden. Nachfolgend beauftragte das Bezirksamt die Hamburger konsalt GmbH und das auf Stadtentwicklung spezialisierte Kieler Moderatorenteam dau-schmidt.tornow mit der Durchführung des Beteiligungsverfahrens.

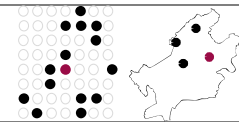
Dabei wurde der Rahmenplan mittels informeller Instrumente wie Werkstattverfahren, Foren und Arbeitsgruppen im dialogischen Austausch mit Bürger*innen entwickelt (vgl. Begründung zum B-Plan). Neben 16 Behördenmitarbeitern und elf Mitarbeitern verschiedener Auftragnehmer*innen der Stadt, nahmen vier Politiker*innen verschiedener Fraktionen, zwei Vertreter*innen der lokalen Wirtschaft, zwei Vertreter*innen des Landesbunds der Gartenfreunde in Hamburg e.V. sowie je ein/eine Vertreter*in in einer nahegelegenen Schule, des Bürgerhauses Barmbek und der Evangelischen Stiftung Alsterdorf daran teil. Diese Ergebnisse wurden anschließend im Jahr 2011 im Forum Hebebrandquartier weiterentwickelt. Dabei wurden vom Juni bis November 2011 einerseits um die Zukunft der Kleingärten gerungen, andererseits in Arbeitsgruppen zu „Architektur + Wohnen“ sowie „Städtebau + Landschaft“ Kriterien für die Durchführung eines städtebaulich-landschaftsplanerischen Wettbewerbs und für das spätere Vergabeverfahren gesammelt, die in einem Abschlussforum gebündelt wurden. Als weiteres zentrales Beteiligungsorgan lässt sich der besprochene Planungsbeirat benennen, durch den Organisationen wie zum Beispiel das Kinderwelt Hamburg e.V. ihre Interessen für die Ausgestaltung der KITAS artikulieren konnten.

Zusätzlich zu den genannten formellen und informellen Beteiligungsverfahren versuchte die vorgestellte Initiative „Eden für Jeden – Hebebrand bleibt grünes Land“ ein Bürgerbegehren zu initiieren, welches aber aufgrund stadtweiter Entwicklungsinteressen von der Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnen abgelehnt wurde.

3.4.2 Ernst-May-Viertel, Frankfurt: Verbindungen über die Autobahn

Mit dem Ernst-May-Viertel verfolgt die Stadt Frankfurt zwei spezielle Strategien: Zum einen werden sieben kleinteilige Wohnbauvorhaben als „stadträumliche Verflechtung Bornheim – Seckbach“ in einem gemeinsamen Konzept zusammengefasst. Zum anderen wird dieses Konzept mit einem populären Verkehrsbauwerk kombiniert. Denn obwohl das Ernst-May-Viertel mit geplanten rund 4.000 Wohneinheiten eines der größten Wohnungsbauvorhaben der Stadt Frankfurt am Main ist, stand im Planungsverlauf zumeist ein damit verbundenes Vorhaben im

Vordergrund: Die das Planungsgebiet aktuell zerschneidende Autobahn A661 soll – nach aktueller Beschlusslage auf einer Länge von rund 1.200 Metern – eingehaust werden, um die Verkehrsimmissionen in den angrenzenden Stadtteilen zu reduzieren. Dies haben örtliche Autobahn-Kritiker*innen seit langem gefordert. Erst durch diesen Autobahndeckel ist eine gemeinsame Entwicklung des Planungsgebiets möglich, die meisten Teilflächen könnten jedoch ohne ihn bebaut werden. Eine Bebauung der Einhausung ist jedoch nicht vorgesehen. Auf dem Deckel soll ein Park als Ersatz für die durch den Wohnungsbau wegfallenden Freiflächen entstehen. Zu diesem Gesamtvorhaben fand keine Bürgerbeteiligung statt – wohl aber für das erste Einzelprojekt. Das mit rund 1.500 Wohneinheiten auf 16,6 ha größte Teilgebiet „Gunthersburghöfe“ (auch „Innovationsquartier“) ist eines der ersten, die bebaut werden sollen. Zugleich ist es der am stärksten umstrittene Teil der Planung, da – auch hier – eine Kleingartenanlage und in ersten Entwürfen auch der Abenteuerspielplatz bebaut werden sollen. Trotz der speziellen Strategien der inhaltlichen Verknüpfung lässt sich die Problematik der Wachstumsschmerzen insofern nicht aushebeln.



Ernst-May-Viertel		Frankfurt a.M.	
Lage	Innerstädtisches Ergänzungsquartier	Fläche	120/ca. 60 ha
Planungsbeginn	2008	Stand 2020	Bebauungsplanverfahren
Wohneinheiten	4.000	Einwohner*innen	8.000
Verfahrensart	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	Beteiligung	Keine Beteiligung am Gesamtvorhaben, öffentliche Kolloquien zu Einzelprojekten
Verfahrensträgerin	Magistrat der Stadt Frankfurt	Konfliktparteien	Bürgerinitiative „Grüne Lunge“ und „Bürger_innen lebenswertes Nordend“

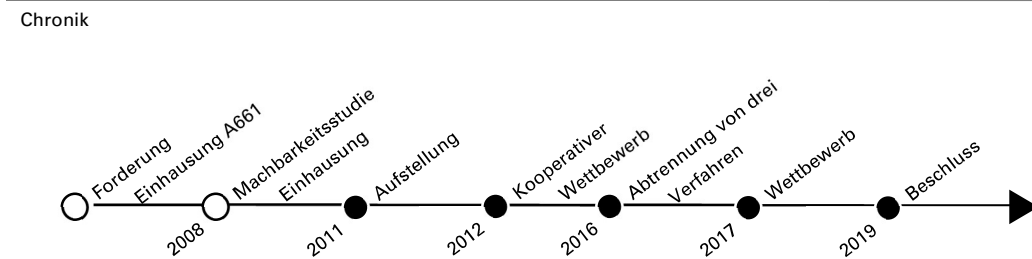


Tabelle 37: Kenndaten Ernst-May-Viertel

Lage und Erschließung

Das „Ernst-May-Viertel“ wurde zunächst treffender als „stadträumliche Verflechtung Bornheim – Seckbach“ bezeichnet. Das „Viertel“ besteht nämlich aus sieben Teilquartieren, die nach Abschluss um eine unterschiedlich genutzte „grüne Mitte“ gruppiert sein werden, sich trotz der dadurch gegebenen Verflechtung dennoch stadträumlich vor allem zu den umliegenden Vierteln orientieren werden. Zwei der ersten Teilquartiere liegen dabei am Nordrand des östlichen Nordends, drei in Bornheim und zwei in Seckbach. Die Erschließung erfolgt jeweils aus den Bestandsquartieren, im Nordwesten etwa reicht das Gebiet „Gunthersburghöfe“ bis direkt an die Friedberger Landstraße heran. Der Frankfurter Nahverkehrsplan 2025+ sieht eine Verlängerung der Straßenbahnlinie 12 zum Ernst-May-Platz in der ersten Planungsphase und langfristig bis zum Sportcenter Bornheim vor (traffIQ 2020:102f).



Abbildung 8: Plan des innerstädtischen Ergänzungsquartiers Ernst-May-Viertels (eigene Darstellung nach Stadt Frankfurt am Main 2015)

Ausgangssituation

Das mehr als 120 Hektar große Gebiet wird bislang vor allem durch verschiedene Grün- und Freizeitflächen zu finden, darunter Parks, Kleingärten, ein Friedhof und ein Abenteuerspielplatz. An den Rändern dieser Freiflächen werden auch untergenutzte Gewerbeflächen in das Planungsgebiet einbezogen. Über die Hälfte der Flächen sind Teil des Landschaftsschutzgebiets GrünGürtel Frankfurt. Schließlich ist ein nicht unerheblicher Teil des Planungsgebiets derzeit auch durch die Autobahn genutzt.

Planungsziele

Nach derzeitigem Planungsstand ist vorgesehen, rund 4.000 Wohneinheiten in sieben Teilquartieren unterschiedlicher Prägung zu erreichen. Mit der Maßnahme werden neben der Schaffung von Wohnraum weitere Planungsziele verfolgt. Die Einhausung der A 661 zur Entlastung der Bestandsquartiere und Wiedervernetzung des Landschafts- und Stadtraums wird als integraler Bestandteil angesehen. Ziel ist weiterhin die Verbesserung der kleinklimatischen Situation.

(Bisheriger) Verfahrensablauf

Forderungen nach einer Einhausung der A661 wurden zunächst von Bürgerinitiativen im Rahmen des Planungsverfahrens zum Riederwaldtunnel zwischen östlicher A66 und A661 formuliert, der zu einer Verkehrszunahme und ggf. Ausbaubedarf auf der A661 führt. Das Thema wurde 2008 in einer städtischen Machbarkeitsstudie aufgegriffen und ist seit 2009 durch einen Grundsatzbeschluss der Stadtverordneten Planungsziel. 2010 folgt dann eine erste städtebauliche Studie durch Albert Speer & Partner, das später von der BI allerdings auch als Begründung für ihre Kritik an den negativen stadtklimatischen Folgen einer Bebauung herangezogen wird. 2011 folgt dennoch der Beschluss zur Durchführung einer

Vorbereitenden Untersuchung für eine Städtebauliche Sanierungsmaßnahme nach §165 BauGB für eine Gesamtfläche von 120 ha. Für diesen Bereich wird 2012 ein Wettbewerb durchgeführt, dessen Siegerentwurf 2013 vom Planungsamt in eine Rahmenplanung überführt wird. Eine Realisierung wird allerdings erst 2015 möglich, nachdem der Planfeststellungsbeschluss für die genannten „Alleen-spange“, die Verbindung der A661 mit dem westlichen Teil der A61 aufgehoben wurde – die Stadt Frankfurt war in ihren Planungen bereits seit 2005 von dem Vorhaben abgerückt. Für die drei Teilgebiete „Guntherburgpark“, „Gärtnerei Friedrich“ und „Attenberry-Ost“ wird 2016 festgestellt, dass die Bedingungen für eine Städtebauliche Sanierungsmaßnahme nicht gegeben sind, sondern vielmehr einzelne Bebauungspläne aufgestellt werden können. Diese Auskopplung fand 2017 per Aufstellungsbeschluss statt, nachdem sich die Koalition im Bereich „Gunthersburgpark“ auf Verfahrensvorgaben geeinigt hatte: Einerseits sollen mindestens 50 m breite Grünstreifen die Grünverbindung zum westlich gelegenen Hauptfriedhof und den Frischluftaustausch bis in die Innenstadt sicherstellen, andererseits soll ein städtebaulicher Wettbewerb mit Bürgerbeteiligung durchgeführt werden. Schon zuvor war der Abenteuerspielplatz aus dem zu bebauenden Bereich ausgenommen worden (im Tausch gegen weitere Kleingärten). Der Siegerentwurf sieht eine stärkere Verdichtung und damit weiteren Grünerhalt über die Auslobung hinaus vor und ging an verschiedenen Stellen auf Kritik innerhalb des öffentlichen Kolloquiums ein, wird aber durch die Bürgerinitiativen weiterhin kritisiert, während der zuvor ebenfalls kritische Ortsbeirat Nordend nun zufrieden ist. Aktuell wird auf der Grundlage des Wettbewerbsergebnisses der Bebauungsplan erstellt. Im Mai 2019 hat die Stadtverordnetenversammlung zudem eine Einhausung auf nahezu der gesamten Länge der A661 im Planungsgebiet beschlossen – wenngleich eine Realisierung aufgrund der nahezu ausschließlichen Finanzierung durch die Stadt Frankfurt und Unstimmigkeiten mit dem Land Hessen in der Presse weiterhin als fraglich angesehen wird. So ist die Einhausung auch nicht Teil des Planfeststellungsverfahrens zum Ausbau der A661 (rp-darmstadt.hessen.de; Frankfurter Neue Presse vom 4.12.2020). Die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH erstellt eine Verkehrsuntersuchung, dessen Ergebnisse laut Stadtplanungsamt im Jahr 2021 erwartet werden (Frankfurter Rundschau vom 20.11.2020).

Governance: Akteure und Instrumente

Die Stadtteilplanung wird kommunal durch die Stadt Frankfurt durchgeführt. Aufgrund der geteilten Eigentumsverhältnisse wird auch eine Voruntersuchung für eine Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme begonnen, dann aber zunächst einzelne Teilbereiche über Bauleitpläne entwickelt. Für den Teilbereich „Gunthersburghöfe“ ist mit der Instone Real Estate Development GmbH mittlerweile ein Investor bekannt.

Durch die Kopplung mit Planungen für eine Einhausung der Autobahn A661 im Planungsbereich sind sowohl das Land Hessen (vertreten durch das Wirtschaftsministerium und Hessen mobil) sowie das Bundesverkehrsministerium wichtige Akteure, zumal es parallel auch Bestrebungen für einen weiteren Ausbau des Streckenabschnitts sowie zweier Tunnelverbindungen zwischen A661 und den beiden Teilen der A66, von denen der östliche 2007 planfestgestellt, der westliche hingegen 2015 aus dem Bundesverkehrswegeplan gestrichen wurde.

2012 wurde ein Grundsatzbeschluss zum EMV durch die plangebende Stadtverordnetenversammlung einstimmig gefasst. Zu Beginn der Planung wurde die Stadt Frankfurt durch eine schwarz-grüne Mehrheit in der Stadtverordnetenversammlung unter einer CDU-Oberbürgermeisterin geführt. 2012 wurde ein SPD-Amtsnachfolger gewählt, 2016 dann die bestehende Zusammenarbeit um die SPD-Fraktion erweitert, da bei den Kommunalwahlen keine Zwei-Parteien-Konstellation eine Mehrheit im Römer gehabt hätte. Damit änderte sich auch der zuständige Planungsdezernent: Statt dem Grünen Cunartz folgte SPD-Stadtverband-schef Josef.

Das Planungsgebiet liegt in drei Ortsbezirken, deren Beiräte je nach Teilgebiet beratend zu beteiligen sind: Ostend/Bornheim im Nordwesten, Nordend-Ost im Süden und Seckbach im Nordosten. Abstimmungen in den drei Beiräten orientieren sich an örtlichen Belangen und sind nicht an Mehrheiten und Vereinbarungen in der Stadtverordnetenversammlung gebunden.

Zwei Bürgerinitiativen kritisieren die Planungen: „Grüne Lunge“ wird vor allem durch Kleingärtner*innen getragen, die „Bürger_innen lebenswertes Nordend“ sind thematisch breiter aufgestellt und bestehen schon seit über 30 Jahren. Unterstützt werden sie u.a. durch die NRO „Climate Justice FFM Rhein-Main“. Zusätzlich besteht mit dem „Aktionsbündnis unmenschliche Autobahn“ eine bürgerschaftliche Plattform, die die verschiedenen Ausbauplanungen der A661/A66 kritisch begleitet.

Im Beirat des Ortsbezirks Ostend/Bornheim war bis 2006 die CDU stärkste Fraktion, dann für eine Legislatur die Grünen und mittlerweile die SPD. Die Zahl der Parteien hat sich beständig auf nunmehr acht erhöht. Im Ortsbeirat Ost, zu dem Seckbach zählt, war mit Ausnahme der Legislatur 2006-2011 durchgängig die SPD stärkste politische Kraft mit zuletzt 32,5 Prozent der Stimmen. Auch darüber hinaus werden die beiden Stadtteile unterschiedlich charakterisiert: Bornheim wird als „lustiges Dorf“ mit einer lebendigen Tradition dargestellt, die sich insbesondere in lokalen Festen zeigt, die durch bürgerliche Vereine organisiert werden ([https://frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2835&_ffmpar\[_id_inhalt\]=12694](https://frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2835&_ffmpar[_id_inhalt]=12694)). Seckbach wird in der gesamtstädtischen Betrachtung trotz langer Geschichte hingegen vor allem als Stadterweiterung betrachtet, die zunächst eine industrielle Entwicklung, nach dem Zweiten Weltkrieg auch Wohnungsbau ermöglichte ([https://frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2835&_ffmpar\[_id_inhalt\]=12733](https://frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2835&_ffmpar[_id_inhalt]=12733)).

„Im Untersuchungsraum befinden sich

- ca. 43,4 ha (oder 36 %) im Eigentum der Stadt Frankfurt am Main
- ca. 12,2 ha (oder 10 %) im Eigentum stadtnaher Gesellschaften
- ca. 23,6 ha (oder 20 %) im Eigentum der Bundesstraßen-Verwaltung
- ca. 42,2 ha (oder 34 %) im Eigentum von Privaten und Sonstigen.“ (N.N. 2015:11)

Beteiligung und Partizipation

Für das Gesamtprojekt findet keine Bürgerbeteiligung statt. Erst mit dem Aufstellungsbeschluss zu den Bebauungsplänen für die ersten drei Teilbereiche (Gunthersburghöfe, Attenberry-Ost, Gärtnerei Friedrich) wird eine über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehende Beteiligung zugesichert. Sie besteht aus zwei

öffentlichen Kolloquien für den städtebaulichen und freiraumplanerischen Ideenwettbewerb für die Gunthersburghöfe, eines davon direkt vor der Jurysitzung.

Die Konflikte, die das Projekt birgt – vor allem die Bebauung von Kleingärten, Abenteuerspielplatz und Kaltluftschneisen im Bereich Gunthersburghöfe sowie eine „Schallschutzbebauung“ statt verlängerter Einhausung im Bereich Attenberry-Ost – werden entsprechend vor allem durch die beiden Bürgerinitiativen öffentlich artikuliert. Sie führen vielfältige Aktionen durch, sammeln 9.200 Unterschriften und sind bei Gremiensitzungen, in der Presse und schließlich auch bei den öffentlichen Kolloquien vertreten. Es besteht eine Vernetzung mit weiteren Frankfurter Initiativen in einem Bürgerbegehren zum Erhalt aller Grünflächen.

3.4.3 Quartier an der Ratold- und Raheinstraße, München: In Summe schmerzhaft?

Was im Frankfurter Beispiel als Strategie verstanden werden kann, ist in München eher mit zusätzlichen Wachstumsschmerzen verbunden: Im Stadtbezirksteil Feldmoching mit seinen gut 11.000 Einwohner*innen werden derzeit gleichzeitig fünf große Wohnungsbauvorhaben geplant: Neben dem bereits erwähnten neuen Stadtteil SEM Münchner Norden (siehe 3.2.4) die Stadtteilerweiterungen Hochmuttinger Straße, Eggarten, Lerchenauer Feld – und eben das Quartier an der Ratold- und Raheinstraße. Auch ohne die 30.000 Einwohner*innen des neuen Stadtteils im Norden des Bezirks haben die übrigen das Potenzial zur Verdoppelung der Einwohnerzahl. Das hier untersuchte Quartier an der Ratold- und Raheinstraße ist dabei mit geplant 900 Einwohner*innen das zweitkleinste und befindet sich in der am besten integrierten Lage auf der Trasse einer einst vorgesehenen Staatsstraße entlang der S-Bahn südlich und nördlich des kombinierten S- und U-Bahnhofs, an dem sich auch das Stadtteilzentrum befindet. Entsprechend bestehen mindestens seit 2009 Überlegungen zu einer Bebauung und wurde das Areal bereits 2011 in der „Perspektive München“ erwähnt (Landeshauptstadt München 2016b:15), mit der Planung offiziell begonnen werden konnte allerdings erst, als 2014 beschlossen wurde, die Staatsstraße nicht zu bauen – der Investor, eine Vorläufergesellschaft der heutigen CA Immo, hatte die meisten Grundstücke allerdings bereits in den 1990er Jahren erworben. Der Abkehr von der Straßenplanung war eine jahrzehntelange Auseinandersetzung mit der lokalen „Aktionsgemeinschaft ‚Rettet den Münchner Norden‘“ vorausgegangen, die sich dreißig Jahre zuvor als Bürgerinitiative gegründet hat, um den Straßenbau zu verhindern, und sich anschließend in vielen lokalen Planungsvorhaben kritisch eingebracht hat – so nun auch in die Quartiersplanung. Die Bürger sind nicht grundsätzlich gegen eine Bebauung, kritisieren aber den Umfang als „unangemessen“ und sehen insbesondere in Verbindung mit den übrigen Bauvorhaben eine erhebliche Verschlimmerung der ohnehin bestehenden Verkehrsprobleme.

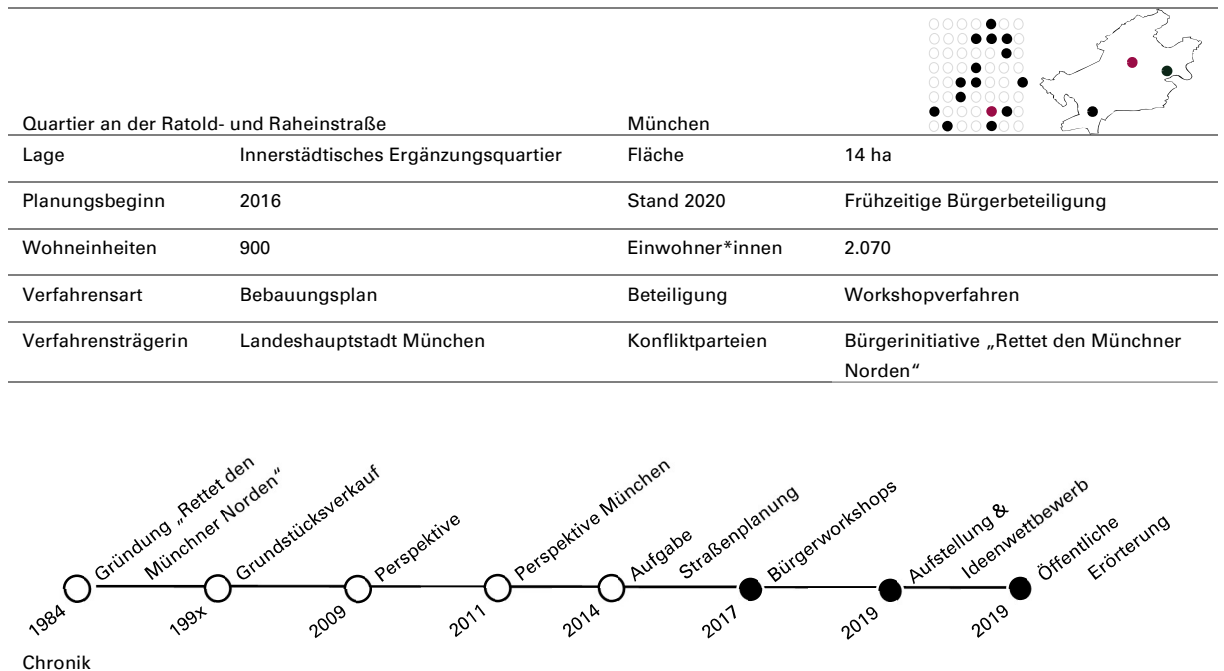


Tabelle 38: Kenndaten Quartier an der Ratold- und Raheinstraße

Lage und Erschließung

Das Areal der Ratold- und Raheinstraße befindet sich im 24. Stadtbezirk Feldmoching-Hasenbergl im Norden Münchens. Östlich grenzen die Ratold- und Raheinstraße, südlich die Lerchenstraße sowie im Westen die Bahnlinie München-Regensburg an (Landeshauptstadt München 2016:3). Der direkt westlich gelegene S- und U-Bahnhof Feldmoching schließt das Gebiet sowohl an die Münchner Innenstadt als auch an den Flughafen an.

Ausgangssituation

In den 1990er Jahren hat die CA Immo Deutschland GmbH bzw. ihre Vorläufergesellschaft den überwiegenden Teil des 14,2 Hektar großen Areals vom Bundeseisenbahnvermögen erworben (muenchen.de), zusätzlich gibt es einzelne Grundstücke mit Einzelbebauung in Streubesitz und einen Lebensmitteldiscounter in Eigentum der Allianz (Sachsinger 9.1.2020). Seit 2009 gibt es gemeinsam mit der Landeshauptstadt München erste Überlegungen für die Schaffung eines neuen Wohnquartiers auf dem Gebiet, auf dem sich bislang grüne Brachflächen und vereinzelt Agrarnutzung befinden. (Landeshauptstadt München 2016) (Landeshauptstadt München 2016)

Da unter anderem der Bau einer neuen Staatsstraße 2342N geplant war, blieb die Fläche bis zum Beschluss des Verkehrskonzeptes für den Münchner Norden im Oktober 2014, mit dem das Vorhaben aufgegeben wurde, lange Zeit von einer Planung ausgenommen (muenchen.de). Im Vorhinein hat der Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung beschlossen, die Streichung der Staatsstraße in einer Bürgerversammlung, die am 04.12.2012 stattfand und eine deutliche Befürwortung der Streichung des Projekts zum Ergebnis hatte, zu diskutieren (Landeshauptstadt München 2016). Laut Stadtentwicklungskonzept „Perspektive München“ von 2011 ist das Areal für eine Wohnnutzung vorgesehen: „Das Planungsgebiet befindet sich im definierten Handlungsraum 8: Zwischen Milbertshofen und Freimann - Wohnen, Arbeiten, Bildung und Sport im Münchner Norden.“

Dabei ist an der Ratoldstraße ein Schwerpunkt für Wohnen definiert" (Landeshauptstadt München 2016:15).



Abbildung 9: Plan des innerstädtischen Ergänzungsquartiers an der Ratold- und Raheinstraße (eigene Darstellung nach caimmo.com)

Planungsziele

An der Ratold- und Raheinstraße soll ein Quartier mit 900 Wohneinheiten für etwa 2070 Menschen entstehen (muenchen.de). Davon sollen 30 Prozent geförderter Wohnungsbau sein. Zudem sind drei Kindertagesstätten und einige Geschäfte an der S- und U-Bahnstation Feldmoching geplant (Landeshauptstadt München 2016:23). Der Eckdatenbeschluss sah in der Raheinstraße dabei „eine kleinteilige Bebauung mit einer maßvollen Geschossigkeit“, in der nördlichen Ratoldstraße Bebauung mit vier bis fünf Geschossen vor. In der südlichen Ratoldstraße war auch eine höhere Bebauung vorgesehen (Landeshauptstadt München 2016:19), woraus im Ideenwettbewerb ein elfgeschossiger Hochpunkt wurde. Im

aktuellen Entwurf des Bebauungsplans sind nun sieben Geschosse vorgesehen und auch auf dem sich im Areal befindlichen, nicht zum Gebiet des Bebauungsplans gehörenden Allianz-Grundstück soll nicht höher gebaut werden. (tz vom 4.9.2019)

(Bisheriger) Verfahrensablauf

Nach dem Fallenlassen der Errichtung einer Staatsstraße im Verkehrskonzept für den Münchner Norden am 22.10.2014 bestand die Möglichkeit alternativer Planungen in dem Gebiet Ratold- und Raheinstraße. Im Jahr 2015 fand ein zweitägiger Bürgerworkshop zur Vorbereitung des städtebaulichen Wettbewerbs statt, zuvor hatte die CA Immo bereits eigene Pläne mit einer deutlich geringeren Anzahl an Wohneinheiten erstellt und Grundbesitzer*innen im Gebiet angesprochen (Sachsinger 9.1.2020). Der Aufstellungs- und Eckdatenbeschluss für das Gebiet wurde schließlich am 16.03.2016 in der Vollversammlung des Stadtrats gefasst. Im selben Jahr wurde der nichtoffene städtebauliche Wettbewerb mit elf Teilnehmern der Landeshauptstadt München und der CA Immo Deutschland GmbH ausgelobt. Am 25.04.2016 fand eine Podiumsdiskussion zum Wettbewerb statt, die Preisgerichtssitzung tagte im Juli 2016. Den ersten Preis für ihren städtebaulichen Entwurf erhielten 03 Architekten, München, mit ver.de landschaftsarchitektur, Freising (muenchen.de). Die Pläne wurden am 06.11.2017 in einer Erörterungsveranstaltung den Bürgern vorgestellt. Eine zunächst für 2020 vorgesehene Offenlage wurde zunächst verschoben.

Governance: Akteure und Instrumente

Gemeinsam mit der Landeshauptstadt München lobte das Immobilienunternehmen CA Immo den städtebaulichen Wettbewerb für ein neues Wohnquartier an der Ratold- und Raheinstraße aus. Die Wettbewerbsausschreibung geschah in enger Kooperation mit der Landeshauptstadt und in Abstimmung mit dem Bezirk. Die deutsche Niederlassung des österreichischen Unternehmens entwickelte bereits diverse Gebäude und auch Stadtviertel in Deutschland.

Am 27.01.2016 beschloss der Unterausschuss Planung des Bezirksausschusses Feldmoching-Hasenberg einstimmig die Änderungsanträge des Flächennutzungsplanes sowie die städtebaulichen und landschaftplanerischen Eckdaten zum Aufstellungs- und Eckdatenbeschluss Raheinstraße, ersichtlich in der Anlage 5a des dazugehörigen Dokuments. Der endgültige Stadtratsbeschluss am 16.03.2016 fiel gegen die Stimmen von DIE LINKE nach Antrag in der Fassung des Ausschussesbeschlusses.

Im Zuge der Erörterungsveranstaltung im November 2017 lobten Stadtplaner Hans Konrad sowie Baudirektorin Sabine Steger die Siegerentwürfe des städtebaulichen Wettbewerbs (Süddeutsche Zeitung vom 8.11.2017). Doch einige Bürger äußerten auch Kritik am Neubauvorhaben. Einer der größten Kritikpunkte ist die vermeintlich zu hohe Anzahl geplanter Wohneinheiten, die ein „Klein-Manhattan“ entstehen ließen, das sich schwer mit dem Bestand verträglich (Süddeutsche Zeitung vom 8.11.2017). Zudem sei der steigende Verkehr eine starke Belastung für die Umgebung und aufgrund der vorhandenen Bahnanbindung zu wenige Stellplätze eingeplant worden und steht die Rodung von 150 Bestandsbäumen in der Kritik (la24muc.de).

Die Kritik wurde einerseits durch die Aktionsgemeinschaft „Rettet den Münchner Norden“ formuliert, eine lokale Bürgerinitiative, die bereits seit 1984 besteht, ursprünglich aufgrund einer Autobahnplanung zwischen Feldmoching und Hasenberg gegründet wurde, seitdem mit ihren bis zu 900 Mitgliedern viele Aspekte der Stadtteilentwicklung kritisch-konstruktiv begleitet hat und so unter anderem auch die Planung der Staatsstraße kritisiert hat. Bezüglich des Quartiers an der Ratold- und Raheinstraße wurde vor allem Art und Maß der Bebauung sowie die dadurch erwartete Zunahme des Verkehrs im Gebiet kritisiert, während die Bebauung trotz klimatologischer Bedenken nicht grundsätzlich abgelehnt wurde (Sachsinger 9.1.2020). Eine ablehnende Stellungnahme verfasste hingegen der Bund Naturschutz.

Weiterhin gehören zu den Forderungen des Bezirksausschusses für das Quartier Ratold- und Raheinstraße eigene Naherholungsflächen, ein Car-Sharing-Angebot, Kurzparkzonen beim Gewerbe, Fassadenbegrünung, mehr Fahrradstellplätze in den Gebäudekellern und eine zusätzliche Buslinie. Außerdem soll mit eigenen Mitteln eine Fahrradbrücke errichtet werden, um einen neuen Fahrradweg in die Stadt realisieren zu können. Die Grünen fordern zudem die ausschließliche Versorgung des Viertel mittels erneuerbarer Energien. (Hildebrand 2019) (Süddeutsche Zeitung vom 26.12.2019)

Thematisiert wurde zudem der Teilbereich im Eigentum der Allianz, der nicht zum Gebiet des Bebauungsplans gehört. Der örtliche Bezirksausschuss setzt sich dafür ein, dass auf diesem Gebiet kein hochgeschossiges Gebäude entsteht. (tz vom 4.9.2019)

Beteiligung und Partizipation

Im Vorfeld des städtebaulichen Wettbewerbs fand am 10.10.2015 ein zweitägiger Bürgerworkshop statt (muenchen.de). Am ersten Tag wurde ein Stadtteilspaziergang veranstaltet, bei welchem interessierte Bürger am Beispiel des Neubaugebiets am Ackermannbogen einen ersten Eindruck der zu erwartenden Bauhöhen, -dichten und -typologien im neu entstehenden Wohnviertel erhalten konnten. Auf weitere Planungsabsichten wurde am darauffolgenden Tag bei einem Bürgerworkshop eingegangen. Die Anregungen aus dem Workshop sowie einer Stellungnahme zum weiteren Vorgehen der Verwaltung wurde in Anlage 3 des Dokumentes vom Aufstellungs- und Eckdatenbeschlusses am 16.03.2016 dokumentiert und in den Auslobungstext des städtebaulichen Wettbewerbs integriert (muenchen.de) (2015).

2016 wurde dann der nichtoffene städtebauliche Wettbewerb mit elf Teilnehmern der Landeshauptstadt München und der CA Immo Deutschland GmbH ausgelobt (muenchen.de). Die Aktionsgemeinschaft „Rettet den Münchner Norden“ wurde gebeten, Vorschläge für Wettbewerbsteilnehmer*innen zu nennen – darunter das letztlich siegreiche Büro (Sachsinger 9.1.2020). Am 25.04.2016 fand eine Podiumsdiskussion zum Wettbewerb statt (muenchen.de). Bei der Preisgerichtssitzung am 12.07.2016 wurden 03 Architekten, München, mit ver.de landschaftsarchitektur, Freising als Sieger auserkoren (muenchen.de). Im Rahmen der frühzeitigen Unterrichtung der Öffentlichkeit fand am 06.11.2017 eine Erörterungsveranstaltung zu den Plänen mit Bürgern statt (fasanerie-aktiv.de).

Der Vorsitzende der Aktionsgemeinschaft „Rettet den Münchner Norden“ hielt während der Informationsveranstaltung eine Rede, in der er seine Kritik an dem Vorhaben zusammenfasst:

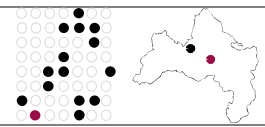
"[...] Es gab vor dem Architektenwettbewerb eine lobenswerte Bürgerbeteiligung, aus der ein sogenannter Eckdatenbeschluss entstanden ist. Darin wurden die Forderungen und Wünsche der Bürger aufgenommen und man [h]at uns in den Glauben versetzt, dass diese Forderungen ernstgenommen werden. [...] Auf Seite 20 und Seite 26 des Eckdatenpapiers steht: „Berücksichtigung des dörflichen Charakters von Feldmoching“. Die Antwort darauf ist ein elfgeschossiges Hochhaus, das genau in der Verlängerung der Josef-Frankl-Straße steht und damit in gerade Linie zur Feldmochinger Kirche. Statt der Berücksichtigung des dörflichen Charakters entsteht nun ‚Klein-Manhattan in Feldmoching‘ [...] Noch eine Frage an die Verwaltung: Mit Schreiben vom 6. Oktober 2017 hat der BUND den Bebauungsplan mit mehreren Begründungen abgelehnt. Was geschieht mit dieser Ablehnung, wird sie in irgendeiner Weise berücksichtigt?" (fasanerie-aktiv.de)

Zudem setzte sich der Verein für den Erhalt eines historischen Gebäudes in der Raheinstraße 3 ein, das zunächst durch das Neubauvorhaben vom Abriss bedroht war und keine Denkmalswürdigkeit besaß. Für seinen Erhalt suchte er nach einer neuen Nutzung des Hauses wie etwa die einer Kindertagesstätte oder eines Bürgertreffs, fand jedoch zunächst keine Interessenten, während die CA Immo die Notwendigkeit einer zeitnahen Entscheidung deutlich machte. (Süddeutsche Zeitung vom 18.4.2017) Schließlich sah die CA Immo im Jahr 2018 davon ab, das sanierungsbedürftige Gebäude abzureißen: „Wir verzichten darauf, weil es uns wichtig ist, in Kooperation mit den Anliegern eine Lösung zu finden und nicht gegen sie“ (Hallo München vom 8.4.2018). Aufgrund der Gebäudestruktur soll nun eine Wohnnutzung in dem Haus entstehen. Die Aktionsgemeinschaft „Rettet den Münchner Norden“ existiert seit den 1980er Jahren und setzt sich ein für „einen lebenswerten Münchner Norden - gegen weitere Verkehrsbelastung und Umweltzerstörung“ (Rettet den Münchner Norden e.V.). Weitere Projekte des Vereins sind beispielsweise die Freihaltung des Münchner Grüngürtels und der Schutz des Baumbestands im Rahmen der Verdichtungsmaßnahme Ittlinger Straße (ebd.). Auch die „Interessensgemeinschaft Fasanerie aktiv e.V.“ setzt sich im Rahmen ihres Aktivkreises 1: Wohnen, Verkehr & Infrastruktur kritisch mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme München Nord auseinander (Interessensgemeinschaft Fasanerie aktiv e.V. 2017). Das „Übergreifende Bündnis München Nord“, das insbesondere auch im Fall der SEM im Münchner Norden aktiv wurde, wurde unter anderem wegen des Vorhabens an der Ratold- und Raheinstraße gegründet. An ihm sind neben der Aktions- und der Interessensgemeinschaft das Bündnis Gartenstadt München, der Bürgerverein Lerchenau e. V., der Eigenheimerverein Feldmoching e.V. und die Initiative Heimatboden München vertreten.

Die Aktionsgemeinschaft hat eine Forderungsliste mit neun Punkten aufgestellt und darunter 106 Unterschriften gesammelt. Dabei geht es an erster Stelle um eine reduzierte Dichte, eine größere Grünfläche sowie den Erhalt des dörflichen Charakters ohne Hochpunkt. Auch soll der Baumbestand erhalten werden die Kindertagesstätte nicht in der Ausgleichsfläche geplant werden und die Höhenentwicklung den gegenüberliegenden Bestandsgebäuden angepasst werden. Schließlich werden eine Verschattungsstudie sowie ein hydrologisches Gutachten gefordert.

3.4.4 Gutleutmatten, Freiburg: Die Schmerzen der Wachsenden

Ganz anders das Freiburger Quartier Gutleutmatten, das in innenstadtnaher Lage seit 2016 Wohnraum für etwa 1.200 Einwohner*innen bietet: Obwohl auch hier 222 Kleingärten für 510 Wohneinheiten weichen mussten, kam es nur zu geringen Protesten – was bedeutet, dass die Fläche zwar zweimal kurzzeitig von Aktivist*innen besetzt wurde, die zum Beispiel einen Gemeinschaftsgarten als Gegenentwurf zu einer „rentablen und imagepolierenden“ Planung einrichten wollten, Betroffenenproteste jedoch ausblieben. Mehrere Anwohner*innen trugen in der Beteiligung ihre Bedenken wegen einer befürchteten Verschlechterung der Parkplatzsituation durch das abgesehen von Tiefgaragen stellplatzfreie Quartier vor, die Kleingärtner*innen hingegen schien mit seiner Umsiedlung zufrieden. Am Immobilienmarkt war die „[n]achhaltige, energetisch und ökologisch optimierte qualitativ hochwertige Modellsiedlung“ sehr beliebt – im Bieterverfahren unter Bevorzugung von geförderten/mietpreisgedämpften Wohnungen, Baugemeinschaften und individuellen Wohnkonzepten konnte die Stadt teilweise eine 28-fache Überzeichnung registrieren. Umso außergewöhnlicher, dass es schließlich die Eigentümer*innen waren, die noch während der Bauphase massive Kritik übten: Sie sehen sich durch das als wissenschaftliches Reallabor aufgestellte Energiekonzept übervorteilt, das sie zum Bau von Solarthermieanlagen und Dämmung, zusätzlich aber auch zum Fernwärmeanschluss verpflichtet, wodurch die Gesamtenergiekosten trotz niedrigen Verbrauchs hoch sind. Auch wollten einige Baugruppen einen Verzicht auf Tiefgaragen durchsetzen. Beide Vorhaben scheiterten jedoch.



Gutleutmatten		Freiburg i. Brsg.	
Lage	Innerstädtisches Ergänzungsquartier	Fläche	8 ha
Planungsbeginn	2007	Stand 2020	Fertigstellung 2016
Wohneinheiten	510	Einwohner*innen	1.200
Verfahrensart	Bebauungsplan	Beteiligung	nach Baugesetzbuch
Verfahrensträgerin	Stadt Freiburg im Breisgau	Konfliktparteien	Anwohner*innen neue Eigentümer*innen

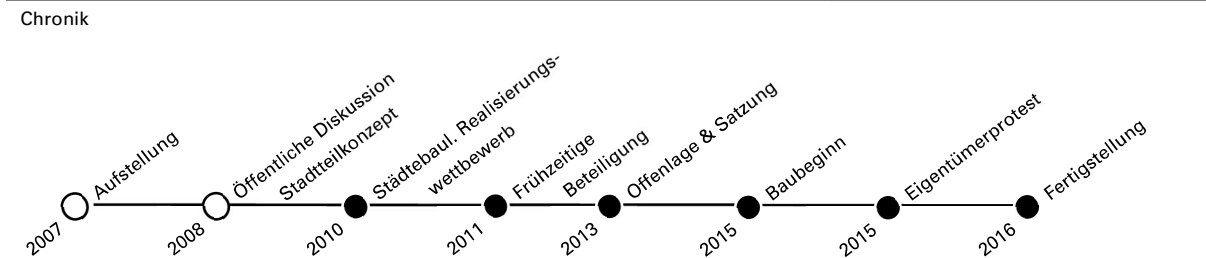


Tabelle 39: Kenndaten Gutleutmatten



Abbildung 10: Plan des innerstädtischen Ergänzungsquartiers Gutleutmatten (eigene Darstellung nach Stadt Freiburg im Breisgau, Rats- und Bürgerinformationssystem)

Lage und Erschließung

Das Planungsgebiet befindet sich in innenstadtnaher Lage im südwestlich der Altstadt gelegenen Stadtteil Haslach, die gleichnamige Gartenstadt grenzt direkt südlich an das Baugebiet. Mehrere Straßenbahn- und Buslinien mit bestehenden Haltestellen in unmittelbarer Nähe stellen die ÖPNV-Anbindung zur knapp zwei Kilometer entfernten Stadtmitte her. Die Straßenerschließung erfolgt im Wesentlichen über die entlang des Gebiets verlaufende Carl-Kistner-Straße und die das Gelände querende Eschholzstraße. Auch die Anbindung an den überörtlichen Verkehr ist B31 im Norden und die B3 im Süden des Gebiets gewährleistet.

Ausgangssituation

Das Plangebiet wurde zuvor vollständig als Kleingartenanlage genutzt. Insgesamt 222 Gärten wurden überplant. Als Ersatz wurde bereits drei Jahre vor Satzungsbeschluss eine neue Kleingartenanlage am Stadtrand in rund drei Kilometern Entfernung angelegt und dort hundert neue Gärten zur Verfügung gestellt. Weiterhin grenzen nördlich der Gutleutmatten weitere Bestandskleingärten an.

Planungsziele

Die Gutleutmatten werden vom Planungsamt als „die größte noch verbleibende Entwicklungsfläche im Innenbereich der Stadt“ bezeichnet (freiburg.de). Der Bebauungsplan sieht circa 510 Wohneinheiten auf 8,1 ha vor. 1.200 bis 1.300 Einwohner*innen werden erwartet. Erklärtes Ziel ist es darüber hinaus, „in unmittelbarer Nähe zur historischen Gartenstadt ein Stadtquartier mit ähnlich hohen Qualitäten in zeitgemäßer Form zu entwickeln“ (G-13/090, Anlage 4: 3). Das beinhaltet insbesondere auch Ziele zum flächen- und energiesparenden Bauen in einer „[n]achhaltige[n], energetisch und ökologisch optimierte[n] qualitativ hochwertige[n] Modellsiedlung“ (G-13/090, Anlage 4: 4). Als Wohnfolgeeinrichtungen sind

Kindertagesstätten mit insgesamt neun Gruppen vorgesehen. Im Ostteil soll eine Quartiersplatz als „neue Mitte“ angelegt werden und der Haslacher Dorfbach durch eine öffentliche Grünfläche gesäumt werden. Der Westteil wird nach Norden und Osten durch Grünflächen gesäumt, in der Mitte entsteht ein Spielplatz. Durch städtischen Landerwerb und Vergabe soll gewährleistet werden, dass zur Hälfte Miet- und zur Hälfte Eigentumswohnungen entstehen.

(Bisheriger) Verfahrensablauf

Der Planungsprozess wurde in vergleichsweise kurzer Zeit durchgeführt, ein wesentlicher Konflikt trat erst im Zuge der Gebietsnutzung auf. Im Zuge der Aufstellung des Stadtteilentwicklungskonzept Haslach wurde die Idee einer Quartierserweiterung erstmals öffentlich diskutiert, der Aufstellungsbeschluss allerdings bereits 2007 getroffen. 2010 wurde ein nicht offener, städtebaulicher Realisierungswettbewerb durchgeführt und gleichzeitig Baurecht für eine Verlagerung eines Teils der Kleingärten an den Stadtrand geschaffen. Erst auf Grundlage des Wettbewerbsergebnisses fand 2011 eine frühzeitige Bürgerbeteiligung statt, 2013 dann sowohl Offenlage als auch Satzungsbeschluss. Zusätzlich wurde ebenfalls 2013 durch den Stadtrat auch ein Vermarktungskonzept beschlossen, die Veräußerung erfolgt teilweise durch Konzeptvergaben. Baubeginn für die ersten Privatgebäude war im Oktober 2015, Bezug im Sommer 2016. Aktuell sind sämtliche Grundstücke vermarktet, in Bau oder bezogen.

Governance: Akteure und Instrumente

Das Baugebiet wurde durch gemeindliche Bauleitplanung sowie treuhänderischen Erwerb und Vermarktung der Grundstücke entwickelt, die zuvor vollständig im Eigentum dreier Stiftungen lagen und der Stadt als Kleingartenflächen verpachtet worden waren (Freiburg im Breisgau, Amt für Liegenschaften und Wohnungswesen 2018a). Nach öffentlicher Ausschreibung wurde die LBBW Immobilien Kommunalentwicklung GmbH als Treuhänderin beauftragt, während die Projektsteuerung bei der Stadt verblieb. Das städtische Vermarktungskonzept sah u.a. die Bevorzugung geförderten/mietpreisgedämpften Wohnungsbaus, von Baugemeinschaften und individuellen Wohnkonzepten vor. Bei teils 28-facher Überzeichnung wurden die Grundstücke teilweise per Los und teilweise anhand eines Punktesystems vergeben. Im Ergebnis teilt sich die Bauherrenschaft in kommunale Wohnungsbaugesellschaften, private Baugruppen und Investoren – wozu allerdings insbesondere das Miethäusersyndikat mit drei Projekten zählt, in denen die niedrigsten Mietkosten erreicht werden (taz vom 28.12.2016).

Zu den Besonderheiten des Baugebiets gehörte ein Energiekonzept, das im Sinne eines „Reallabors“ dazu diente, die Möglichkeit der Kombination von Solarthermie- und Blockheizkraftwerkstechnik zu untersuchen. Gefördert durch das BMWi wurde das Konzept durch das Fraunhofer Institut für Solare Energiesystem (ISE) und eine Tochter des lokalen Energieversorgers badenova erstellt und umgesetzt (Freiburg im Breisgau, Amt für Liegenschaften und Wohnungswesen 2018a). In der Folge werden die Grundstückseigentümer über eine städtische Satzung zu Anschluss und Benutzung der Fernwärme gezwungen und mussten zugleich vertraglich zustimmen, ihre Dachflächen für solarthermische Anlagen zur Verfügung zu stellen. Entsprechend der baulandpolitischen Grundsätze der Stadt Freiburg ist im Baugebiet zudem ein hoher Dämmstandard vorgesehen (Freiburger Effizienzhausstandard 55), was zu einem entsprechend geringen

Wärmeenergiebedarf führt. Aufgrund der hohen Investitionskosten für die Wärmeenergieerzeugung und -versorgung war absehbar und durch Gemeinderatsbeschluss vorgegeben (Neumann 2016), dass die Energiekosten trotz deutlich geringeren Energiebedarfs nicht niedriger sind als in den Fernwärmerversorgten, aber nicht entsprechend gedämmten Stadtteilen Vauban und Rieselfeld – bei gleichzeitig erhöhten Baukosten für die Dämmung (Freiburg im Breisgau, Amt für Liegenschaften und Wohnungswesen 2018a).

Dies führt zu erheblicher Kritik insbesondere unter den Baugruppen, die sich hierfür zusammengeschlossen haben und in einem Arbeitskreis Energie das Energiekonzept untersucht haben (freiburg-gutleutmatten.de). Bereits vor Baubeginn kritisierten die Baugruppen das Stellplatzkonzept, dass die Erstellung von einem Stellplatz je Wohneinheit vorsah. Hierfür werden zwei Quartierstiefgaragen gebaut, wodurch ein Stellplatz 35.000 Euro kostet. Vorstellungen eines stellplatzfreien Quartiers waren in der Beteiligung zum Bebauungsplan von den Bewohner*innen anliegender Quartiere abgelehnt worden, da diese befürchteten, dass dies zum Parken in ihren Straßen führen würde (deutschlandfunkkultur.de). Neben der Kritik an dem Energie- sowie Wärmekonzept bemängeln die mittlerweile eingezogenen Bewohner*innen fehlende Geschäfte im Quartier ([chilli](http://chilli.de)). Das Freiburger Stadtmagazin vom 30.8.2019; (Badische Zeitung vom 7.12.2019).

Beteiligung und Partizipation

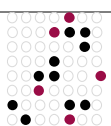
Das Beteiligungsverfahren folgte im Wesentlichen dem Baugesetzbuch. Eine umfassendere Beteiligung schien nicht erforderlich, verlief die Ausweisung doch relativ konfliktarm. Mehrere Dutzend Anwohnende äußerten im Rahmen der Offenlage Bedenken, etwa hinsichtlich der Einsehbarkeit ihrer Grundstücke, der Gefahr parkender Fahrzeuge in einer angrenzenden Straße und der Verkehrsbelastung durch eine zweite Zuwegung. Ausgerechnet dem Parkplatzbedenken wurde in der Abwägung entsprochen und eine Tiefgarage vorgesehen (deutschlandfunkkultur.de). Die geringe Verkehrszunahme wurde zudem gutachterlich belegt. Der Kleingartenverein oder auch einzelne Kleingärtner nahmen nicht zum Bebauungsplan Stellung (G-13/090, Anlage 8). Allerdings kam es 2012 und 2013 jeweils zu einer kurzzeitigen Besetzung der Fläche. Zunächst wollten Aktivist*inn*en dort einen Gemeinschaftsgarten als Gegenentwurf zu einer „rentablen und imagepolierenden“ Planung einrichten (gemeinschaftsgarten.blogspot.de). Bei einer zweiten Aktion durch die Wagenburg-Gruppe „Die Guten“ wurden nach Angaben von Unterstützer*innen immerhin 1300 Teilnehmende bei einer nächtlichen Demonstration gezählt. Bereits am darauffolgenden Tag wurden die zehn Bauwagen freiwillig geräumt. Ein konkreter Bezug zum Bauvorhaben ist hier nicht erkennbar.

Wesentlich kontroverser stellt sich der Konflikt mit den neuen Einwohner*innen, insbesondere mehreren Baugruppen dar, die massive Kritik am Energiekonzept üben: Aufgrund des KfW-55-Standards und solarthermischer Anlagen ist der Wärmebedarf im Gebiet niedrig, zugleich wurden die Bauenden aber zu einem Anschluss an die Fernwärmeversorgung verpflichtet. Dies führt zu erheblichen Kosten, die zudem vor allem flächen- und nicht verbrauchsbezogen ermittelt werden (freiburg-gutleutmatten.de). Die Baugruppen forderten daraufhin Einsicht in die städtischen Gutachten und Verträge und stellten ein Gegengutachten auf. Zudem kam es zu mehreren Aktionen und Pressearbeit. Elf Baugruppen hatten sich

bereits vor Baubeginn zusammengefunden und wollten einen Verzicht auf die Tiefgaragen durchsetzen – beide Vorhaben scheiterten jedoch.

3.5 Umstrukturierungen: Wulffsche Siedlung, Mitte Altona, Schonhof-Viertel, Eutritzscher Freiladebahnhof, Appenzeller Straße

Obwohl die klassischen Konversionsprojekte der vergangenen Jahrzehnte explizit aus der Untersuchung ausgeschlossen wurden, bleiben innerstädtische Umstrukturierungen auf vormals baulich genutzten Arealen eine wesentliche bauliche Strategie zur Schaffung von Wohnraum, die auch in dieser Untersuchung beachtet werden soll. Das zeigen bereits die Fallzahlen: Vierzehn unterschiedlich gut geeignete Fälle stehen zur Auswahl, von denen aufgrund ihrer jeweils spezifischen Eignung fünf ausgewählt wurden. Dabei wurde beachtet, dass nur solche neuen Quartiere untersucht werden, bei denen die Innenentwicklung aufgrund von Bestandsnutzungen oder Auswirkungen auf die Nachbarschaft zu „Wachstumsschmerzen“ führt.



Umstrukturierungen									
Quartier	WE	ha	Lage	Vornutzung	Beginn	Ende	Verfahren	Beteiligung	Konflikt-austr.
F: Schönhof-Viertel	1.600		●	IG	2006 (2002)	offen	BP	IV, OL	SN
L: Eutritzscher Freiladebahnhof	2000	25	●	Bahn, GE	2017	offen	WB	BD, NF	Kritik
M: Appenzeller Straße	600	13,5	●	W	2015	offen	WB, BP	WS	BI
HH: Wulffsche Siedlung	700		●	W	2011	2014	BP durch Senat	IV, BE	BI, BB
HH: Altona Mitte	3500	75	●	Bahn, IG	2007	2018	WB, MP, B-Plan durch Senat, SV, VU, PF	BG	Protest
M: Haldenseestraße	700	6,3	●	W	2015	offen (2019)	WB, MP, BP	IV	BI
HH: Dieselstraße / Ivensweg	675		●	IG, KG	2007	2015	Gutachten, BP	WB, IV	BI
M: Prinz-Eugen-Kaserne	1800	30	●	Kaserne	2005	2012	WB, BP	IV	BI, Klage
F: Stiftstraße	500		●	Büro	2008	2017	BP, SV	-	-
L: Stadtraum Bayrischer Bahnhof	3000	40	●	Bahn	2011	offen	WB, MP, BP	BD, WB, Mediation	Blockade
F: Lyoner Quartier	3.000		●	Büro	2008	2013	BP	OL	(IG)
M: Kreativquartier	820	20	●	Kaserne	2004	2017	BP, WB, RP	WS, IV	Verein
HH: Quartier an der Friedensallee / Kolbenhöfe	1200	8,5	●	IG	2010	offen (2018)	BP, SV, FNP	WS, WB	IG
HH: Eidelstedt 74	800		●	GE	2016	offen	BP	OL	BI

Tabelle 40: Bewertungen von Fällen der Gruppe Umstrukturierung

So wurden zunächst nur der Eutritzscher Freiladebahnhof in Leipzig, das Wohngebiet an der Appenzeller Straße in München und die Wulffsche Siedlung in Hamburg ausgewählt. Sie unterscheiden sich nicht nur durch die Vornutzungen, sondern auch weil in Leipzig die Vornutzung (bis auf Zwischennutzungen) weitgehend aufgegeben wurde und in München und Hamburg weiterbestehen wird. Dieser Unterscheidung folgend sind Altona Mitte und das Gebiet Schönhof-Viertel in Frankfurt gute Ergänzungen: In Altona (wie auch in der Wulffschen Siedlung) muss die Vornutzung durch die Bahn zunächst aufwändig verlegt werden, in Frankfurt war eine Weiternutzung einer Teilfläche zumindest zunächst erforderlich.

3.5.1 Wulffsche Siedlung, Hamburg

Große Teile des großstädtischen Wohnungsbestands sind nicht nur renovierungsbedürftig, sondern besitzen eine bauliche Dichte, die aus heutiger ökonomischer und ökologischer Sicht als nicht lageadäquat zu bezeichnen ist. Während dieser Problematik häufig durch Aufstockungen und Anbauten begegnet wird, ist die Wulffsche Siedlung im nördlichen Hamburger Stadtteil Langenhorn eines der lange Zeit wenigen Beispiele in der Bundesrepublik, bei dem in größerem Stil der Abriss und Ersatz einer Wohnsiedlung geplant war, um eine Nachverdichtung zu erreichen. Konkret sollen die 546 Bestandswohnungen aus den Jahren 1939 bis 1952 mit ihren durchschnittlich nur 49 Quadratmetern Wohnfläche innerhalb von zehn bis 15 Jahren schrittweise durch 700 neue Mietwohnungen ersetzt werden, die vorzugsweise an Bestandsmieter*innen vergeben werden sollen. Der Siedlungsgrundriss bleibt weitgehend unverändert, die neuen, energieeffizienten Gebäude werden allerdings zwei Stockwerke höher und die Bautiefe erhöht, die Grundrisse an aktuelle Bedürfnisse angepasst. Zudem werden die Freiflächen behutsam erneuert. Den Mieterbeirat überzeugten die Pläne, dennoch kam es zum Protest einer Bürgerinitiative „Stoppt Langenhorn 73“ von Anwohner*innen und Mieter*innen. Sie kritisiert die Verdichtung, die Zerstörung von Gärten, zusätzlichen Verkehr und zu erwartende Mietsteigerungen. Ein Kompromissvorschlag sah den Erhalt des Bestands und dreißig Prozent zusätzlichen Wohnraum vor, wurde vom Bezirk aber abgelehnt. Ein von ihr initiiertes Bürgerbegehren war bei einer niedrigen Wahlbeteiligung von unter 15 Prozent dennoch erfolgreich, seine Bindungswirkung auf die Bezirksversammlung allerdings durch Evokation der Bauleitplanung durch den Senat umgangen. Der Bebauungsplan ist seit 2014 rechtskräftig, dennoch hat der Eigentümer bislang nicht mit dem Bau begonnen, jedoch eine Entwurfsplanung und einen Gestaltungsleitfaden vorgestellt.

Wulffsche Siedlung		Hamburg		
Lage	Umstrukturierung	Fläche	8 ha	
Planungsbeginn	2010	Stand 2020	Bebauungsplanbeschluss	
Wohneinheiten	700	Einwohner*innen	1.600	
Verfahrensart	Bebauungsplan	Beteiligung	Öffentliche Plandiskussion Workshopverfahren	
Verfahrensträgerin	Bezirksamt Hamburg-Nord	Konfliktparteien	Bürgerinitiative „Stopp Langenhorn 73“	

Chronik

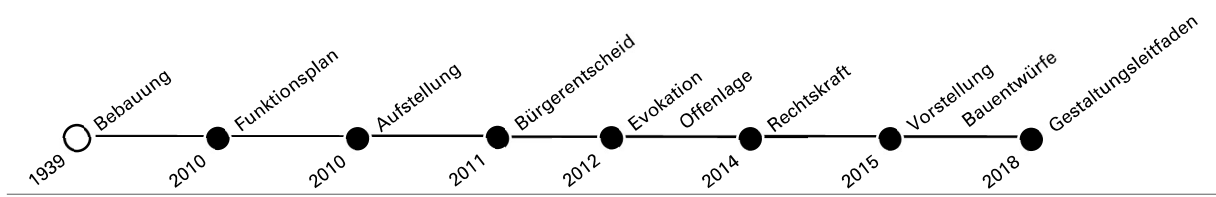


Tabelle 41: Kenndaten Wulffsche Siedlung

Lage und Erschließung

Das Vorhaben *Wulffsche Siedlung* befindet sich im Stadtteil Langenhorn im Bezirk Hamburg-Nord und umfasst 7,5 ha (Hansa GmbH 2011a). Dabei liegt die Landesgrenze von Schleswig-Holstein mit 1,5 km in unmittelbarer Nähe; das Hamburger Zentrum ist ca. 14 km entfernt (N.N. 2018). Das Plangebiet ist durch die Straßen Wulffsgrund, den angrenzenden Straßenstücken vom Tarfenbööm, Tannenzuschlag und Reekamp und den Straßen Wulffstwiete, Wulffsblöcken, Wulffsgang vollständig infrastrukturell erschlossen und mit sanierungsbedürftigen Bestandsgebäuden überbaut (vgl. Begründung o.J.: 5). Im südlichen Plangebiet befindet sich am Langenhorn Markt ein größeres Einkaufszentrum, welches als Versorgungsknotenpunkt für die umliegenden Gebiete dient (N.N. 2018:5).

Ausgangssituation

Das Plangebiet wurde zwischen 1939 und 1952 mit 546 Wohnungen in 34 Häuserblocks im Rahmen der Wohnraumbeschaffung bebaut (N.N. 2018:1). Dabei galt vor Planbeginn ein restriktives Baurecht, welches eine Erweiterung der Bestandsgebäude untersagte. Die Bebauungspläne Langenhorn 26 vom 17. März 1969 sowie Langenhorn 45 vom 8. März 1968, wurden für dieses Gebiet entwickelt und sorgen für einen Sanierungs- und Entwicklungsstau in diesem Quartier. Selbst ein nachträglicher Wintergartenanbau überschreitet die Baugrenze und ist laut der Hansa GmbH nicht genehmigungsfähig (Hansa GmbH 2011b). Dadurch sind die Grundrisse und die Ausstattungen der Bestandsgebäude nicht mehr zeitgemäß. Gleichzeitig sind die Mieten aber im stadtweiten Vergleich niedrig; die Durchschnittsgröße der Gebäude beträgt 49 Quadratmeter; die Durchschnittswarmmiete umfasst 10€ pro Quadratmeter. Dabei besitzen sowohl das Plangebiet als auch die angrenzenden nördlichen Bereiche Elemente einer Gartenstadt; bei der die Bebauung (ausschließlich Wohnnutzung) durch großzügige Gärten aufgelockert wird. Nördlich des Plangebietes erstreckt sich eine Grüne Wegeverbindung, nordwestlich findet sich zudem eine Einfamilienhaus-Bebauung mit überwiegend langgezogenen Gartengrundstücken. Im südlichen Abschnitt folgt eine

dichtere und kompaktere Reihenhausbebauung der 1960er. Auch der östliche Abschnitt weist eine kompaktere Bebauung auf; die aber durch einen von Bäumen gesäumten Geh- und Radweg (Weg Nr. 360) aufgebrochen wird (vgl. Begründung o.J.: 10).



Abbildung 11: Plan der Umstrukturierung Wulffsche Siedlung (eigene Darstellung nach Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt)

Planungsziele

Das Ziel des Planvorhabens besteht darin, die bisherigen 546 Bestandsgebäude schrittweise in den kommenden 10 bis 15 Jahren abzureißen und durch einen Neubau von 700 energieeffizienten Wohnungen zu ersetzen. Die neuen Wohnungen sollen zumeist an ihren aktuellen Standorten errichten und durch ein bis zwei zusätzliche Geschosse ergänzt werden, wodurch die grundsätzliche „städtebauliche Figur“ (Hansa GmbH 2011b) der Wulffschen Siedlung erhalten bleiben soll. Insbesondere sollen die Baufenster erweitert werden, damit eine „größere Bautiefe für die neuen Gebäude und damit eine zeitgemäße Aufwertung der Wohnstruktur“ (N.N. 2018:4) erreicht werden kann. Zusätzlich werden einige Wohn-, Neben- und Zusatzgebäude auf ehemaligen Stellplätzen errichtet (vgl. BSU 2014).

Dabei sollen zeitgemäße Grundrisse und barrierefreie Zugänge die Ansprüche an ein kinder- und seniorengerechtes Wohnen sicherstellen und damit auch neuen Zielgruppen an diesem Standort Wohnraum zur Verfügung stellen (N.N. 2018:1). Ergänzend wird ein Grün- und Freiraumkonzept erstellt, welches sowohl private Mietergärten, als auch öffentliche Grünflächen vorsieht. Diese Maßnahmen sollen den bisherigen Gartenstadt-Charakter weiter ausbauen und stärken. Dazu sollen die charakteristischen Hecken, Knicks und bestehenden Bäume erhalten bleiben (N.N. 2018:6).

Die neu errichteten Wohngebäude sollen dabei vorrangig an die ehemaligen Mieter*innen vergeben werden. Diese erhalten während der Bauphase Ersatzwohnungen in angrenzenden Quartieren. Der übliche Hamburger Drittelmix wird in

diesem Vorhaben nicht erreicht, lediglich 90 der 700 Wohnungen werden sozial gefördert (vgl. Hinz und Kunz 2014). Dabei wird nur Mietwohnungsbau und kein Eigentumswohnungsbau realisiert werden (vgl. SPD-Fraktion).

(Bisheriger) Verfahrensablauf

Aufgrund des Sanierungsdrucks haben die Eigentümer*innen eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben, die zu dem Schluss kam, dass eine Sanierung der Bestandswohnungen wirtschaftlich nicht darstellbar ist. Eine Sanierung hätte hohe Investitionen in energetische und schallschutzbezogene Maßnahmen bedeutet, durch die neubauähnliche Mieten entstehen würden, wodurch sich die Eigentümer*innen für eine Neubebauung entschieden (Hansa GmbH 2011b). Ab 2010 widmete sich das Bezirksamt Hamburg-Nord diesem Plangebiet und beauftragte das Planungsbüro Plankontor Stadt und Land GmbH mit der Erstellung eines Funktionsplanes. Dieser wurde durch intensive Gespräche mit Anwohner*innen und Mieter*innen modifiziert. Dabei wurden verschiedene Anregungen aufgenommen. Am 17. Juni 2010 folgte die erste öffentliche Plandiskussion, bei der die Ziele des Planvorhabens, das weitere Planverfahren und der erstellte Entwurf des Bebauungsplanes Langenhorn 73 vorgestellt wurden. Aufgrund anhaltender Kritik an diesem B-Plan wurde im November 2010 ein Bürgerbegehren gegen das Vorhaben angemeldet (vgl. Initiative Stoppt Langenhorn 73). Dieses Bürgerbegehren wurde als rechtmäßig anerkannt, wodurch am 27.10.2011 ein Bürgerentscheid abgehalten wurde. Mehrheitlich stimmten die Bürger*innen im Bezirk gegen das Vorhaben, bei einer geringen Wahlbeteiligung (von 14,37%).

Trotz dieser direkt demokratischen Entscheidung wurde an dem Vorhaben festgehalten: Am 01. März 2012 folgte eine Evokation der Planungshoheit von der bezirklichen auf die Landesebene, mit der Begründung, dass ein Neubau der Wulffschen Siedlung ein stadtweites Interesse sei (vgl. Hansa GmbH 2012:o.S.). In der folgenden Öffentlichen Plandiskussion am 12. Juni 2012 galt der Entwurf des B-Planes Langenhorn 73 als weitere Diskussionsgrundlage, welcher am 12. August 2014 vom Hamburger Senat genehmigt wurde (Hansa GmbH). Parallel zu dem B-Plan Verfahren wurde ein Städtebaulicher Vertrag zwischen den Eigentümer*innen und der BSU geschlossen, der unter anderem einen weitreichenden Kündigungsschutz der Mieter*innen vorsieht. Auf Basis des neuen Baurechts wurden 2015 Entwürfe erstellt, die 2018 von den Eigentümer*innen zu einem Gestaltungsleitfaden verdichtet wurden. Am 29.01.2018 wurde der Gestaltungsleitfadens öffentlich vorgestellt und genehmigt. Dieser konkretisiert die Ziele für die Bebauung und die Gestaltung der Freiräume (N.N. 2018:1).

Governance: Akteure und Instrumente

Die Planungen zur Wulffschen Siedlung wurden aufgrund der Planevokation von vielfältigen und wechselnden Akteuren vorgebracht. Zunächst übernahm das Bezirksamt Hamburg-Nord (vertreten durch das Fachamt für Stadt- und Landschaftsplanung) in Rücksprache mit den Eigentümer*innen die Federführung im Planungsprozess. Diese beauftragte das Planungsbüro Plankontor Stadt und Land GmbH mit der Erstellung eines Funktionsplanes. Auf Bezirksebene traten die Bezirksfraktionen von CDU, SPD, Grünen und FDP für das Projekt ein, lediglich die Linkspartei lehnte dieses ab.

Kurz nach Bekanntwerden des B-Plan-Entwurfes gründete sich die Bürgerinitiative „Stoppt Langenhorn 73“, die einen Bürgerbegehren und einen Bürgerentscheid in die Wege leitete und im Rahmen dessen Flugblattaktionen und Demonstrationen organisierte. Diese Initiative wird sowohl von einigen Bewohner*innen der Wulffschen Siedlung als auch Anwohner*innen angrenzender Quartiere getragen. Der Mieterbeirat der Wulffschen Siedlung befürwortet hingegen das Vorhaben mehrheitlich und setzte sich beim Bürgerentscheid für den ausgehandelten B-Plan ein (vgl. Mieterinitiative Wulffsche Siedlung). Aufgrund der sich anschließenden Evokation gelangte die Federführung an die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt und auf politischer Ebene an die Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnen, sowie an die Hamburgische Bürgerschaft. Die Wulffsche Siedlung befindet sich seit ihrer Errichtung im Besitz der Familien Pisani und Rickertsen/Haas. Diese werden über Kommanditgesellschaften HAWOBAU Hamburger Wohnungsbau und -Verwaltung GmbH & Co. KG und der Stuttgarter GWG vertreten (vgl. Hansa GmbH 2011c).

Beteiligung und Partizipation

Vor der ersten Plandiskussion gab es einen Austausch zwischen den Anwohner*innen, Bewohner*innen und den Eigentümer*innen, wodurch sich der Mieter*innenbeirat der Wulffschen Siedlung gründete; der einen Großteil der Mieter*innen repräsentierte und über die Eigentümer*innen an dem Planungsprozess mitwirkte. Darüber hinaus konnten Bürger*innen bei den Öffentlichen Plandiskussionen den B-Plan modifizieren. Allerdings konnten dadurch nicht alle Kritikpunkte von Seiten einiger Bürger*innen aus dem Weg geräumt werden, wodurch der bereits erwähnte Bürgerentscheid in die Wege geleitet wurde. Nach dem ablehnenden Ergebnis an der Wahlurne, wurde die Planung vom Senat im Einvernehmen mit dem Bezirk evoziert, um sie im Anschluss unverändert fortführen zu können, ohne an den Entscheid gebunden zu sein. Im Rahmen der sich anschließenden Planungen auf Landesebene wurden die Bürgerinnen bei einem Workshopverfahren zur Auswahl eines Architekturentwurfes beteiligt und über eine öffentliche Sitzung im Stadtentwicklungsausschuss wurde der Gestaltungsleitfaden im November 2018 vorgestellt. Insgesamt lässt sich eine geringe Beteiligungstiefe feststellen, die nicht über das formelle Teilnahmeverfahren nach BauGB hinausgeht.

3.5.2 Appenzeller Straße, München: Öffentlich-rechtliche Nachverdichtung

Das Beispiel der Appenzeller Straße im Münchner Stadtteil Fürstenried West zeigt aufgrund seiner besonders starken Nutzungsintensivierung deutlich die „Wachstumsschmerzen“, die auch mit einer solchen, im Vergleich etwa zur Wulffschen Siedlung, behutsameren Nachverdichtung im Bestand einhergehen können. Der Bestand besteht hier aus einer zwischen 1968 und 1972 errichteten Großwohnsiedlung am direkten Stadtrand, die überwiegend aus vier- bis neugeschossigen Mehrfamilienhäusern in Zeilen- und Punktbauweise besteht und sich im Eigentum mehrerer berufsständischer bzw. kommunaler Versorgungswerke befindet. Als deren Vertreterin tritt die Bayerische Versorgungskammer als Bauherrin auf und hat den vorbereitenden Ideenwettbewerb ausgelobt, während die Planung in kommunaler Hoheit durchgeführt wird. Wie in der Wulffschen Siedlung ist auch

hier also pikanterweise die Bestandsvermieterin die Projektträgerin. Die Landeshauptstadt München sieht das Gebiet als Potenzialgebiet für Nachverdichtung an, wie in einem Konzept zur „Langfristigen Siedlungsentwicklung“ dargestellt. In ihrem Aufstellungs- und Eckdatenbeschluss 2016 wird ein Potenzial von bis zu 600 Wohneinheiten genannt, das allerdings nicht als Zielwert für den nachfolgenden städtebaulichen und landschaftsplanerischen Ideenwettbewerb übernommen wurde – obwohl die Ausloberin im Verfahren offenbar entsprechende Entwürfe bevorzugte. Die parallel von Bewohner*innen gegründete Bürgerinitiative „Pro Fürstenried“ sieht diese Intensität der Nachverdichtung als nicht maßvoll an, zumal nicht nur technisch ggf. schwierige Aufstockungen, sondern auch die Bebauung bestehender Grünflächen und Baumfällungen vorgesehen sind. Für den gesamten Stadtteil kommen Argumente zur Überlastung von Infrastruktur hinzu, denen sich nach Befürwortung der Planung im Bezirksausschuss auch die lokale CSU angeschlossen hat.

Appenzellerstraße/Bellinzonastraße		München	
Lage	Umstrukturierung	Fläche	14 ha
Planungsbeginn	2016	Stand 2020	Wettbewerbsergebnis
Wohneinheiten	2.200 (davon 1.540 Bestand)	Einwohner*innen	ca. 5.000
Verfahrensart	Bebauungsplan	Beteiligung	Bürgerworkshops
Verfahrensträgerin	Landeshauptstadt München	Konfliktparteien	Bürgerinitiative „Pro Fürstenried“

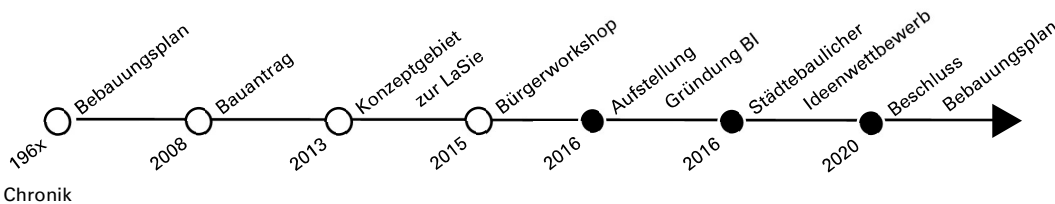
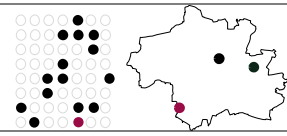


Tabelle 42: Kenndaten Appenzellerstraße/Bellinzonastraße

Lage und Erschließung

Das ca. 15,4 ha große Wohngebiet befindet sich im Stadtteil Fürstenried-West am südwestlichen Stadtrand Münchens in unmittelbarer Nähe der Gemeinde Neuried entlang der Appenzeller Straße und Bellinzonastraße. Das Plangebiet beschränkt sich jedoch auf einen ca. 2 ha kleinere Teilfläche (13,5 ha), die im Besitz mehrerer Versorgungswerke sind.

Erschlossen wird das Gebiet innerhalb der Großwohnanlage Fürstenried-West über die Graubündener Straße als zentrale Nord-Süd-Achse. Zwei Anschlüsse an die Autobahn A95 stellen die Verknüpfung zur Innenstadt und dem überörtlichen Verkehr dar. Die ÖPNV-Anbindung erfolgt einerseits über den U-Bahn- und Busbahnhof Fürstenried West, der für etwa die Hälfte des Plangebiets in einem 600 m-Radius liegt. Hinzu kommt eine Buslinie 166 mit fünf Haltestellen, die über Graubündener Straße - Forst-Kasten-Allee und Appenzeller Straße fährt und für eine gute Abdeckung innerhalb eines Radius von 300 m sorgt, eine dieser

Haltestellen wird zudem von einer Metrobuslinie angefahren. (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2016a).



Abbildung 12: Plan der Umstrukturierung Appenzeller Straße (eigene Darstellung nach Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2017b)

Ausgangssituation

Das Areal wurde zwischen 1968 und 1972 als Teil einer Großwohnsiedlung überwiegend mit vier- bis neugeschossigen Mehrfamilienhäusern in Zeilen- und Punktbauten mit Flachdächern errichtet, ein vierzehngeschossiges Hochhaus befindet sich am Westrand des Gebiets (Bayerische Versorgungskammer 2016; Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2017, 2016a). Eine Ausnahme sind die Gebäude an der Ecke Appenzeller Straße/Bellinzonastraße/Zuger Straße die Mitte der 1980er-Jahre an Stelle einer Kinderbetreuungseinrichtung gebaut wurden. Insgesamt sind im Planungsgebiet knapp 1.500 Wohnungen vorhanden.

Das Umfeld stellt sich heterogen dar. Im Osten schließen sich die zentralen Einrichtungen von Fürstenried-West an, im Süden und Westen die kleinteiligere und ältere Bebauung des Ortsteils Maxhof und der Gemeinde Neuried, im Norden das Landschaftsschutzgebiet „Waldfriedhof“. (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2016a). „Das Planungsgebiet bildet einen überwiegend ebenen, zusammenhängend erlebbaren, gut durchgrüntem Raum, in den die Bebauung in einer weitgehend gleichmäßigen Streuung eingestellt ist. Die Freiräume weisen eine hohe Bedeutung als wohnungsnaher Erholungsraum

auf, die den Erholungsdruck auf angrenzende naturnahe Bereiche puffern“ (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2016a). Sie sind allerdings überwiegend gemeinschaftliche Flächen, deren Nutzungsgrad und Nutzbarkeit gering und Aufwertungspotenzial hoch ist. Öffentliche Grünflächen existieren im Planungsgebiet nicht. Die klimatische Funktion der Freiflächen wird jedoch als hoch bewertet.

Für das gesamte Gebiet bestehen Bebauungspläne aus der Entstehungszeit, die für eine Nachverdichtung geändert werden müssen. Die Bestandspläne sehen für die Grundstücke Geschossflächenzahlen von durchschnittlich 0,9 vor (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2016a). Fürstenried-West entstand insgesamt von 1961 bis 1963 und 1967 bis 1970 als Demonstrativbauvorhaben mit rund 4.000 Wohneinheiten, siebzig Prozent davon gefördert.

Planungsziele

Der konkrete Planungsanlass ergibt sich aus dem Wunsch der Eigentümer nach einer stärkeren Flächenausnutzung. Allerdings wird zumindest Fürstenried-Ost auch als Beispielstandort für eine „Qualifizierte Verdichtung“ im Konzept zur Langfristigen Siedlungsentwicklung der Landeshauptstadt München (LaSie) genannt, das Potenziale in Bestandsgebieten untersucht und 2013 verabschiedet wurde (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2011; Ernst Basler + Partner 2013).

Eine erste Abschätzung durch die Stadt München ging von einem Potenzial von 600 neuen Wohnungen aus. Dieser Wert wurde allerdings nicht als Zielvorgabe für den städtebaulichen und landschaftsplanerischen Wettbewerb formuliert.

Nach dessen Ergebnis ist vorgesehen, 15 bestehende Gebäude um ein bis zwei Geschosse aufgestockt, zwei Gebäude durch Anbauten zu erweitern und zehn Gebäude neu zu errichten (portal.versorgungskammer.de). Entsprechend der sozialverträglichen Bodenordnung der Stadt München werden dreißig Prozent der Wohnung imgeforderten Wohnungsbau errichtet. Die Zielvorstellung ist die einer nachhaltigen Verdichtung. Die als intakt und leistungsfähig beschriebene vorhandene Stadtstruktur soll moderat verdichtet werden, vorhandene Qualitäten erhalten und neue Qualitäten geschaffen werden. In diesem Sinne soll sich das künftige Entwurfskonzept als eine Weiterentwicklung vorhandener Strukturen verstehen. Bereits der Eckdatenbeschluss von 2016 enthält detaillierte Zielvorgaben über Art und Umfang der Verdichtung. So soll u.a. der Gebietscharakter erhalten, bereits versiegelte Flächen genutzt und qualitätvolle Angebote an Erholungs-, Aufenthalts- und Spielbereichen für alle Nutzergruppen geschaffen werden (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2016a). Aktuell sollen im Gebiet anstatt der in der Wettbewerbsvorgabe angegebenen 540 Wohnungen nun 660 neue Wohnungen entstehen (Süddeutsche Zeitung vom 6.2.2020).

(Bisheriger) Verfahrensablauf

Bereits 2008 wurde durch die Eigentümerversammlung ein Bauantrag gestellt, der allerdings abgelehnt wurde, weil er das im rechtskräftigen Bebauungsplan vorgesehene Maß der baulichen Nutzung überschritt (pro-fuerstenried.de). Nach dem

nicht direkt verfahrensbezogenen Vorlauf durch das LaSie-Konzept begann der Planungsprozess 2015 mit der Interessenbekundung der die fünf Eigentümer vertretenden Versorgungskammer. In diesem Zuge wurde auch die Zustimmung zu den Grundsätzen der Sozialgerechten Bodennutzung erteilt und diese auch für ein nicht im Eigentum der Initiatoren befindliches Grundstück eingeholt (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2016a). Anfang 2016 ging der Eckdaten- und Aufstellungsbeschluss für Bebauungsplan und einen mit den Eigentümern vereinbarten Wettbewerb durch die städtischen Gremien. Der zuständige Bezirksausschuss 19 empfahl ebenso Zustimmung wie der Planungsausschuss, die Vorlage wurde allerdings

Das Verfahren wurde zunächst zügig bearbeitet. Nach dem Eckdatenbeschluss im April 2016 wurde bereits im Mai ein erster und im Oktober ein zweiter Bürgerworkshop durchgeführt, letzterer diente bereits zur Bewertung der ersten Wettbewerbsergebnisse. Die Jurysitzung nach erfolgter Überarbeitung erfolgte dann noch im Dezember des gleichen Jahres. 2017 wurden die Ergebnisse präsentiert und bis Mai ein Gesamtkonzept abgestimmt, das dann bis Ende Juli Gegenstand der frühzeitigen Beteiligung war. Zu diesem Zeitpunkt kam es auch zu vermehrter Kritik überwiegend aus Reihen der Bestandsmieter*innen und der Gründung einer Bürgerinitiative. Seitdem sind keine förmlichen Verfahrensschritte erfolgt, aktuell werden nach Überarbeitungen des Entwurfs (pro-fuerstenried.de) Abstimmung mit Ämtern und Bezirksausschuss durchgeführt (portal.versorgungskammer.de). Dadurch erhält das Vorhaben auch wieder verstärkte öffentliche Aufmerksamkeit (Münchner Merkur vom 23.8.2019; Münchner Merkur vom 3.6.2019). Im Februar 2020 wurde der Billigungsbeschluss für den neuen Bebauungsplan vom Planungsausschuss des Müncher Stadtrats verabschiedet. Während die SPD, die CSU, Grüne und FDP dem Entwurf zustimmten, lehnten die ÖDP, die Bayernpartei und die Linke das Vorhaben mit nun 660 neuen Wohnungen (anstatt den 540 ursprünglich bei der Wettbewerbauslobung vorgegebenen) ab (Süddeutsche Zeitung vom 6.2.2020).

Governance: Akteure und Instrumente

Die Planung wird in kommunaler Hoheit durch Bebauungsplanänderungen durchgeführt, der vorbereitende städtebauliche und landschaftsplanerische Wettbewerb allerdings von der zukünftigen Bauherrin ausgelobt, von der auch die Planungsinitiative ausging. Die Stadtbaurätin als Fach- und Mitglieder der Stadtratsfraktionen sowie des Bezirksausschusses als Fachpreisrichter*innen geladen waren.

Als Bauherrin bzw. Bauherrenvertreterin tritt die Bayerische Versorgungskammer auch darüber hinaus, etwa im Rahmen von Bürgerdialogen, in Erscheinung. In der öffentlich-rechtlichen Kammer sind mehrere berufsständische bzw. kommunale Versorgungswerke organisiert. Hierzu zählen auch die fünf Institutionen mit Grund- und Wohnungseigentum im Gebiet: die Bayerische Ärzteversorgung (BÄV), Bayerische Apothekerversorgung (BApV), Zusatzversorgungskasse der bayerischen Gemeinden (ZKdbG), Versorgungsanstalt der deutschen Kulturorchester (VddKO) und Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen (Vddb) besitzen zusammen 1.486 Wohnungen, die von der BVK auch verwaltet werden. Die Bauherrin ist damit auch Vermieterin vieler direkt Planungsbetroffener. Lediglich ein Eckgrundstück von ca. 0,6 ha mit 54 Wohneinheiten ist im Privateigentum

(Wohnungseigentümergeinschaft -WEG) (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2016a).

Parallel zur Entscheidungsfindung in Bezirksausschuss und Stadtrat hat sich Anfang 2016 die Bürgerinitiative „Pro Fürstenried“ gegründet, die mittlerweile ein eingetragener Verein ist. Ausgehend von bereits zuvor aktiven drei Be- bzw. Anwohnern des Quartiers. Ziel ist eine Begrenzung der Nachverdichtung auf ca. 300 Wohneinheiten, nicht eine generelle Ablehnung wie in der Presse teilweise dargestellt (Hallo München vom 29.5.2017). Aufstockungen werden dabei gegenüber Neubauten präferiert, ihre technische Machbarkeit jedoch zugleich angezweifelt. Die bestehende Bau- und insbesondere Grünstruktur wird als erhaltenswert empfunden, die Infrastruktur bereits ohne zusätzlichen Wohnungsbau als überlastet dargestellt (Pro-Fürstenried e.V. 2016). Zudem wird vom Vorstand Pro Fürstenrieds eine ergebnisoffene Bürgerbeteiligung angezweifelt (Wochenanzeiger München vom 9.2.2020). Auch die Gemeinde Neuried verhält sich kritisch gegenüber dem Vorhaben (pro-fuerstenried.de; Münchner Merkur vom 7.7.2017; Süddeutsche Zeitung vom 7.7.2017).

Die Nachverdichtung wurde 2016 sowohl durch den Stadtrat als auch den Bezirksausschuss mehrheitlich befürwortet. Mittlerweile hat sich zumindest die CSU-Fraktion im Bezirk allerdings einige BI-Positionen hinsichtlich der Überlastung der verkehrlichen und sozialen Infrastruktur zu eigen gemacht (pro-fuerstenried.de). Mit dem Eckpunkte- und Aufstellungsbeschluss hat der Gemeinderat eine Prüfung beschlossen, ob das vereinfachte Verfahren nach §13a BauGB zur Anwendung kommen kann. Am Umfang der Beteiligung ändert dies allerdings nichts.

Von der München-Liste wird das Projekt mit der Begründung abgelehnt, dass auf diese Weise das unaufhaltsame Stadtwachstum verstärkt werde und durch den Wohnungsbau und die damit einhergehende steigend Nachfrage die Mieten steigen würden. Sie plädiert für eine Änderung der Stukturpolitik von Bund und Land. (Wochenanzeiger München vom 9.2.2020)

Beteiligung und Partizipation

Zur Beteiligung jenseits der förmlichen Offenlagen führte die Stadt zwei Bürgerworkshops im Zusammenhang mit dem Wettbewerb durch. Bereits kurz nach dem Eckpunkte- und Aufstellungsbeschluss wurde im Mai 2015 ein erster Workshop veranstaltet, dessen Ergebnisse in die Wettbewerbsauslobung einfließen (muenchen.de) – jedoch ohne das explizit Kriterien erarbeitet wurden. Vielmehr wurden an vier Thementischen zu Mobilität, Freiraum, Wohnen und Infrastruktur Bestandsbewertungen, Befürchtungen und Anregungen gesammelt (Studio Stadt Region 2016).

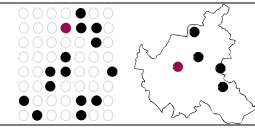
Der zweite Bürgerworkshop fand dann bereits im Oktober 2016 nach Abschluss der ersten Phase des Wettbewerbs statt. Er diente dazu, Rückmeldungen zu den eingereichten Arbeiten zu erheben (portal.versorgungskammer.de). Dies war dann auch im Januar 2017 bei der Ausstellung der überarbeiteten Entwürfe nach Entscheidung des Preisgerichts nochmals möglich (muenchen.de). Im Juni und Juli 2017 fand die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung statt. Dies wurde von der BVK mit einer Informationskampagne begleitet, bei der vor Ort bis Oktober

wöchentlich ein Infopavillon aufgebaut wurde. Die BVK richtet sich damit primär an ihre Bestandsmieter*innen. So auch im Rahmen einer Informationsveranstaltung im Juli 2019, die dazu diente den aktuellen Planungsstand jenseits des städtischen Beteiligungsverfahrens mitzuteilen.

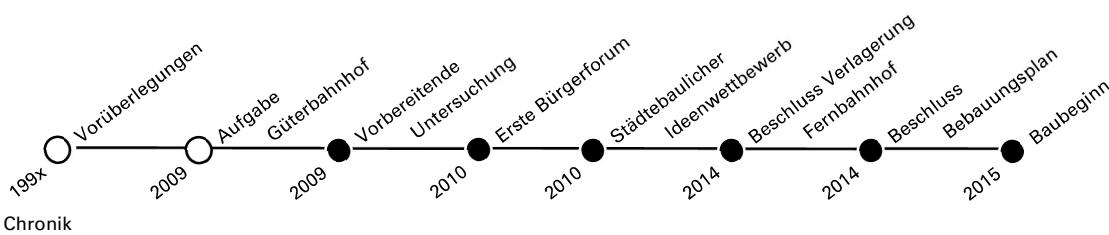
Die Bürgerinitiative hat zunächst mit einer Flugblattaktion einschließlich Befragung, bei der sich über 300 Anwohnende beteiligten und das Vorhaben überwiegend ablehnten, kritische Stimmen innerhalb des Bestandsquartiers mobilisiert. Die weiteren Aktionen waren hingegen überwiegend an das Verfahren angelehnt. Es wurden Stellungnahmen und offene Briefe geschrieben, die Presse informiert und Bürgerversammlungen kritisch begleitet. Eine Homepage informiert über das weitere Geschehen (pro-fuerstenried.de).

3.5.3 Mitte Altona, Hamburg: Konsens trotz Konfliktpotenzial

Das Projekt „Mitte Altona“ könnte als Bahnkonversionsvorhaben gelten und wäre dann nicht im Fokus der Untersuchung. Der wesentliche Unterschied: Weite Teile des insgesamt 75 ha großen Areals werden erst noch zur Konversionsfläche – wenn der Fernbahnhof verlagert wird, was Teil der Planung ist. Die Stadt Hamburg reagiert also nicht nur auf das Brachfallen einer Nutzung, sondern betreibt diese mit, um die zentralgelegene und bestens erschlossene Fläche städtebaulich entwickeln zu können. Die Verknüpfung von Verkehrs- und Immobilienprojekt verschärft hier, anders als bei der Verknüpfung von A661-Deckel und Ernst-May-Viertel in Frankfurt, eher die Konflikthaftigkeit: Die Deutsche Bahn verfolgt Interessen in beiden Projektteilen, das Gelände wurde bereits an mehrere große Projektentwickler veräußert und sowohl die Fernbahnhofsverlagerung als auch der Quartiersneubau lassen zivilgesellschaftlichen Widerspruch erwarten. Ein Teil dieser Konflikttakkumulation kann durch die Teilung des Projekts in zwei unabhängig realisierbare Abschnitte begrenzt werden. Der erste, mittlerweile im Bau befindliche Abschnitt mit 1.600 Wohneinheiten auf 12,3 ha würde auch dann funktionieren, wenn die Planfeststellung für die Verlagerung des Fernbahnhaltdepot an den S-Bahnhof Diebsteich scheitern sollte oder nicht umgesetzt würde, was z.B. die Bürgerinitiative „Prellbock“ fordert. Das Instrument der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme wurde hier bewusst gewählt, um eine kleinteilige investorengeleitete Entwicklung zu verhindern, diente aber vorwiegend als Drohkulisse. Die Übernahme der Planung durch den Senat geschah ebenso nicht gegen lokale Widerstände, sondern um mit den Eigentümer*innen „auf Augenhöhe“ verhandeln zu können. Die Bezirksebene wurde durch das kooperative Verfahren eng eingebunden. Zudem wird als verbindendes Element für beide Abschnitte und das umliegende Stadtgebiet in unmittelbarem Anschluss an das Altonaer Zentrum ein Park mit Sportanlagen geplant, erhaltenswerte historische Gebäude werden für verträgliches Gewerbe und Nahversorgung vorgesehen. Auf diese Weise gelang trotz konflikthafter Ausgangssituation eine weitgehend konsensorientierte Planung mit (zivilgesellschaftlich erstrittener) breiter Beteiligung von sowohl Bevölkerung als auch besonderer Zielgruppen.



Mitte Altona		Hamburg	
Lage	Umstrukturierung	Fläche	75/26 ha
Planungsbeginn	2009	Stand 2020	Im Bau
Wohneinheiten	3.500	Einwohner*innen	8.050
Verfahrensart	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme Bauleitplanung mit Städtebaul. Vertrag	Beteiligung	Bürgerforen, Workshops Fokusgruppen
Verfahrensträgerin	Freie und Hansestadt Hamburg-	Konfliktparteien	Bürgerinitiative „Prellbock e.V.“ Bürgerinitiative „Q8“ Koordinierungsgremium Mitte Altona Verkehrsclub Deutschland e.V.



Chronik
Tabelle 43: Kenndaten Mitte Altona

Lage und Erschließung

Das Vorhaben *Mitte-Altona* liegt zentral zwischen den Stadtteilen Ottensen, Altona-Nord, Altona-Altstadt und Bahrenfeld im Osten des Bezirks Hamburg-Altona (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2012:22). Dabei handelt es sich um eine großmaßstäbige Flächenentwicklung mit einer Gesamtgröße von 75 ha, die vollständig von Bestandsbebauungen/-infrastruktur umgeben ist. An das Plangebiet grenzt im Norden ein ehemaliges Briefzentrum der Deutschen Post und weitere Logistikhallen an und im südlichen Abschnitt befindet sich in unmittelbarer Nachbarschaft der Fern- und S-Bahnhof Altona, wodurch sich das Vorhaben in unmittelbarer Nähe zum funktionalen Zentrum Altonas befindet. Insgesamt lässt sich dadurch eine „überdurchschnittliche“ (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2012:23) Infrastrukturanbindung vorfinden. Bezogen auf das weitere Umfeld findet sich mit dem Stadtteil Ottensen ein Gebiet mit kleinteiliger Nutzungsmischung aus Wohnen und Gewerbe, in östlicher Ausdehnung wird die Nutzung wiederum stärker gewerblich dominiert. Von der Sozialstruktur kann Altona als „sozial gefestigt“ (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2012:41) beschrieben werden.



Abbildung 13: Plan der Umstrukturierung Mitte Altona (eigene Darstellung nach Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2013)

Ausgangssituation

Die Flächen des Plangebietes waren zu Beginn der Planungen Brachflächen. Im Zuge einer zunehmenden Industrialisierung Altonas im 19. Jahrhunderts wurden an diesem Standort ein Fern- sowie Güterbahnhof, ein Güterumschlagsplatz und Fernverkehrsgleise angelegt. Dadurch fungierte dieses Gebiet als Handelsdrehscheibe und Verkehrsknotenpunkt für den Hamburger Westen und den gesamten norddeutschen Raum. Das Gleisvorfeld sorgte seitdem für starke Raumkanten und für eine Barrierewirkung zwischen den Stadtteilen Altona-Nord und Otten- sen, da selbst die jeweiligen Freiräume entlang der Schienen nicht öffentlich zugäng- lich waren (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2012:22). Aufgrund der vorherrschenden Eisenbahnnutzung lag die Planungshoheit für diese Flächen über das Eisenbahnbundesamt auf der Bundes- ebene. Eisenbahnflächen werden rechtlich über das Fach- und nicht über das

Bauleitplanungsrecht entwickelt, weshalb keine Bebauungspläne für diese Flächen vorlagen.

Die Güterbahnnutzung wurde an diesem Standort schließlich im Jahr 2004 endgültig aufgegeben und entwidmet. Im Jahr 2014 beschlossen zudem die Deutsche Bahn AG und der Hamburger Senat die Fernverkehrsnutzung zum nahegelegenen S-Bahnhof Diebsteich zu verlegen. Ein tatsächliches Datum der Verlegung steht aber noch nicht fest (derzeit herrscht ein Planungsstopp am Diebsteich; Stand September 2019; ndr.de), wodurch die Flächen zu unterschiedlichen Zeitpunkten realisiert werden müssen. Die Güterverkehrsflächen wurden dabei bereits entwidmet, wodurch für diese Teilflächen die Planungshoheit zurück an die Hansestadt Hamburg gelangte. Seitdem kann dort eine Eisenbahnkonversion über die verbindliche Bauleitplanung des BauGBs in die Wege geleitet werden.

Planungsziele

Aufgrund der besprochenen unterschiedlichen Realisierungszeiträume gliedert sich das Vorhaben *Mitte Altona* in einen ersten und in einen zweiten Bauabschnitt. Beide Bauabschnitte beziehen sich aufeinander und sollen ein inklusives und familienfreundliches Gesamtquartier ergeben, können jedoch unabhängig voneinander entwickelt werden (insbesondere auch dann, wenn eine Fernbahnhofsverlegung scheitert). Im ersten Bauabschnitt (12,3 ha) sollen 1.600 Wohneinheiten entstehen; im zweiten Bauabschnitt (13,6 ha) nochmals 1.900; wodurch insgesamt ca. 3.500 Wohnungen entstehen sollen (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2013b:9). Bezüglich der Gebäudetypologien kommt im ersten Bauabschnitt fast ausschließlich eine Blockrandbebauung vor, im zweiten Abschnitt ergänzend zudem auch Reihenhäuser. Als verbindendes Element zwischen den Bauabschnitten und dem Bestandsumfeld soll ein zentraler Stadtteilpark mit einer großen Freifläche und Sport- und Spielangeboten angelegt werden (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2013a:11).

Aufgrund der bereits vorgenommenen Entwidmung sind die Planungen und die Realisierung für den ersten Bauabschnitt bereits konkreter: Bezogen auf die Gesamtnutzung wird hierbei eine 90%ige Wohnnutzung angestrebt (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2013b:11). Auf den übrigen Flächen verteilen sich gewerbliche, gastronomische und bildungsbezogene Nutzungen, die sich städtebaulich an den angrenzenden Quartieren orientieren sollen (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2013b:9). Dabei konzentrieren sich die gewerblichen Nutzungen insbesondere auf die historischen Güterhallen, die Flächen für einen Supermarkt, eine Drogerie und mehrere Gewerbeunternehmen bereitstellen sollen. Bei der Mietflächenvergabe sollen insbesondere lokale Gewerbetreibende berücksichtigt werden (vgl. BSU 2014: 4).

Gemäß dem Hamburger Drittel-Mix kommen in der Mitte Altona drei verschiedene Wohnformen zu jeweils einem Drittel vor: geförderte Mietwohnungen, frei finanzierte Mietwohnungen sowie Eigentumswohnungen. Dabei konzentrieren sich die sozial geförderten Wohnungen im ersten Bauabschnitt auf das nördliche Plangebiet und sind zur Harkortstraße und zu den S-Bahn-Schienen ausgerichtet; wohingegen die frei finanzierten Miet- und Eigentumswohnungen stärker im

Quartiersinneren zu finden sind (vgl. FHH 2014). Im Quartier verteilt sollen zudem 5-10% der Geschossflächen für Integrationsprojekte vorgesehen werden. Diese Integrationsprojekte sollen dabei ein breites Spektrum abdecken, wie zum Beispiel die Unterbringung von Menschen mit psychischen Erkrankungen oder körperlichen Beeinträchtigungen (vgl. BSU 2014: 4). Zudem liegt ein zentraler Fokus auf die inklusive Ausgestaltung des neuen Quartiers: Mit Wohnprojekten mit Sehenden und Blinden, über Leitsysteme und Beschilderungen, die sowohl Sehende, als auch Blinde erkennen (Braille und Normalschrift) und einer barrierefreien Wohnungserschließungs- und Parkerschließung (vgl. Q8 2017: 8).

(Bisheriger) Verfahrensablauf

Die Planungen zur Mitte Altona begannen in den 90iger Jahren, als erste Überlegungen der Deutschen Bahn AG zur Verlegung des Fernbahnhofs Altonas zum nahegelegenen S-Bahnhof Diebsteich bekannt wurden. Damals richtete die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt vermehrt ihren Fokus auf diese Flächen, unter anderem im Rahmen der Architekturolympiade 2006. Im Zuge der Konkretisierung der Verlegungsplanungen von Seiten der Deutschen Bahn AG veräußerte diese zunehmend ihre Flächen an entwicklungswillige Investor*innen, woraus eine Eigendynamik entstand: Die größten Eigentümer*innen besaßen für das Areal eigene Entwicklungsideen, wodurch eine kleinteilige Investorenplanung und der Verlust der städtischen Steuerung drohte (vgl. Rinn 2016: 209; Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2012:1). Als Reaktion darauf hat der Hamburgische Senat die Einleitung einer Vorbereitenden Untersuchung für eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme im Sinne des §165 BauGB beschlossen (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2012:10). Im Rahmen dieser Untersuchung prüfte das Stadtentwicklungsunternehmen Steg zwischen 2009 und 2012 welche Ziele die Stadt auf diesen Flächen verfolgen könne und inwiefern sich diese gemeinsam mit den Investor*innen auf den privaten Flächen entwickeln lassen (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2012:1). Dies beinhaltete unter anderem Vor-Ort-Bestandsanalysen, Gespräche mit den Eigentümer*innen, sowie die Erstellung erster Nutzungskonzepte auf der Ebene eines Rahmenplans (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2012:15).

Parallel zur Vorbereitenden Untersuchung wurde im Juni 2010 ein städtebaulich-landschaftplanerischer Wettbewerb ausgelobt. Im Rahmen dessen gab es im Mai 2010 eine öffentliche Auftaktveranstaltung zur Bürger*innenbeteiligung, die der Startpunkt für eine Vielzahl an informellen Beteiligungsformaten darstellte. Am 18.11.2010 wurde sich schließlich im Rahmen der Wettbewerbsjury auf den Entwurf von André Poitiers Architekt RIBA Stadtplaner mit arbos Freiraumplanung GmbH & Co. KG geeinigt (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2013b:15). In diesem Entwurf wurde die herausgehobene Bedeutung der Wohnnutzung, die Festlegung auf einen zentralen Stadtteilpark, sowie die Fokussierung auf historische Rückgriffe durch die Sanierung der Güterhallen und eines Stahlgerüsts skizziert (vgl. BSU 2010).

Der Wettbewerbsentwurf wurde schließlich weiter zum informellen Masterplan Mitte Altona konkretisiert. Der modifizierte Masterplan wurde schließlich mit ergänzenden Forderungen der Bürger*innen (sogenannte

Bürger*innenforderungen) am 26. September 2012 von der Hamburgischen Bürgerschaft beschlossen (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2013b:17). Der Masterplan lieferte dabei Aussagen über die städtebauliche Grundstruktur und „eine grobe Zuteilung der Nutzungen“ (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2013b:9), enthielt aber noch keinen hohen Detailgrad. Die Konkretisierungen erfolgten über weitergehende Formate, wie einem Beteiligungsverfahren zum Stadtteilpark, sowie durch die Verhandlungen zum Städtebaulichen Vertrag. Ab Oktober 2012 bis 2016 fand desweiteren die sektorale Detailplanung zum Stadtteilpark statt. Im Rahmen der sogenannten Fokusgruppen-Methode gab es eine zielgruppenspezifische Beteiligung zur Ermittlung einer geeigneten Nutzung und Ausgestaltung für den Stadtteilpark (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2013a:5). Diese Ideen mündeten schließlich in die Auslobung für einen freiraumplanerischen Wettbewerb, den das Büro Rotzler Krebs Partner schließlich gewann (vgl. a-tour 2016). Das Konzept sieht unter anderem eine zentrale Wiesenfläche mit Sportplätzen vor. Das Anlegen des Parks begann im Jahr 2018 und soll Ende 2019 fertiggestellt werden.

Parallel zur Konkretisierung des Stadtteilparks fanden zudem Verhandlungen zum Städtebaulichen Vertrag zwischen der BSW und den Investor*innen statt. Die Investor*innen bildeten eine Arbeitsgemeinschaft, die in ihrem Namen an den Verhandlungen teilnahm. Die Verhandlungen wurden zwischen 2012 und 2014 geführt und regelten unter anderem die konkrete Kostenübernahme und die Einrichtung öffentlich-privater Partnerschaften (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2012:10ff.).

Anschließend wurde die formelle Bauleitplanung eingeleitet (am 12. Dezember 2012), bei der die Öffentlichkeit über die Öffentliche Plandiskussion und die zweite Stufe der Beteiligung eingebunden war. Dies ergab keine wesentlichen Änderungen an dem B-Planentwurf, wodurch der Senat am 23. September 2014 diesen festsetzen konnte (vgl. BSU Homepage o.J.). Der erste Bauabschnitt soll bis 2020 fertiggestellt sein. Nach der Verlegung des Fernbahnhofs Altona wird mit dem zweiten Bauabschnitt ab 2025 begonnen. (mitte-altona.info)

Governance: Akteure und Instrumente

Aufgrund der zentralen stadtweiten Bedeutung wurde dieses Projekt nicht nur auf der bezirks-, sondern insbesondere auf der stadtweiten Ebene von politischen und verwaltungsbezogenen Akteuren bearbeitet (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2012:10). Auf politischer Ebene wurde die städtebauliche Grundstruktur in der Bezirksversammlung Altona, der Regierungskommission für Stadtentwicklung sowie in der Hamburgischen Bürgerschaft beraten und schließlich beschlossen.

Als landesweiter administrativer Akteur spielte dabei die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) mit den beiden zentralen Ämtern Landesplanung und Stadtentwicklung (LP), und dem Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung (WSB) eine zentrale Rolle. Als zentrale Einzelpersonen sind desweiteren noch der ehemalige Oberbaudirektor Jörn Walter und die Senatorin für Stadtentwicklung und Wohnen, Dr. Dorothee Stapelfeld zu nennen. Die BSW hat die Verhandlungen mit den Investor*innen vorbereitet und war verantwortlich für

die Bauleitplanung, Bauordnung, sowie für die Ausschreibung des Beteiligungsprozesses.

Die Bezirksebene wurde wiederum durch das sogenannte kooperative Verfahren in die Planungen zur Mitte Altona eingebunden. Dieses Verfahren ermöglicht zum einen eine intensive Einbeziehung des bezirklichen Planungsausschusses, der über alle zentralen Planschritte informiert wird, und zum anderen einen intensiven fachlichen Austausch zwischen dem Bezirksamt und der BSW. Die Erstellung des Berichtes zur Vorbereitenden Untersuchung, sowie die Entwicklung eines Beteiligungskonzeptes übernahm das Stadt- und Projektentwicklungsunternehmen Steg, das in Abstimmung mit der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen eine Beteiligungsarchitektur für die Mitte Altona erstellte.

Im Laufe des Planungsprozesses bildeten sich vielfältige zivilgesellschaftliche Organisationen, die auf das Plangeschehen Einfluss nehmen wollten. Die Prellbock e.V. Initiative kritisiert die generelle Verlegung des Fernbahnhofs und sieht darin eine mangelnde Transparenz und eine Nichtbeachtung des Bürgerwillens. Ihrer Meinung nach sei der Fernbahnhof ideal in sein Umfeld integriert und barrierefrei, hingegen sei der geplante Fernbahnhof in Diebsteich zu kleinmaßstäbig, wodurch eine Leistungsminderung einsetzten wird. Vor dem Oberverwaltungsgericht legte der VCD einen Eilantrag ein, der zu einem aktuellen Planungsstopp gegen die Verlegung führte (ndr.de). Aber nicht nur die Fernbahnhofsverlegung, sondern auch die konkrete Ausgestaltung des Vorhabens wurde von zivilgesellschaftlichen Akteuren mitgeprägt. Das Koordinierungsgremium zur Mitte Altona forderte im Planungsprozess ebenfalls einen kurzzeitigen Planungsstopp, um die Beteiligungsergebnisse besser in das weitere Verfahren integrieren zu können. Dem wurde nicht stattgegeben. Die Initiative Q8 wiederrum initiierte eigene Beteiligungsformate, wodurch diese über das Forum „Eine Mitte für Alle“ das Thema der Inklusion in das Vorhaben integrieren konnte (vgl. Q8 2017: 4f).

Dabei wurde dieses Planverfahren stark durch die spezifische Eigentümer*innenstruktur und ihrer Akteure geprägt. Alle Flächen dieses Vorhabens befinden sich in privaten Besitzverhältnissen, wodurch private Akteure eine zentrale Rolle einnahmen. Zu diesen gehörte die aurelis, die ECE und KG Panter 112 als hervorstechende Akteure, die intensiv in die besprochene Vorbereitende Untersuchung und den Verhandlungen zum Städtebaulichen Vertrag eingebunden waren.

Beteiligung und Partizipation

Diese Bürgerbeteiligung beinhaltete sowohl formelle als auch informelle Instrumente, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Planungsprozess angewendet wurden. Zunächst gab es im Mai 2010 eine erste Öffentliche Auftaktveranstaltung, bei der die Planungen und die Beteiligungsformate vorgestellt wurden. Zunächst waren nur informatorische Bürgerforen vorgesehen. Das erste Bürgerforum tagte kurz vor dem städtebaulich-landschaftsplanerischen Wettbewerb, wodurch Bürger*innen ihre Ideen in die Auslobungsunterlage einbringen konnten (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2013b:12).

Der Siegerentwurf wurde öffentlich ausgestellt; bei den anschließenden Bürgerforen wurde ein starker Unmut über die geringe Beteiligungstiefen der

Beteiligungsformate geäußert; weshalb ergänzende Beteiligungsformate eingerichtet wurden: Dazu gehörten Interessentenkreise, Workshops, Dialogische Interviews, Vorträge und Ausstellungen, die zum einen direkt in die weitere Bearbeitung des Masterplans einfließen, als auch zu separaten Bürgerforderungen entwickelt wurden. Anschließend gab es bei der weiteren Planung zum Stadtteilpark tieferegehende Beteiligungsformate. Im Rahmen von einer aufsuchenden Beteiligung wurden sieben Workshops für unterschiedliche Zielgruppen (Kinder, Jugendlichen, Menschen mit Migrationshintergrund, Anwohner*innen, Senior*innen, Menschen mit Behinderungen, Kreativschaffenden) ausgerichtet. Dabei konnten diese Zielgruppen ihre Nutzungs- und Gestaltungsideen jeweils in ein Parkmodell integrieren (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2013a:11ff.). Beim Thementag „Park und Freiraum“ am 19. Januar 2013 wurden diese Parkmodelle zu einem Programmvorschlag zur Auslobung des freiraumplanerischen Wettbewerbes verdichtet (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2013a:19f.).

Die Prellbock Initiative hat darüber hinaus über Flugblattaktionen und Demonstrationen versucht, gegen die Verlegung des Fernbahnhofs zu mobilisieren. Aktuell befindet sich diese Initiative mit Landespolitikern bezüglich des Fernbahnhofs-Planungsstopps im Austausch (ndr.de).

3.5.4 Eutritzscher Freiladebahnhof, Leipzig: Schwierigkeiten „vertraulicher Zusammenarbeit“

Wie wichtig es ist, einen geeigneten Umgang mit Projektentwickler*innen und Investor*innen zu finden, zeigt neben der Mitte Altona auch der einzige Leipziger Fall. Auch hier handelt es sich um die Konversion eines Bahngeländes, in diesem Fall allerdings erfolgte die Aufgabe der bisherigen Nutzung bereits in den 1990er Jahren, was in der Folgezeit zu verschiedenen Zwischennutzungen führte. Die Konflikte um den Umgang mit diesen Zwischennutzungen sowie das Verhältnis zwischen Stadt und Investorin sind der Grund, warum die Fallstudie dennoch Teil der Untersuchung ist.

Mit dem relativ späten Anstieg der Wohnraumnachfrage wurde das Gelände in Stadtentwicklungskonzept und Flächennutzungsplan für Wohnzwecke ausgewiesen, 2016 dann ein Bebauungsplanverfahren eingeleitet. Gleichzeitig erwarb eine Leipziger Projektentwicklerin die Flächen. Es folgte eine „vertrauliche Zusammenarbeit“ zwischen Stadt und Investor im Rahmen einer kooperativen Baulandentwicklung beschlossen, die auch einen umfangreichen Bürgerdialog unter Einbeziehung der Zwischennutzer*innen beinhaltete. Von dieser Zusammenarbeit wurde allerdings einseitig durch den Investor abgewichen: Den Zwischennutzer*innen wurde trotz anderweitiger Zusagen gekündigt, obwohl der Masterplan etwa eine „Kulturmeile“ dort vorsieht, wo bereits zwei Nachtclubs betrieben wurden. Schließlich veräußerte die Investorin das Gelände an ein österreichisches Unternehmen, ohne die Stadt zu informieren, blieb aber als Projektentwicklerin weiterhin Ansprechpartnerin für Stadt und Bürger*innen. Damit geht das Verfahren weiter, dessen Ziele mit der ursprünglichen Investorin ausgehandelt wurden und die neben Wohngebäuden auch zwei Schulen, 300 Kindergartenplätze und Grünflächen vorsehen.

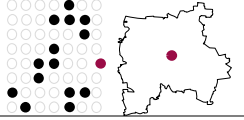
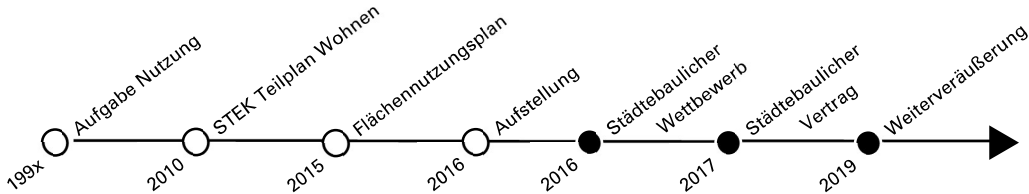
Eutritzscher Freiladebahnhof		Leipzig		
Lage	Umstrukturierung	Fläche	25 ha	
Planungsbeginn	2016	Stand 2020	Bebauungsplanverfahren	
Wohneinheiten	2.200	Einwohner*innen	3.300	
Verfahrensart	Bebauungsplan	Beteiligung	Werkstattverfahren	
Verfahrensträgerin	Stadt Leipzig	Konfliktparteien	Gewerbetreibende Investor	
Chronik				
				

Tabelle 44: Kenndaten Eutritzscher Freiladebahnhof

Lage und Erschließung

Das Gebiet, das sich im Stadtbezirk Mitte nordwestlich des Leipziger Hauptbahnhofs befindet, wird (CG City Leipzig Nord GmbH & Co. KG, CG City Leipzig Nord GmbH & Co. KG, CG City Leipzig Nord GmbH & Co. KG)südlich von der Roscherstraße, westlich durch die Eutritzscher Straße, nordwestlich durch die Delitzscher Straße, nördlich durch die Theresienstraße nordöstlich durch Gleisanlagen und südöstlich durch die Berliner Straße begrenzt (CG City Leipzig Nord GmbH & Co. KG 2017).

Ausgangssituation

Auf dem Areal wurde bereits in den 1990er Jahren der Bahnbetrieb eingestellt (CG City Leipzig Nord GmbH & Co. KG 2017). Durch seine einstige Funktion als Bahnhof ist das Gebiet noch immer dominiert von den Flächen der ehemaligen Ladestraßen und den dazugehörigen Gleisanlagen (CG City Leipzig Nord GmbH & Co. KG 2017). Das Gebiet hat keine leistungsfähige interne Erschließung und liegt abgesehen von kleinteiligen gewerblichen Nutzungen in den Randbereichen brach (CG City Leipzig Nord GmbH & Co. KG 2017). Während der überwiegende Teil des Areals von Gewerbenutzungen charakterisiert ist, befinden sich westlich noch einige Büro-, Werkstatt- und Geschäftsgebäude und im Osten einige Wohnbauten.



Abbildung 14: Plan der Umstrukturierung Eutritzscher Freiladbahnhof (eigene Darstellung nach leipzig416.de)

Planungsziele

Das Ziel der Stadt Leipzig und dem Grundstückseigentümer CG Gruppe ist es, „das innenstadtnahe Areal zukunftsweisend zu einem attraktiven, durchgrüntem und urbanen Stadtteil mit innerstädtischer Dichte zu entwickeln und sukzessive zu bebauen“ (CG City Leipzig Nord GmbH & Co. KG 2017). Geplant sind 2.200 Wohneinheiten für etwa 3.300 Bewohnende (Stadt Leipzig 2017b). In dem Gebiet sollen neben der Wohnnutzung auch zwei Schulen und über 300 Kindergartenplätze entstehen.

Laut Baubürgermeisterin Dorothee Dubrau soll das Vorhaben zu einem Modellprojekt, der ersten „kooperativen Baulandentwicklung“ in Leipzig werden. Dabei hat der Investor, die in Berlin ansässige CG-Gruppe weitgehende Zugeständnisse gemacht. Nach einem Bericht der Leipziger Volkszeitung vom 03.03. 2017 muss der Bauträger „die ganze Planung und Erschließung finanzieren, auf vier Hektar Grünflächen schaffen und sie der Stadt gratis überlassen. Weitere 1,9 Hektar darf die Kommune von der CG-Gruppe preisgünstig (zum Verkehrswert) für den Bau einer fünfzügigen Oberschule erwerben. An den Herstellungskosten für 330 Kita-Plätze und eine vier- bis fünfzügige Grundschule wird der Investor prozentual

beteiligt: gemäß dem Bedarf im neuen Stadtteil. Die Hälfte aller Flächen sind für öffentliche Zwecke (Straßen, Grün, Schulen) reserviert.“ Im Gegenzug stellt die Stadt dem Investor im Rahmen der Planungsziele des Städtebaulichen Vertrags eine Geschossflächenzahl von 2,0 bis 2,5 und damit eine Bruttogeschossfläche von mindestens 250.000 Quadratmeter in Aussicht. Im Vertrag ist ein Mietwohnungsanteil von mindestens 70 Prozent fixiert, was bei einer durchschnittlichen Wohnungsgröße von 75 Quadratmetern 1.600 bis 2.000 Wohneinheiten entspricht. Der Vorhabenträger verpflichtet sich außerdem, für 30 Prozent der Wohnungen staatliche Förderprogramme in Anspruch zu nehmen und der Stadt kommunale Belegungsrechte zu überlassen, sofern der Freistaat Sachsen zum erwarteten Projektstart im Jahr 2020 entsprechende Mittel zur Verfügung stellt (vgl. ebd. und den veröffentlichten Vertragsentwurf). Der städtebauliche Vertrag hat innerhalb nur eines Monats sämtliche Fachausschüsse der Stadt in zweifacher Lesung durchlaufen bevor er am 12.04.2017 ungeändert von der Ratsversammlung beschlossen wurde (vgl. Stadt Leipzig 2017).

Ein Anfang 2019 beschlossener Masterplanentwurf wird charakterisiert von einem 5,5 Hektar großen Park im Zentrum des Areals, von dem die einzelnen Quartiere abgehen. 70 Prozent der Geschossfläche ist für Wohnungen mit einem 30-prozentigem Sozialwohnungsanteil angedacht, während die restlichen 30 Prozent Gewerbenutzungen vorbehalten sind. Neben einem Schul- und Sportcampus sind zwei Kindertagesstätte geplant. Das gesamte Gebiet soll eine Tempo-30-Zone werden. (Leipziger Volkszeitung vom 10.2.2019) Im Zuge des Beschlusses des Masterplanentwurfs wurde dem gemeinsamen Änderungsantrag der SPD, der GRÜNEN, und der LINKEN stattgegeben, eine durchgehende Radwegeverbindung entlang der Gleise zu schaffen .

(Bisheriger) Verfahrensablauf

In der Fortschreibung des Leipziger Teilplans Wohnungsbau von 2010 ist das Areal des Eutritzscher Freiladebahnhofs nicht aufgelistet. Im Leipziger Flächennutzungsplan (Stand 2015) ist das Areal als gewerbliche Baufläche sowie der zentrale Bereich zusätzlich als Bahnfläche mit Entwicklungspotenzial gekennzeichnet. Im Laufe des Verfahrens soll der Flächennutzungsplan den Planungszielen entsprechend angepasst werden. (CG City Leipzig Nord GmbH & Co. KG 2017) Durch die anhaltende positive Bevölkerungsentwicklung Leipzigs ist auch das innenstadtnahe, etwa 20 Hektar große Areal des ehemaligen Eutritzscher Freiladebahnhofs von Interesse für eine potenzielle Wohnbebauung. Am 07.04.2016 beschließt der Leipziger Stadtrat die Aufstellung des Bebauungsplans Nr. 416 „Freiladebahnhof Eutritzscher Straße/Delitzscher Straße“ (Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau 2019). Ebenfalls im Jahr 2016 erwirbt die CG City Leipzig Nord GmbH & Co. KG einen Großteil der Fläche als Vorhabensträger mit der Absicht, noch weitere Flächen des Areals käuflich zu erwerben (Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau 2019). Mit dem Investor wird 2017 ein Vertrag über eine kooperative Baulandentwicklung geschlossen, nachdem zuvor eine Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme beschlossen wurde. Im April 2017 findet ein erstes Bürgerforum statt, gefolgt von mehreren Nachbarschaftsforen, dessen Ergebnisse in den städtebaulichen Wettbewerb mit einfließen. Die mehrstufige städtebauliche Planung sieht eine zweistufige Städtebauwerkstatt mit anschließender Masterplanung vor (Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau 2019). Am 25.08.2017 wurde der gemeinsame Entwurf des Leipziger Octagon

Architekturkollektivs mit dem Berliner Atelier Loidl Landschaftsarchitekten zum Sieger zum Sieger des städtebaulichen Wettbewerbs gekürt und während des zweiten Nachbarschaftsforums im September 2017 die Pläne der Öffentlichkeit präsentiert (leipzig.de).

Im Februar 2019 wurde der Masterplan von der Stadtverwaltung im Entwurf bestätigt. Der Entwurf wird charakterisiert von einem 5,5 Hektar großen Park im Zentrum des Areals, von dem die einzelnen Quartiere abgehen. 70 Prozent der Geschossfläche ist für Wohnungen mit einem 30-prozentigem Sozialwohnungsanteil angedacht, während die restlichen 30 Prozent Gewerbenutzungen vorbehalten sind. Neben einem Schul- und Sportcampus sind zwei Kindertagesstätte geplant. Das gesamte Gebiet soll eine Tempo-30-Zone werden. (Leipziger Volkszeitung vom 10.2.2019, Neues Stadtviertel im Leipziger Norden bekommt drei Hochhäuser 2019) Im Zuge des Beschlusses des Masterplanentwurfs wurde dem gemeinsamen Änderungsantrag der SPD, der GRÜNEN, und der LINKEN stattgegeben, eine durchgehende Radwegeverbindung entlang der Gleise zu schaffen. Am 08.03.2019 wurde jedoch bekannt, dass der bisherige Eigentümer, die CG Gruppe aus Leipzig, das Areal an ein österreichisches Unternehmen verkauft hat, die Imfarr Beteiligungs GmbH (Leipziger Volkszeitung vom 11.3.2019). Dieser Schritt war auch für die Stadt Leipzig selbst überraschend und sie betonte, dass die CG Gruppe den vertraglich festgesetzten Informationspflichten gegenüber der Verwaltung nicht nachgekommen und aus diesem Grund nun eine juristische Prüfung von Nöten sei, inwiefern der städtebauliche Vertrag von 2017 bei einem neuen Eigentümer übernommen werden könne (Stadt Leipzig. Der Oberbürgermeister 8.3.2019).

Die SPD-Fraktion des Stadtrats Leipzig kritisierte den „schlechten Stil“ (spd-fraktion-leipzig.de) der CG-Gruppe durch den Verkauf des Areals und hat dem Entwurf des Masterplans für den Eutritzscher Freiladebahnhof nur unter Vorbehalt einer juristischen Prüfung zugestimmt (spd-fraktion-leipzig.de). Die CG Gruppe weist die Kritik an dem Verkauf mit der Begründung ab, dass eine Partnersuche in ihren Projekten ein normaler Vorgang sei und sie wegen möglicher Verkaufsoptionen zwar das Gespräch mit der Stadt gesucht, jedoch keinen Termin bekommen habe (Leipziger Volkszeitung vom 8.3.2019).

In der Ratsversammlung vom 13.03.2019 zum Masterplan des Areals wurde zudem der Endsatz von Beschlusspunkt 5 wie folgt verändert: „Vor Fortführung des Verfahrens wird das Ergebnis der Prüfungen dem Stadtrat bis zum 30.9.2019 vorgelegt. Der Stadtrat beschließt danach das weitere Verfahren. Solange ist der Masterplan schwebend unwirksam“ (SPD-Fraktion im Rat der Stadt Leipzig; Fraktion DIE LINKE im Rat der Stadt Leipzig; Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Rat der Stadt Leipzig 2019). Ende November 2020 beschloss der Leipziger Stadtrat ohne Gegenstimmen den Masterplan für den Eutritzscher Freiladebahnhof (Leipziger Internet Zeitung vom 25.11.2020). Die Bauarbeiten für das neue Quartier sollen im Jahr 2022 beginnen (Tag24 vom 25.11.2020).

Governance: Akteure und Instrumente

Der neue Leipziger Stadtteil entsteht mittels kooperativer Baulandentwicklung, einer „[v]ertragliche[n] Regelung zwischen Entwickler und Stadt mit dem Ziel, dass der Entwickler die von ihm verursachten Bedarfe für Kita- und Grundschulplätze finanziert sowie 30% des Wohnungsbaus als sozial geförderten Wohnraum zu

Verfügung stellt“ (Stadt Leipzig 2017b). Neben einer gemeinsamen Definition der Planungsziele wurde zwischen der CG-Gruppe und der Stadt Leipzig eine „vertrauensvolle Zusammenarbeit“ (Stadt Leipzig 2017b) vertraglich festgehalten. Im April 2017 bestand bereits eine erste Planungs- und Entwicklungsvereinbarung zwischen Stadt und Entwickler und weitere vertragliche Regelungen sind geplant. Dem städtebaulichen Vertrag der kooperativen Baulandentwicklung zwischen der CG Gruppe als Investor und der Stadt Leipzig im Jahr 2017 wurde einstimmig vom Stadtrat zugestimmt. Auch der Masterplanentwurf wurde im März 2019 - mit einem stattgegebenen Änderungsantrag der SPD, GRÜNEN und LINKE für eine durchgehende Radwegeverbindung - mit großer Mehrheit beschlossen (Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau 2019). Im Frühjahr 2018 wurde bekannt, dass die CG-Gruppe dem „So&So“ sowie dem „TV-Club“ als auf dem Gelände bestehende Kultureinrichtungen im Zuge der Stadtteilentwicklung kündigen wird (Leipziger Internet Zeitung vom 22.7.2018). Dieses Vorhaben wird von Politik und Bürgerschaft kritisch gesehen, auch weil der Investor sich zuvor in den Bürgerforen für den Erhalt der Einrichtungen ausgesprochen hat und an derselben Stelle eine Kulturmeile entstehen soll (henning-uhle.eu) (Leipziger Internet Zeitung vom 24.7.2018).

Der bis zum Verkauf im März 2019 agierende Entwickler und Eigentümer des Areals war die CG Gruppe, die zu den marktführenden Immobilienunternehmen Deutschlands zählt. Das Unternehmen hat nach der Verlagerung seines Hauptsitzes nach Berlin eine seiner Niederlassungen in Leipzig und sowohl dort als auch deutschlandweit diverse Gebäude und auch Quartiere entwickelt. Im März 2019 verkaufte die CG Gruppe das Areal an die Wiener Imfarr Beteiligungs GmbH.

Beteiligung und Partizipation

Teil des Städtebaulichen Vertrags sind auch detaillierte Absprachen zur Bürgerbeteiligung. Demnach soll „die städtebauliche Planung [...] zuerst in einem mehrstufigen informellen Verfahren unter umfassender Information und Mitwirkung der Öffentlichkeit erfolgen“. Auf der Homepage des Projekts geht der Vorhabenträger von 2 Jahren Planungsphase aus. Für Vorbereitung, Durchführung und Präsentation der Ergebnisse einer sogenannten „Städtebauwerkstatt“ sind insgesamt etwa 22 Wochen vorgesehen. Dabei sollten drei öffentliche „Bürgerforen“ und vier „Nachbarschaftsforen“ durchgeführt werden, die auf ca. 50 TeilnehmerInnen begrenzt werden. Aus dem Nachbarschaftsforum sollen später drei „Quartiersexperten“ ausgewählt werden, „welche die Städtebauwerkstatt kontinuierlich begleiten und als Multiplikatoren die Rückkopplung in die Bürgerschaft ermöglichen“ (ebd. Anlage 7). Das Auswahlverfahren zum Nachbarschaftsforum ist später noch weiter verfeinert worden, so dass sich die Gruppe nun etwa zur Hälfte aus Bewohnern, die per Zufallsstichprobe ausgewählt wurde und interessierten BürgerInnen, die sich schriftlich bewerben mussten, zusammensetzt (Stadt Leipzig 2017). Die „wesentliche Überschreitung“ des für das Beteiligungsverfahren vorgesehenen Zeitplans „aus vom Vorhabenträger oder der Stadt zu vertretenden Gründen“ wird als „wichtiger Kündigungsgrund“ beschrieben.

Am 26.04.2017 fand das erste Bürgerforum zur Entwicklung des Areals statt (kee.leipzig.de). Vor den etwa 250 Teilnehmenden wurde das Konzept mit seinen Schwerpunkten wie etwa der Betonung auf soziale Mischung des Gebiets mit mindestens 30% gefördertem Wohnungsbau sowie der kooperativen Baulandentwicklung präsentiert (leipzig.de). Knapp einen Monat später, am 22.05.2017, gab

es das erste von insgesamt sechs Nachbarschaftsforen begleitend zur Städtebauwerkstatt als Beteiligungsform mit intensiven Diskussionen im Gegensatz zum eher informativen Charakter der Bürgerforen (leipzig.de). An den Nachbarschaftsforen nehmen 25 Bürger sowie 28 Personen aus der Stadtgesellschaft teil. Im Zuge des zweiten Bürgerforums am 04.09.2017 wurden die Entwürfe und anschließend die Sieger des städtebaulichen Wettbewerbs der Öffentlichkeit präsentiert (Stadt Leipzig 2017b).

Zwei auf dem Gelände ansässige Gewerbetreibende, ein Farben- und ein Altmetallhandel, klagten gegen die Kündigung ihrer Pachtverträge, fanden aber schließlich neue Betriebsstandorte.

3.5.5 Schonhof-Viertel, Frankfurt: Emissionen mit Bestandsschutz

Nicht alle Eigentümer*innen und Nutzer*innen sind so willig, ihren Bestand aufzugeben, wie die Deutsche Bahn. Das erschwert eine umfassende Erneuerung in Gemengelagen, da gewerbliche Bestandsnutzungen mit ihren Emissionen eine Brachflächenentwicklung erschweren können. Wie kompliziert dies im Fall des Schönhof-Viertels im Frankfurter Stadtteil Bockenheim war, zeigt sich im relativ langen, mehrfach unterbrochenen Planungsprozess, der bereits 2002 mit der Aufgabe der größten Flächennutzung im Gebiet begann. Die Eigentümerin wollte ihre Produktionsstätte zunächst als Bürostandort mit Wohn- und Eventcenter weiternutzen, gab dieses Vorhaben aber 2004 auf. In den folgenden Planungsetappen steigt der Wohnanteil kontinuierlich, es ist allerdings weiterhin ein mischgenutztes Quartier innerhalb der neuen Baunutzungskategorie des „urbanen Gebiets“ vorgesehen. Das bietet zusammen mit einer schrittweisen Entwicklung auch die Möglichkeit, einzelne Bestandsnutzungen zu erhalten, in anderen Fällen kam es im Laufe der Jahre zu Aufgaben und Verlagerungen.



Schonhof-Viertel		Frankfurt a.M.	
Lage	Umstrukturierung	Fläche	28 ha
Planungsbeginn	2013	Stand 2020	Bebauungsplanverfahren
Wohneinheiten	1.600 zzgl. Gewerbe	Einwohner*innen	4.000
Verfahrensart	Bebauungsplan	Beteiligung	nach Baugesetzbuch
Verfahrensträgerin	Magistrat der Stadt Frankfurt	Konfliktparteien	Gewerbetreibende Ortsbeirat Naturschutzverband Bürgerinitiative

Chronik

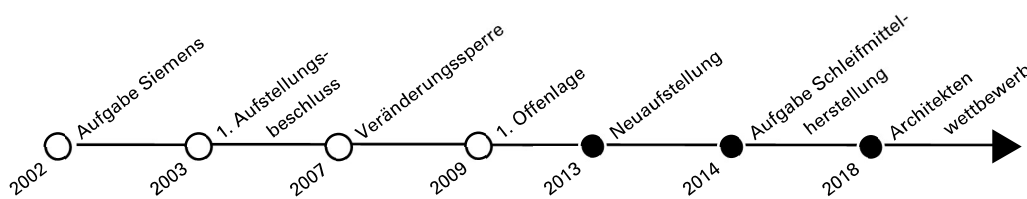


Tabelle 45: Kenndaten Schonhof-Viertel

Zuvor wurden diese Nutzungskonflikte kaum öffentlich, sondern vor allem in Hintergrundgesprächen ausgetragen. In dieser intransparenten Situation kommt dem Ortsbeirat eine wichtige Funktion zu, da hier die verschiedenen Interessen von Gewerbetreibenden und den Bewohner*innen angrenzender Gebiete artikuliert und als Fragestellungen in den Planungsprozess eingebracht werden. Mit Neuauflage des Bebauungsplanverfahrens ab 2013 wurden hier auch Bedenken hinsichtlich der verkehrlichen Erschließung und der ausreichenden Versorgung mit sozialer Infrastruktur angesprochen. Erst durch den Wegfall der aus der Gemengelage entstehenden Nutzungskonflikte konnte das Projekt vorangetrieben werden – und erst dadurch traten neue Konflikte zu Tage.



Abbildung 15: Plan der Umstrukturierung Schonhof-Viertel (eigene Darstellung nach

Lage und Erschließung

Das Planungsgebiet liegt im Stadtteil Rödelheim. Es erstreckt sich von den Bahngleisen der Main-Weser-Bahn etwa 200 m nördlich des Westbahnhofs in westlicher Richtung und umfasst eine Fläche von ca. 28,5 ha. Durch eine zusätzliche S-Bahn-Strecke im Süden und fehlende Querungsmöglichkeiten wird das Gebiet jedoch bislang ausschließlich von der Rödelheimer Landstraße im Norden erschlossen. Dies soll nach derzeitigem Planungsstand verbessert werden. Einerseits ist vorgesehen, eine Straße in der Mitte des Quartiers über die S-Bahngleise zu verlängern und so einen Anschluss an das südlich anschließende Quartier zu schaffen. Im Osten soll eine Unterführung der Bahntrasse für eine bessere Anbindung an Westbahnhof und City West sorgen.

Ausgangssituation

Planungsrechtlich ist das Gebiet im Wesentlichen als Industriegebiet ausgewiesen. Diese Festsetzung entspricht jedoch nicht der Realnutzung, die sich durch betriebliche Umstrukturierungen, Eigentümerwechsel und Neuansiedlungen, insbesondere aber verschärften Immissionsschutz für die nördlich der Rödelheimer Landstraße angrenzende Wohnbebauung mit teils bereits manifesten Nutzungskonflikten. So hat die Siemens AG als größte Nutzerin die Produktion aus dem östlichen Teil Gebiet verlagert, ist nur noch mit sonstigen Nutzungen vertreten und stellte 2013 die vollständige Aufgabe des Standorts in Aussicht. In der

Gebietsmitte hat ein Schleifscheibenhersteller den Betrieb vollständig aufgegeben. Andere gewerbliche Eigentümer möchten ihre Nutzung allerdings gleichzeitig noch ausweiten. Zudem bestehen verschiedene kleinere Gewerbebetriebe. Im äußersten Westen wurde ein vorheriges Verwaltungsgebäude zwischenzeitlich als Flüchtlingsunterkunft genutzt.

Planungsziele

Aufgrund des Wohnraumbedarfs wird eine Umwandlung des Areals in ein mischgenutztes Quartier geplant. Ein städtebaulicher Entwurf aus dem Jahr 2014 sieht eine vollständige Umwandlung des Planungsgebiets in ein Blockrandgebiet mit überwiegender Wohnnutzung vor, dass sich um einen grünen Quartiersplatz in der Mitte gruppiert. Dieser Entwurf ist als möglicher Endzustand weiterhin aktuell („Ansässige Betriebe wie der Spediteur Fermont und der Schleifmittelhersteller Burka Kosmos sollen zunächst erhalten bleiben. Der Endzustand sehe allerdings kein Gewerbe mehr vor, so [Ortsbeiratsmitglied] Sasse.“ (Frankfurter Rundschau vom 29.6.2015), jedoch ist vorgesehen, die Fläche insgesamt als Urbanes Gebiet auszuweisen und die bestehenden gewerblichen Nutzungen zu integrieren. Es gilt das stadtweite Ziel, 30 Prozent der neu geschaffenen Bruttowohngeschossfläche für geförderten Wohnungsbau zur Verfügung zu stellen. Im Gebiet soll neben Kindertagesstätten, einer Grundschule und Nahversorgung eine begrünte Quartiersmitte als öffentlicher Freiraum entstehen.

(Bisheriger) Verfahrensablauf

Die Planungen für das Gebiet haben eine wechselvolle Geschichte. Zu Beginn stand das Projekt „343 West“ der Siemens AG, die den östlichen und mittleren Teil des Areals ab 2002 als Bürostandort mit Wohnen und Event-Center entwickeln wollte. Insgesamt waren 12.000 Arbeitsplätze, aber nur 400 Wohneinheiten vorgesehen (Frankfurter Rundschau vom 26.7.2003). Erst nach Abschluss eines städtebaulichen Vertrags und innerhalb des Bebauungsplanverfahrens wurde das Vorhaben 2004 durch den Konzern aufgegeben und auch die städtische Planung kam zum Erliegen (Frankfurter Rundschau vom 22.4.2004). In folgenden städtischen Planungen wird der Wohnanteil zunächst zwar verdoppelt, bleibt aber deutlich untergeordnet (Frankfurter Rundschau vom 30.10.2006) und eine zunächst am Rande vorgesehene Parkanlage wird zum Quartiermittelpunkt. 2007 wurde diese Planung über eine Veränderungssperre gesichert, die von örtlichen Gewerbetreibenden kritisiert wird (Frankfurter Rundschau vom 1.8.2007).

Bis zur Offenlage der Pläne dauerte es tatsächlich bis 2009. Die Gespräche mit den betroffenen Gewerbebetriebeben führten innerhalb dieser Zeit zu erheblichen Änderungen des Plans, der nun nur im mittleren Bereich, in in etwa doppelter Breite der bereits brachliegenden Fläche, Wohnbebauung und neben dem Siemensgelände im Osten auch im Westen erhebliche Gewerbeanteile vorsah (Magistrat der Stadt Frankfurt 2009). Nachdem die in den Stellungnahmen erkennbaren Nutzungskonflikte im Zuge der Abwägung nicht ausgeräumt werden konnten, wurde 2013 ein veränderter Aufstellungsbeschluss auf der Grundlage eines neuen städtebaulichen Konzepts beschlossen. Dieses verbindet die Grundzüge des bestehenden städtebaulichen Konzepts einer Blockrandbebauung um eine grüne Quartiersmitte mit dem Erhalt dreier im Gebiet verteilter Gewerbebestandorte (zwei Speditionen, ein Schleifmittelhersteller). Da nun mehr Siemens eine Verlagerung der verbliebenen Büros erwägt, wird der östliche Teilbereich hingegen als

Misch- und Wohngebiet überplant. Nachdem im Projekt „343 West“ 600 (Frankfurter Rundschau vom 16.12.2005) und bei der ersten Neuauflage 900 Wohneinheiten angekündigt wurden, sieht der Entwurf letztlich 1.600 vor (Frankfurter Rundschau vom 21.12.2013; Frankfurter Neue Presse vom 8.2.2018). Nach Betriebsaufgabe des Schleifmittelherstellers und Verlagerung einer Spedition werden 2.500 Wohnungen durch die seit 2015 vorhandenen Projektentwickler Nassauische Heimstätte und Formart (später Instone) geplant.

2018 wurde ein Architektenwettbewerb ausgelobt (Frankfurter Neue Presse vom 17.2.2018, Frankfurter Neue Presse vom 26.2.2019). Für das nördliche Baufeld C hat sich im Juni 2020 eine Expertenjury für die Entwürfe der Büros Landes & Partner sowie BGF+ Architekten entschieden (frankfurt-tipp.de), im Jahr 2023 soll das Baufeld fertiggestellt sein (Frankfurter Wochenblatt vom 11.3.2020). Bis Anfang 2020 fand die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung statt, aktuell werden die Stellungnahmen geprüft und abgewogen (stadtplanungsamt-frankfurt.de). Damit der Bebauungsplan vollständig umgesetzt werden kann, wurde eine Umlegung nach §§ 45 ff. BauGB mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 31.08.2017, § 1689, angeordnet und das Umlegungsverfahren eingeleitet" (stadtplanungsamt-frankfurt.de).

Schon vor Planungsbeginn bestehen Nutzungskonflikte zwischen den industriellen Bestandsbetrieben und der nördlich angrenzenden Wohnbebauung. Durch Umstrukturierungen einzelner Gewerbeflächen von Industrie zu Gewerbe oder auch Büronutzung, bestehen diese Konflikte de facto auch innerhalb des Gebiets, ohne rechtliche Probleme für die emittierenden Betriebe darzustellen. Aufgrund von Bestandschutz werden diese Konflikte bei einer Weiterentwicklung störender Betriebe und durch planungsrechtliche Änderungen zu Wohn- und Mischgebieten manifest.

Kurz vor der Kommunalwahl 2021 wird der Bebauungsplan von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen.

Governance: Akteure und Instrumente

Das Planungsverfahren wird in dem untersuchten Zeitraum als kommunale Bauleitplanung weitergeführt, nachdem sich ein durch die Immobiliertochter des Siemens-Konzerns avisiertes Bauvorhaben zerschlagen hat. Ab 2015 treten mit dem Verkauf der Siemensflächen an ein Konsortium aus dem öffentlichen Unternehmen Nassauischer Heimstätte/Wohnstatt und einem Privatunternehmen neue Projektentwickler auf. Weitere Eigentümer des Areals sind die OfB GmbH, die EEW Gesellschaft für Grundbesitz und die Tercon GmbH (Frankfurter Rundschau vom 22.4.2004) sowie teilweise die gewerblichen Nutzer.

Die Planung hat auch jenseits des Wohnflächenbedarfs eine gewisse symbolische Bedeutung, da am Beginn das Scheitern des Siemensstadt-Projekts stand, für das sich sämtliche lokalen politischen Akteure eingesetzt haben – ungeachtet, dass auch dadurch Bestandsbetriebe verdrängt worden wären. Selbst die Oberbürgermeisterin versuchte, das Vorhaben zu retten. Bei Wiederaufnahme der Planung im Jahr 2009 wurde die Stadt Frankfurt durch eine schwarz-grüne Mehrheit in der Stadtverordnetenversammlung unter der gleichen CDU-Oberbürgermeisterin geführt. 2012 wurde ein SPD-Amtsnachfolger gewählt, 2016 dann die bestehende

Zusammenarbeit um die SPD-Fraktion erweitert, da bei den Kommunalwahlen keine Zwei-Parteien-Konstellation eine Mehrheit im Römer gehabt hätte. Damit änderte sich auch der zuständige Planungsdezernent: Statt dem Grünen Cunartz folgte SPD-Stadtverbandschef Josef.

Wichtiger Akteur ist der Ortsbeirat 7 Hausen, Industriebhof, Praunheim, Rödeheim, Westhausen der weitgehend einmütig die Interessen der lokalen Gewerbetreibenden unterstützte, die sich selbst einerseits anlassbezogen in einer Initiative zusammengeschlossen haben, andererseits teilweise durch eine dauerhafte Arbeitsgemeinschaft vertreten werden. Bereits bei Planungsbeginn artikulieren Bestandsnutzer Existenzängste, da Verlagerungen zunächst als nicht wirtschaftlich betrachtet (Spedition Fermont, Frankfurter Rundschau vom 2.11.2006). Dies führt dazu, dass der Ortsbeirat Abstände der Wohnbebauung fordert. Entwicklungsmöglichkeiten für Gewerbebetriebe sollten durch Gewerbegebietsausweisungen ermöglicht werden (Frankfurter Rundschau vom 1.12.2006; Frankfurter Rundschau vom 22.12.2006).

Weitere lokale Akteure treten zunächst nicht direkt in Erscheinung, obwohl bereits anhand der Diskussionen im Ortsbeirat erhebliche Auswirkungen für die Anwohner*innen zu erwarten sind. Erst gegen Ende des Planungsverfahrens, im Frühjahr 2020, werden Baumfällungen zum Anlass für eine Anwohnerinitiative (s.u.).

Die Frankfurter Besonderheit eines Regionalen Flächennutzungsplans führt dazu, dass die Änderung der Nutzungskategorie nicht im Parallelverfahren durchgeführt werden kann, sondern im ersten Schritt in der Aufstellung, im zweiten dann über ein Abweichungsverfahren realisiert werden muss (Frankfurter Rundschau vom 27.3.2015; Magistrat der Stadt Frankfurt 2015). Entsprechend war auch die Regionale Planungsversammlung beteiligt.

Beteiligung und Partizipation

Obwohl für das Vorhaben drei Aufstellungsbeschlüsse gefasst wurden, wurde bislang nur einmal eine frühzeitige Bürgerbeteiligung durchgeführt, die zudem um mehrere Informationsveranstaltungen ergänzt wurde. Innerhalb dieser Beteiligung gingen zahlreiche Stellungnahmen ein, die zu erheblichen Planänderungen führten. Dieses förmliche Verfahren wurde durch eine Vielzahl an direkten Gesprächen mit den betroffenen Gewerbetreibenden ergänzt, die möglicherweise die wichtigste Beteiligung darstellen.

Insgesamt 16 Betriebe haben sich in einer Initiative zusammengeschlossen, die allerdings nur in einem einzigen Zeitungsartikel öffentlich in Erscheinung tritt. Auch institutionalisierte Vertretungen wie die Arbeitsgemeinschaft Rödelheimer Geschäftsleute (ARG, Frankfurter Rundschau vom 7.11.2011) und die IHK treten kaum öffentlich in Erscheinung (Frankfurter Rundschau vom 31.1.2017). Erst spät regte sich hingegen auch bürgerschaftlicher Widerspruch. Der BUND gab in der Offenlage eine kritische Stellungnahme wegen der Bebauung von Freiflächen und Rodung alter Bäumen ab (www.bund-Frankfurt.de), eine nicht weiter bekannte Gruppe nutzte aus dem gleichen Grund ein Stadtteilfest zum Protest (Will 8.1.2020). Schließlich entstand Anfang 2020 nach einer im Vorgriff genehmigten „Massenabholzung von 90 – 100 Bäumen“ die Anwohnerinitiative „Grüne Rödelheimer Straße“ (www.facebook.com), die in einem Protestbrief deutlich machte,

nicht mit der Fällung nahezu aller Bestandsbäume einverstanden zu sein. Sie wehren sich dagegen, dass trotz laufenden Planungsverfahrens, in dem Anwohner*innen und BUND Einspruch dagegen erhoben haben, dass die Bäume „pauschal ‚weggeplant‘“ würden. Die Bürger*innen führen eine Unterschriftensammlung durch und wendeten sich mit Flugblättern an die Nachbarschaft und einem Schreiben an die politischen Entscheidungsträger*innen.

Mit welchen inhaltlichen (baulich-räumlichen/funktionalen) Strategien versuchen die fünf untersuchten Städte, den dringend erforderlichen Neubau von Quartieren, Infrastrukturen und Wohnungen zu bewältigen und zu gewährleisten? Im Folgenden soll untersucht werden, welche spezifischen Planungsinhalte in den untersuchten großen Wohnungsbauvorhaben implementiert wurden bzw. werden sollen, welche Konflikte innerhalb der Stadtgesellschaft oder sonstige „Wachstumsschmerzen“ dadurch entstanden und durch welcher besonderen Planungsinstrumente dies bedurfte.

4. Baulich-raumliche und funktionale Strategien

Das folgende Kapitel widmet sich zunächst mit dem Wohnraumbedarf als wesentlicher Planungsgrundlage. Hier zeigt sich, dass die Städte zwar durch die Bank von einem anhaltenden Wachstum und Wohnraumbedarf ausgehen, diesen allerdings sehr unterschiedlich begründen, während nicht wenige Betroffene angesichts der (gefühlten) „Wachstumsschmerzen“ die in den Bemühung zur Wohnbedarfsdeckung zum Ausdruck kommenden Wachstumsstrategie rundheraus ablehnen und alternative Entwicklungspfade fordern. Zweitens wird gezeigt, dass auch die Konsensualisierungsstrategie, Einzelvorhaben über Stadtentwicklungskonzepte in einen größeren Zusammenhang einzuordnen, nicht durchgängig angewendet wird. Drittens wird untersucht, inwieweit die untersuchten Vorhaben dem häufig formulierten Ziel gerecht werden können, kostengünstigen Wohnraum für die Bezieher*innen niedriger und mittlerer Einkommen zu schaffen. Hierfür werden auch die verwendeten Planungsinstrumente betrachtet. Schließlich wird die in nahezu allen untersuchten Vorhaben angewendete Strategie, durch relativ hohe bauliche Dichtewerte die insbesondere ökologischen „Wachstumsschmerzen“ vorangegangener Stadterweiterungen zu begrenzen hinterfragt, da nicht wenige lokale Konflikte zeigen, dass von (im bundesdeutschen Kontext) vergleichsweise hohen Dichten ebenfalls „Wachstumsschmerzen“ ausgehen können.

4.1 Wohnraumbedarf: Prognosen und Widerspruch

Wie bereits eingangs beschrieben, sind die fünf untersuchten Großstädte zwischen 2006 bis 2018 zusammen um knapp 600.000 Einwohner*innen 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. Wer wollte angesichts solcher Zahlen für die Zukunft auch etwas anderes annehmen als einen mehr oder weniger stabilen Bevölkerungszuwachs? 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?

4.1.1 Statistische Grundlagen als Teil kommunaler Strategien

Die fünf Untersuchungsstädte gehen recht unterschiedlich mit Prognosen über die zukünftige Stadtentwicklung um: Zwar besitzen mit Ausnahme Hamburgs alle untersuchten Großstädte eigene Bevölkerungsvorausberechnungen, doch leiten

daraus nur Frankfurt und Freiburg eigene Wohnbedarfsprognosen ab, die zwar nicht für das Einzelvorhaben als Argument angeführt werden, wohl aber den Tenor der Diskussion insgesamt mitbestimmen. Denn allgemein wird der Bevölkerungszuwachs und – in starker Vereinfachung und Begrenzung übriger Effekte – daraus resultierende Wohnraumbedarf stets angeführt, wenn die Kommunen große Wohnungsbauvorhaben planen und ggf. gegen Widerstände verteidigen. Obwohl der Wohnraumbedarf in den Großstädten mittlerweile ein wichtiges Thema der öffentlichen Wahrnehmung geworden ist, wird den Diskussionsgrundlagen also nicht die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt – was einen guten Teil der anschließend dargestellten Kritik erst ermöglicht.

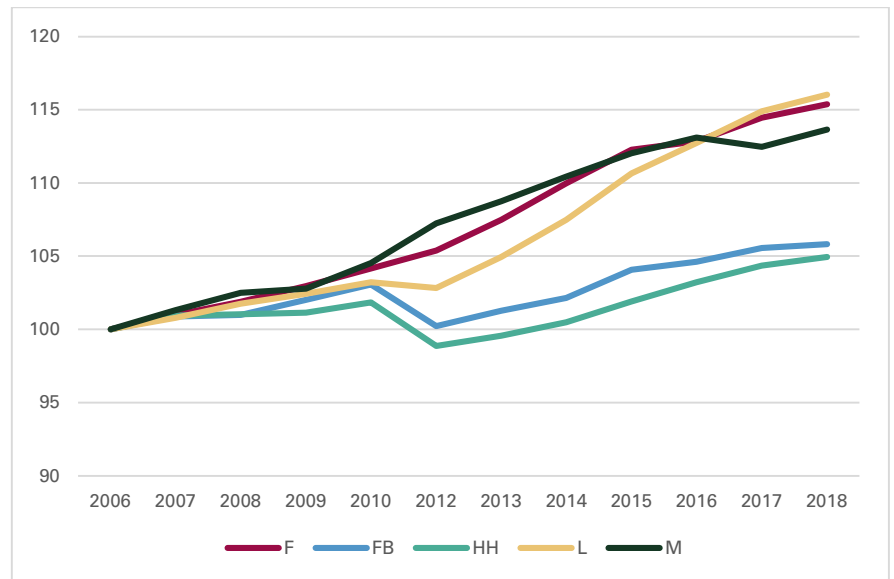


Abbildung 16: Index der Bevölkerungsentwicklung in den fünf Untersuchungsstädten (2006 = 100; ohne 2011 aufgrund der Anpassung an Zensusdaten)

Schon ein Blick auf die Bevölkerungsentwicklung der vergangenen Jahre 15 Jahre, in denen mit Leipzig auch die letzte Stadt in die Wachstumsphase kam, zeigt in den fünf Städten zwar dauerhafte Zuwächse und selten Stagnation, aber eine erhebliche Schwankungsbreite und deutliche Unterschiede insbesondere zwischen den Städten Hamburg und Freiburg mit deutlich geringeren Wachstumsraten und den übrigen drei Städten (Abbildung 16). Abbildung 17 zeigt anstelle indizierter Werte die jeweiligen Salden und zusätzlich die Hauptvarianten der letzten kommunalen Bevölkerungsvorausberechnungen, die jeweils von 2014 oder 2015 als Basisjahr ausgehen. Anders als für die bundesweite koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung fand nur in Leipzig eine Korrektur aufgrund des stark überdurchschnittlichen Zuzugs Geflüchteter in den Jahren 2015 und 2016 statt, obwohl die Kommunen die Zahlen auch für die Schul- und Sozialplanung nutzen. Beachtlich ist dies insbesondere in Freiburg, wo zuvor im Abstand von nur zwei Jahren neue Prognosen vorgelegt wurden (Freiburg im Breisgau, Amt für Bürgerservice und Informationsverarbeitung 2014). Damit zeigen sich bereits für die ersten vier bis fünf Jahre des Prognosezeitraums deutliche Abweichungen zwischen realer und prognostizierter Bevölkerungsentwicklung. Sie sind trotz der einschneidenden demografischen Veränderungen durch die Außenwanderung nicht eindeutig: Während Hamburg und Frankfurt im Schnitt höhere Zuwächse

hatten als berechnet, sind in München¹⁹ und Leipzig weniger Einwohnende hinzugekommen als erwartet. Lediglich in Freiburg entsprechen sich die Werte in etwa. Dies mag auch daran liegen, dass die Vorausberechnungen für Leipzig und München deutlich höhere Zuwächse ausweisen als in den übrigen Städten.

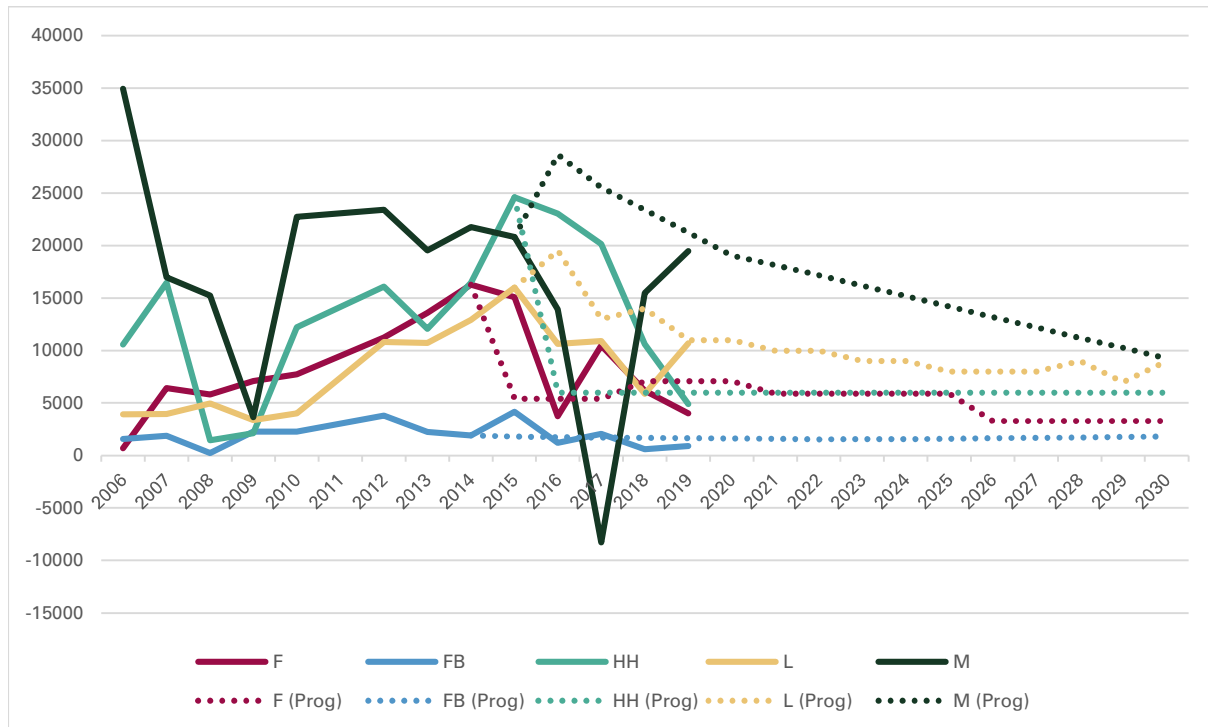


Abbildung 17: Einwohnerzuwächse in den fünf Untersuchungsstädten zwischen 2006 und 2018 sowie kommunale Vorausberechnungen bis 2030

Anhand des Vergleichs der Hauptvarianten der kommunalen Bevölkerungsvorausberechnungen ist auch erkennbar, dass die fünf Städte mit deutlich unterschiedlichen Entwicklungen rechnen: Die in den vergangenen Jahren weniger stark wachsenden Städte Freiburg und Hamburg gehen davon aus, dass das durchschnittliche jährliche Wachstum auf dem Ist-Stand verbleibt, die Prognosen für die in den vergangenen Jahren stark wachsenden Städte hingegen zeigen eine Abschwächung. In Freiburg etwa war zwei Jahre zuvor auch eine Abschwächung des Wachstumstrends prognostiziert worden, die mittlere Prognosevariante ging bereits ab etwa 2025 von stagnierenden Einwohnendenzahlen aus (Freiburg im Breisgau, Amt für Bürgerservice und Informationsverarbeitung 2014), während aktuell auch die unteren Variante ein stetiges Wachstum zeigt. Die Stadt Leipzig hingegen ging selbst in der oberen Variante noch von einer leichten Abschwächung der Dynamik aus, während die tatsächliche Entwicklung im Saldo der unteren Prognosevariante entsprach.

¹⁹ Die Gründe für die abnehmende Bevölkerung Münchens im Jahr 2017 sind unbekannt. Es ist allerdings davon auszugehen, dass es sich um eine statistische Korrektur handelt, zumal in München 2011 keine Anpassung an die Zensusdaten erkennbar ist.

Aufgrund solch schwieriger Prognosebedingungen für die Bevölkerungsentwicklung sind genaue Aussagen für den Wohnraumbedarf nochmals schwieriger – wengleich nur ein Teil des zukünftigen Wohnraumbedarfs von einer Bevölkerungszunahme abhängen dürfte. Mit der prognostischen Unsicherheit gehen die Städte unterschiedlich um: Während Freiburg und Frankfurt auf detaillierte Vorausberechnungen setzen, spielt in Leipzig ein enges Monitoring der Entwicklung eine wichtige Rolle, München belegt den Bedarf anhand regionalisierter Fremdprognosen und Hamburg betont stattdessen politische Zielvorgaben.



Wohnraumbedarfsprognosen

	Frankfurt			Freiburg		
	Minimum	Auswahl	Maximum	Minimum	Auswahl	Maximum
Quelle	IWU 2016			DRUCKSACHE G-12/194		
Basisjahr	2014			2012		
Prognosejahr	2030			2030		
Ausgangsbevölkerung		708.543	717.624		213.567	218.043
mittlere Prognosevariante	738.974	810.095	841.228	221.842	229.205	238.245
Haushaltsgröße Basisjahr		1,77			1,84	
Haushaltsgröße Prognose	1,85	1,82			1,78	
Haushalte Basis		401.421			-/-	
Anteil bedarfsrelevante Haushalte		98,1%			-/-	
Haushalte Prognose	410.666	445.819	455.361	120.566	128.767	133.846
Wohnfläche/Person Prognose		-/-		38	41,6	43,4
Wohnflächen Basis		-/-			8.115.546	
Wohnflächenbedarf Prognose		-/-		8.429.996	9.534.928	10.339.833
Wohnflächenzuwachs Prognose		-/-		314.450	1.443.000	2.164.500
Wohneinheiten Basisjahr		376.431			116.069	
Fluktuationsreserve		3%			-/-	
Sollwohnungsbestand Basisjahr		405.568			-/-	
Nachholbedarf	17.324	17.324			-/-	
Neubedarf	54.611	54.611			-/-	
Ersatzbedarf/Jahr		0,12			-/-	
Ersatzbedarf	7.056	7.056			-/-	
Wohneinheiten Prognose	477.503	484.559		120.566	132.069	133.846
fehlende Wohneinheiten Prognose	71.935	78.991		4.497	16.000	17.776

Tabelle 46: Wesentliche Ergebnisse der Freiburger und Frankfurter Wohnraumbedarfsprognosen

Die kommunalen Wohnbedarfsanalysen aus Freiburg und Frankfurt zeigen in der Zusammenschau anschaulich die verschiedenen Stellgrößen, die den Prognosen zur Verfügung stehen. Da in Freiburg eine durch das Amt für Statistik und Wahlen erstellte Prognose aus dem Jahr 2012 bereits zwei Jahre später durch eine zweite, von einem namhaften Institut erstellte Studie kritisiert und ersetzt (empirica 2014). Eine Gemeinsamkeit fällt sogleich auf: Trotz der Vielzahl an Stellgrößen und teils erheblichen Abweichungen bei ihrer Anwendung (Tabelle 46) stellen alle drei Prognosen anders als die Bevölkerungsvorausberechnungen keine dezidierten Varianten für den zukünftigen Wohnraumbedarf dar, sondern weisen lediglich an verschiedenen Stellen auf mögliche Abweichungen hin. Aus dem Kontext der verschiedenen Bevölkerungsvorausberechnungen und der Bandbreite der drei Wohnbedarfsprognosen ergeben sich zusätzliche mögliche, aber in den Studien nicht berechnete Varianten.

Dass Freiburg in den Jahren 2012 und 2014 gleich zwei Wohnbedarfsprognosen vorgelegt hat, hat auch mit der Planung Dietenbachs zu tun, wie nicht nur die Datierung zeigt, sondern auch Empfehlungen zu Wohnungsmix und Bautypologie des neuen Stadtteils in der Empirica-Studie. Beide Berechnungen kommen trotz unterschiedlicher Basisdaten und Methodik zunächst in etwa auf das gleiche Ergebnis: Bis 2030 fehlen rund 16.000 bzw. 15.592 Wohneinheiten (Rat der Stadt Freiburg im Breisgau 2012; empirica 2014). In der zweiten Studie kommt jedoch noch ein Nachholbedarf von knapp 3.000 Wohneinheiten hinzu, womit der Gesamtbedarf mit 18.579 ausgegeben wird. Die Ähnlichkeit ist insbesondere insofern bemerkenswert, als die zweite Studie auf einer neuen Bevölkerungsvorberechnung fußt, die von einem ungefähr doppelt so großen Bevölkerungswachstum ausgeht. Letztlich zeigt sich darin, dass zumindest in der stärker marktorientierten Methodik von Empirica das zuzugsbedingte Bevölkerungswachstum in der „Schwarm“- und Universitätsstadt Freiburg weniger relevant ist als die teilweise alterungsbedingte veränderte Nachfrage der Bestandsbevölkerung. Das kommunale Statistikamt hatte neben der Bevölkerungsentwicklung vor allem die durchschnittliche Wohnfläche pro Person zu Grunde gelegt und war – ungeachtet der durch den hohen Studierendenanteil deutlich anderen Haushaltsstruktur – von einer Angleichung an den baden-württembergischen Landesdurchschnitt ausgegangen. Der so prognostizierte Wohnflächenzuwachs wurde dann durch eine durchschnittliche Wohnungsgröße geteilt – die nicht einmal dem Produkt aus Wohnfläche und Haushaltsgröße entsprach (90m² statt 41,6 m² x 1,78 Personen/Haushalt). Hingegen betrachtet Empirica einzelne Wohnungsteilmärkte und damit auch -größen ohne den Umweg über die Wohnflächen. Dies führt insbesondere dazu, dass der qualitativen Nachfrage nach Ein- und Zweifamilienhäusern besonderes Augenmerk geschenkt wird und das Ergebnis als Obergrenze angesehen wird, deren Erreichung letztlich vom Marktgeschehen hinsichtlich der Belegung des bisherigen Leerstands und damit auch der Stadt-Umland-Konkurrenz abhängt. Hierbei weisen die Autor*innen der Empirica-Studie auf einen aus ihrer Sicht überraschenden Umstand hin: Trotz der dynamischen Bevölkerungsentwicklung und hohen Wohnraumnachfrage steht offenbar ein erheblicher Anteil der in den Jahren 2008 bis 2012 gebauten Geschosswohnungen leer: Während ein Jahr nach Fertigstellung in nahezu allen Ein- und Zweifamilienhäusern ein Haushalt je Wohneinheit gemeldet war, galt dies nur für 74% aller Mehrfamilienhäuser mit Wohneigentum und 79% aller Mehrfamilienhäuser ohne Wohneigentum. Insgesamt standen von gut 4.300 neu gebauten Wohneinheiten nach dieser Betrachtung rund 800 leer.

In Frankfurt am Main wurde das Darmstädter Institut für Wohnen und Umwelt (IWU) mit einer Wohnungsbedarfsprognose beauftragt, das auch regelmäßig regionalisierte Prognosen für das Land Hessen erstellt (Institut für Wohnen und Umwelt 2016). Die knapp zwanzigseitige Studie verfolgt eine sehr klare Untersuchungslogik: Zunächst wird auf Grundlage der kommunalen Bevölkerungsvorberechnung die zukünftige Zahl an bedarfsrelevanten Haushalten bestimmt, vor dem Hintergrund, dass derzeit vermutlich mehr Haushalte gemeinsam in einer Wohneinheit leben, als sie dies in einem ausgeglichenen Wohnungsmarkt täten. Das IWU geht davon aus, dass zwanzig Prozent der gemeinsam lebenden Haushalte dies marktbedingt tun. Um den Wohnbedarf zu ermitteln, wird zunächst auf die bedarfsrelevanten Haushalte eine Fluktuationsreserve (Leerstandsquote) von drei Prozent addiert und anschließend Neu-, Nachhol- und Ersatzbedarf

berechnet. Für den Nachholbedarf wird dabei auch eine Variante berechnet, bei der dieser oftmals qualitative Bedarf (vgl. empirica 2014) erst zeitlich verzögert gedeckt wird. Zur Berechnung des Ersatzbedarfs wird aus statistischen Werten eine ortsspezifische Abgangsquote von 0,12 ermittelt (bundesweit liegt diese zwischen 0,1 und 0,3 Prozent; Henger 2015).



Abweichungen in Wohnraumbedarfsprognosen

Annahme		Beispielhafte Anwendung			
Bezeichnung	Beschreibung	Abweichung	Prozent	Studien	
Bevölkerung	Ausgangsbewölkerung	Die verwendeten kommunalen Meldedaten weichen teils erheblich von den Daten der statistischen Landesämter ab..	+ 4.476 EW	+ 28,6%	Freiburg 2012, (IWU 2016, Empirica 2014)
	Bevölkerungsentwicklung	Die gewählte Bevölkerungsvorausberechnung bzw. ihre Variante ist wesentliche Grundlage für die Zahl und bestenfalls Größe der Haushalte und Wohnungen.	- 71.121 EW + 15.638 EW	- 70,0 % + 57,8 %	IWU 2016 Freiburg 2012
Haushalte	Anteil bedarfsrelevanter Haushalte	Nur in der Frankfurter Prognose wird beachtet, dass teils mehrere Wirtschaftshaushalte in einer Wohnung leben. Sie geht davon aus, dass (nur) 20% dies bei entspanntem Wohnungsmarkt nicht täten.	- 2.286 HH + 9.542 EW	- 5,4 % + 21,5%	IWU 2016
	Entwicklung Haushaltsgrößen	Der kontinuierliche Trend einer sinkenden durchschnittlichen Haushaltsgröße ist in den Untersuchungsstädten weniger stark als im Bundesschnitt. So wird eine Angleichung oder Trendfortschreibung, jedoch keine Trendumkehr angenommen.	1,77 statt 1,85	- 12,6 %	IWU 2016, (Freiburg 2012)
Wohnfläche	Wohnflächenentwicklung	Die Wohnflächen werden vor allem in der ersten Freiburger Prognose als Alternative zur Berechnung über die Zahl der Haushalte verwendet. Auch hier gibt es einen bundesweiten, in angespannten Wohnungsmärkten jedoch abgeflachten Anstieg, der in der Studie „konservativ“ fortgeführt wird.	+ 0,1 m ² /Pers. jährl.	+ 50,0 %	Freiburg 2012, (Empirica 2014)
	Wohnungsgrößen	Um von der Wohnflächenentwicklung auf die Wohnungsanzahl zu schließen, braucht es eine durchschnittliche Wohnungsgröße, die pauschal oder statistisch ermittelt wird.	+ 14 m ² /WE	- 15,6 %	Empirica 2014 (Freiburg 2012)
Wohneinheiten	Fluktuationsreserve bzw. Nachholbedarf	Aufgrund von Umzügen, Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen braucht es zusätzlich zum nominellen Wohnungsbedarf eine „Leerstandsquote“, die nur in der Frankfurter Prognose berechnet wird und dort auch als Nachholbedarf bezeichnet wird, weil sie bislang zu niedrig ist. Die zweite Freiburger Prognose weist jedoch auch auf erheblichen Leerstand im Neubau der vergangenen Jahre dynamischen Wachstums hin (ca. 20%)	+ 3,0 % oder +2,0% bestehender Leerstand bleibt unbeachtet	+ 37,5 %	IWU 2016 Henger 2015 Empirica 2014
	Verzögerte Aktivierung des Nachholbedarfs	Gleichwohl geht die Prognose auch davon aus, dass der Nachholbedarf teilweise erst nach dem Prognosezeitraum realisiert wird.	- 1,9 % des WE-Bestands	- 20,0 %	IWU 2016
	Ersatzbedarf	Da kontinuierlich ein Teil des Wohnungsbedarfs abgängig wird, wird klassischerweise mit einem Ersatzbedarf kalkuliert.	0,12 % oder 0,18 % jährlich	+ 7,1 %	IWU 2016 Henger 2015
qualitative Nachfrage	Anstelle eines Ersatzbedarfs geht die zweite Freiburger Prognose davon aus, dass über Angebot und Nachfrage geregelt wird, welcher Wohnraum als abgängig angesehen wird und entsprechend von einer qualitativen Nachfrage ausgegangen.	+ 1.006 WE	+ 5,4 %	Empirica 2014	

Tabelle 47: Stellgrößen, angenommene Werte 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)

Tabelle 47 zeigt, welche Bandbreite unterschiedlicher Stellgrößen in den drei beschriebenen Wohnraumbedarfsprognosen zu beobachten ist, die sich auf die Bevölkerung, Zahl der Haushalte, Wohnfläche und Anzahl der Wohneinheiten beziehen. Für jede der zehn Stellgrößen wird jeweils die stärkste positive und negative Abweichung als absoluter und prozentualer Wert wiedergegeben. Die prozentualen Abweichungen beziehen sich dabei jeweils auf den prognostizierten Zuwachs im jeweiligen Bereich (Bevölkerung, Zahl der Haushalte, Wohnfläche und Anzahl der Wohneinheiten). Damit zeigt sich, dass mittels der Stellgrößen kein Rückgang des Wohnraumbedarfs prognostizierbar ist – wohl aber eine erhebliche Spanne von Zuwächsen. Die genannten Prozentwerte von bis zu 70,0% sind allerdings nicht beliebig kombinierbar, zumal nicht in jeder Prognosemethode alle Stellgrößen zur Verfügung stehen und z.B. die Werte aus dem Bevölkerungsbereich, die die stärksten Abweichungen zeigen, aus den vorgelagerten Bevölkerungsvorausberechnungen mit jeweils eigenen Stellgrößen stammen. Erkennbar ist jedoch, dass beide Kommunen bei der Auswahl der Prognosevarianten sich zwar an einer mittleren Variante der Bevölkerungsvorausberechnung orientieren, in den nachfolgenden Prognoseschritten dann aber sowohl relativ hoch und relativ niedrig angesetzte Werte verwenden – dadurch entsteht zwar auch eine mittlere Prognosevariante, dies erscheint jedoch eher zufällig.

Ganz anders ist der Umgang mit dem zukünftigen Wohnraumbedarf in Hamburg: Hier kommt man weitgehend ohne statistische Grundlage für den zukünftigen Wohnraumbedarf aus. In der „wachsenden Stadt“, wurde städtisches Wachstum bereits vor der Phase bundesweiter großstädtischer Reurbanisierung als Ziel der Stadtentwicklung bezeichnet (Freie und Hansestadt Hamburg, Staatliche Pressestelle 2002; Schubert 2006), so dass statistische Prognosen dieses mittlerweile zur „grünen, gerechten, wachsenden Stadt am Wasser“ (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2014) erweiterte Leitbild lediglich unterstützen könnten, aber nicht als Begründung benötigt werden. Stattdessen besteht mit dem „Bündnis für Wohnen“ eine Zielvereinbarung von Senat und Bezirken, die 2011 zunächst 6.000 genehmigte Wohneinheiten pro Jahr vorsah, 2016 dann auf 10.000 Wohnungen pro Jahr erhöht wurde (Freie und Hansestadt Hamburg 2011; Pedersen 29.6.2018). Als Begründung wird nicht im Dokument selbst, wohl aber in öffentlichen Präsentationen eine Bevölkerungsprognose herangezogen, die 2016 einen Anstieg um rund 90.000 Einwohner bis 2030 vorhersehen. Zugleich wird ein Wohnraumpotenzial von 130.000 neuen Wohneinheiten dargestellt, von denen 70.000 durch Innenentwicklung gedeckt, 40.000 in drei so genannten „Fokusräumen“, die Umstrukturierung und Arrondierungen enthalten, und weitere 10.000 in drei Gebieten der Außenentwicklung untergebracht sind (Pedersen 29.6.2018; Senat der Freien und Hansestadt Hamburg 2019), von denen Oberbillwerder mit geplanten 7.000 Wohneinheiten das größte ist. Die zukünftige Wohnraumentwicklung ist in dieser Lesart nicht Prognosegegenstand, sondern Ergebnis der städtischen Stadtentwicklungspolitik.

Das mag ein Grund sein, warum auch die beiden Städte München und Leipzig, die insgesamt im bundesweiten Vergleich über eine besonders lange Tradition strategischer Stadtentwicklung verfügen und auch für eine evidenzbasierte Planung stehen, auf eigene Wohnraumbedarfsprognosen verzichten. Beide Städte ergänzen ihre langfristige Stadtentwicklungsplanung im Bereich Wohnen gezielt um Monitoringinstrumente, die über die jeweils aktuelle

Wohnungsmarktsituation und daraus resultierende Bedarfe Auskunft geben und zugleich die stadtentwicklungs- bzw. wohnungspolitischen Maßnahmen evaluieren helfen sollen. In Leipzig werden seit 2008 jährliche Monitoringberichte zum Wohnen erstellt und veröffentlicht, in München ist die statistische Auswertung in das Programm „Wohnen in München“ integriert, das seit 1992 besteht und 2017 in sechster Auflage erschienen ist (Landeshauptstadt München 2017b). Ergänzende Instrumente bestehen seit 2003 durch alle zwei Jahre durchgeführte Expertenbefragungen und Berichte zur Wohnungssituation, seit 1995 wird durch die Auswertung von Annoncen zudem ein jährliches Wohnungsmarkbarometer erstellt (muenchen.de). Während die Stadt Leipzig an keiner Stelle auf Bedarfsprognosen verweist, sondern etwa im Stadtentwicklungskonzept allein die Bevölkerungsvorausberechnung darstellt (Stadt Leipzig 2018), nutzt München bundesweite regionalisierte Fremdprognosen, um den anhaltenden Trend zu belegen. Anders als bei den übrigen Städten wird dabei nicht eine einzelne Studie verwendet, sondern – zumindest im Bericht zu „Wohnen in München VI“ – gleich auf drei Prognosen verwiesen und damit auch eine gewisse Variantenbandbreite dargestellt (Landeshauptstadt München 2017b).

4.1.2 „Bauen, bauen, bauen“ – Kritik an kommunalen Wachstumsstrategien

Der stark unterschiedliche Umgang der Kommunen mit Wohnraumbedarfsprognosen als Begründungsstrategie für große Wohnungsbauvorhaben führt kaum dazu, dass kritische Teile der Bevölkerung überzeugt werden könnten. Auch die Kommunen und beauftragten Planungsbüros stellen fest, dass einige Bürger*innen den Wohnraumbedarf nicht akzeptieren – insbesondere, wenn sie selbst in einer Position sind, nicht vom Wohnungsmarkt abhängig zu sein (Birgel 20.1.2020). In drei Untersuchungsstädten taucht von Seiten kritischer Bürger*innen die Formulierung auf, den Stadtoberen gehe es (allein) um „Bauen, bauen, bauen“ (Sachsinger 9.1.2020; Frankfurter Rundschau vom 5.2.2018), andere Belange würden der Schaffung von Wohnraum – oder gar dem Bauen an sich – untergeordnet.

In der Auseinandersetzung um den Freiburger Stadtteil Dietenbach werden die Kritiker*innen deutlich: „So wird ein Stadtteil herbeigerechnet“, schreiben sie in der Begründung zum Bürgerentscheid und beziehen sich dabei auf die zuvor dargestellte empirica-Studie (Stadt Freiburg im Breisgau 2019). Die marktorientierte Berechnungsmethode, die den neuen Stadtteil als ab 2025 verfügbar annimmt, wird als Indiz dafür genommen, dass der neue Stadtteil mit den Zahlen begründet werden soll. Obwohl der Prognoseansatz, der die baubaren Wohneinheiten als Obergrenze für den Neubedarf definiert und diesen damit deckelt (empirica 2014), damit ins Gegenteil verkehrt wird, zeigen die Bürger*innen im Weiteren einen wesentlichen Aspekt der Freiburger Berechnung auf: Die Bevölkerungsvorausberechnung ist in zunehmendem Maße von einem Zuzug von außen abhängig, während die Binnenbevölkerungsentwicklung schon bald in eine Stagnationsphase kommen könnte (vgl. für Hamburg Oberbillwerder auch Diegelmann 17.12.2019). Sie fordern stattdessen: „Eine nachhaltige Stadtentwicklungs- und Regionalpolitik sollte versuchen, nicht nur auf die hohe Nachfrage in den Städten zu reagieren, sondern die Ursache des Zuwanderungsdrucks zu beheben, z.B.

durch Dezentralisierung und die gezielte Belebung wirtschaftlich schwacher Auswanderungsregionen“ (Stadt Freiburg im Breisgau 2019). Argumentationen, den so genannten Bedarf als selbstgeschaffene Nachfrage umzudeuten, finden sich insbesondere auch bei Münchner Initiativen wieder. Sie wird sogar noch verstärkt, wenn etwa darauf verwiesen wird, dass durch die bestehende wirtschaftliche Attraktivität mit hohem Einpendlerüberschuss und weiterer Gewerbevermarktung die Baumöglichkeiten niemals den Wohnraumbedarf decken könnten, ohne dass dieser durch Marktmechanismen gleichzeitig wieder gesteigert würde – ähnlich dem Satz, dass wer Straßen baut, Verkehr ernten werde, würde nach Meinung der Bürgerinitiative „Pro Fürstenried“ in dieser Situation auch Wohnungsneubau neue Wohnungsnachfrage erzeugen.

Auch der Verweis auf die mit der Zuwanderung in die dynamischen Großstädte einhergehende Abwanderung in anderen Regionen ist in ähnlicher Form anderswo zu finden: Gerade in Bezug auf die großen Stadterweiterungen im Münchner Norden und Nordosten wird mehrfach auf den bundesweit bestehenden erheblichen Leerstand von zwei Millionen Wohneinheiten verwiesen (Hirneis 21.2.2019) – ein auf der Ebene einer bundes- vielleicht auch landesweiten Raumordnung treffendes, fast schon zwingendes Argument, dessen Tragfähigkeit in der lokalen Debatte aber fragwürdig erscheint. Allerdings wird auch vor Ort Leerstand angeführt, der ggf. auch über das hinaus geht, was in den Prognosen als „Fluktuationsreserve“ oder „notwendige“ Leerstandsquote bezeichnet wird. So weisen die Aktivist*innen in Dietenbach auf „fast 1.000 illegale[...] Ferienwohnungen“ hin (Stadt Freiburg im Breisgau 2019), in Frankfurt sehen mehrere aktive Bürger*innen spekulativen Wohnungsbau, der leer stehe, und auch für München halten einige Kommentatoren die tatsächliche Nutzung hochpreisigen Wohnungsbaus für fraglich (König et al. 16.1.2020; Hansen 23.1.2020; Sachsinger 9.1.2020).

Man könnte diese Hinweise als Ergänzungen oder Verfeinerungen zu den kommunalen Bedarfsprognosen ansehen, als Forderung der Bürger*innen genauer zu rechnen – in der Hoffnung, dass sich das kritisierte neue Wohnungsbauvorhaben ebenso „wegrechnen“ lasse, wie es vermeintlich herbeigerechnet wurde. Doch so, wie mehrere Städte auf dezidierte Bedarfsanalysen verzichten, gibt es auch Bürger*innen, die hierin einen verkehrten Ansatz erkennen – wenngleich wiederum aus anderen Gründen: Sie verstehen die Bedarfsprognosen als Vorgabe zu bauender Wohneinheiten, an die sich die Wirklichkeit in den potenziellen Baugebieten und ihren Nachbarschaften anpassen soll, und fordern stattdessen eine stärker vom Bestand ausgehende Planung: Welche Bedarfe, Nachfragen und Kapazitäten bestehen vor Ort? Das ist nicht nur zu verstehen als ein Verweis auf mögliche Belastungsgrenzen von Anwohner*innen, Naturräumen oder Infrastruktur, sondern auch als ein marktwirtschaftliches Argument: In Hamburg zweifelt die örtliche Bürgerinitiative daran, dass sich der – hier unwidersprochene – qualitative Bedarf von Reurbaniten nach innerstädtischem Wohnraum tatsächlich in Oberbillwerder decken lasse und in Frankfurt weist die Bürgerinitiative zur Planung „Am Eschbachtal/Harheimer Weg“ angesichts der Darstellung vieler Zuzugswilligen durch den Planungsdezernent zurück: „Keiner steht mit dem Koffer an der Ortsgrenze“ (König et al. 16.1.2020) – Zuzug sei also lenkbar, es gebe Leerstände und Baulücken. Wie die zuvor gestellte Frage nach den möglicherweise unterschiedlichen Zeitpunkten von demografisch begründetem Bedarf und

Baufertigstellung sind solche Fragen für eine fundierte Stadtentwicklungsplanung, die dem Wohnungs- und nicht dem Immobilienmarkt dienen möchte, erheblich.

Auch stellen längst nicht alle Kritiker*innen den Wohnraumbedarf (per se) in Frage. Für den Münchner Nordosten etwa hat selbst der Bund Naturschutz ein Alternativkonzept erstellt, weil man dort erkannt hat, dass „München [...] immer weiter [wächst]“ und man dieses Wachstum naturverträglich lenken möchte (BUND Naturschutz in Bayern e.V. 2014). Letztlich zeigt sich, dass abstrakter Wohnraumbedarf und konkretes Wohnungsbauvorhaben zwei unterschiedliche Themen sind, die sowohl von kommunalen wie bürgerschaftlichen Akteuren argumentativ verknüpft werden. Wie ein zivilgesellschaftlicher Beobachter des Prozesses um den neuen Frankfurter Stadtteil formulierte: „Uns geht es nicht um den Wohnraumbedarf, sondern um die Probleme des Vorhabens“, also etwa die überwiegende Lage im Wasserschutzgebiet, Grünzug und Abstandsbereich einer Hochspannungsleitung (Hansen 23.1.2020). Unter diesen Umständen ist weder die Prognosemethodik relevant noch die Frage, ob der Bedarf überhaupt rechnerisch belegt wird, sondern ob er ortsspezifisch begründet und mit den örtlichen Belangen abgewogen wird. Das zeigen auch die Beispielstädte, in denen die Höhe des Wohnraumbedarfs wie in Hamburg und Leipzig unbestimmt bleiben: Einerseits wird in Leipzig ein Bemühen der Stadt erkannt, den Bedarf zu erklären, andererseits gehen in Hamburg selbst Lokalpolitiker davon aus, dass der Wohnraumbedarf durch Innenentwicklung zu decken wäre (Gladiator 19.12.2019) und den Vorhabensverfechter*innen in der Stadtpolitik vorgeworfen, statt mit belastbaren Zahlen mit Einzelschicksalen und Phänomenen zu argumentieren (Diegelmann 17.12.2019).

4.1.3 Regionalisierung als Losung?

Eine Alternative zu kommunalen Berechnungen stellen bundesweit einheitliche Studien dar, wie sie etwa das Institut der deutschen Wirtschaft Köln, das BBSR und empirica vorgelegt haben (Henger 2015). Mit Ausnahme Münchens nehmen die Städte jedoch keinen Bezug auf diese Studien. Dabei wurde in starker Vereinfachung der altersabhängige Wohnflächenbedarf auf Grundlage der statistischen Daten des sozioökonomischen Panels berechnet und dann durch die aktuelle regionaltypische Wohnungsgröße geteilt. Tabelle 48 zeigt die Ergebnisse dieser Berechnung für die Untersuchungsstädte.

Bautätigkeit und Baubedarf							
	Bautätigkeit 2014		jährlicher Bedarf 2015 bis 2020		jährlicher Bedarf 2015 bis 2030		Gesamtbedarf 2015 bis 2030
	WE	WE/TEW	WE	WE/TEW	WE	WE/TEW	WE
Hamburg	6.974	4,0	10.424	5,9	9.064	5,1	145.024
Leipzig	1059	1,9	1436	2,6	1146	2,1	18.336
Frankfurt a.M.	4.418	6,2	6.217	8,7	5.337	7,4	85.392
Freiburg i.Brsgr.	751	3,4	2.035	9,2	1.745	7,9	27.920
München	6.661	4,7	13.408	9,4	11.438	8,0	183.008

Tabelle 48: Bautätigkeit und jährlicher Baubedarf in Wohneinheiten (nach Henger 2015)

Die wesentlichen Vorteile regionalisierter Prognosen liegen einerseits in ihrer Vergleichbarkeit, andererseits darin, dass sie in Summe den bundesweiten Vorberechnungen bzw. Annahmen von Bevölkerungsentwicklung, Haushaltsgröße und Wohnfläche entsprechen, zugleich aber von diesen allgemeinen Annahmen mit konsistenten Begründungen abgewichen wird. Dadurch wird unmittelbar deutlich, welche städtischen Besonderheiten ggf. zu Abweichungen führen. Auch ist es möglich nachzuvollziehen, welche Binnen- und Außenwanderungen in den so genannten „Schwarmstädten“ zu Zuwächsen führen, womit auch eine Diskussion von Wanderungsmotiven geführt werden kann und darüber, ob trotz der prinzipiellen Freizügigkeit ggf. Gegenmaßnahmen ergriffen werden sollten, sofern diese aufgrund der „Wachstumsschmerzen“ in den Zuzugstädten und -regionen sinnvoll erscheinen. Sofern aus den Daten direkte Beziehungen zwischen bestimmten Ab- und Zuwanderungsregionen erkennbar werden, wird auch deutlich, welche örtliche Stadtentwicklungspolitiken sich ggf. über erhebliche Distanzen hinweg bedingen und inwiefern demografische Faktoren Zu- oder Abnahmen der Wanderung erwarten lassen – etwa bei bereits fortgeschrittener Überalterung in den Herkunftsregionen.

Zugleich bestehen aber auch Nachteile. So ist davon auszugehen, dass regionalisierte Prognosen tendenziell unterkomplex sein werden und insbesondere lokalen Besonderheiten nicht hinreichend gerecht werden können – vor allem sofern diese nicht aus statistischen Daten erkennbar sind. Dies betrifft insbesondere lokale Ansätze, die versuchen, weniger einen rechnerischen Bedarf zu ermitteln als vielmehr das Marktgeschehen abzubilden. Allerdings sollte es möglich sein, regionalisierte Daten in lokalen Studien zu überprüfen und an Spezifika der jeweiligen Stadt oder Region anzupassen.

4.2 Verhältnis großer Wohnungsbauvorhaben zu übergeordneten Entwicklungsstrategien und -plänen

In Planungstheorie und -praxis galten Stadtentwicklungskonzepte in den vergangenen Jahrzehnten als eine wesentliche Konsensualisierungsstrategie. Sie dienten etwa dazu, Einzelmaßnahmen im Kontext der gesamtstädtischen Entwicklung

zu begründen, ggf. durch Vergleich mit Alternativstandorten oder auch der Darstellung, dass solche nicht zur Verfügung stehen. Dem informellen Instrument des Stadtentwicklungskonzepts oder -plans wurde dabei eine größere Flexibilität und größere inhaltliche Breite zugetraut als der vorbereitenden Bauleitplanung mittels Flächennutzungsplan.

4.2.1 Vorbereitung großer Wohnungsbauvorhaben durch informelle Pläne und Flächennutzungsplanung

Die Strategie, gesamtstädtische Konzepte der objektkonkreten Planung vorzuschalten, wurde dennoch nur von drei der fünf Fallstudienstädte kontinuierlich angewendet, so dass ein Abgleich von Konzepten und den untersuchten Wohnungsbauvorhaben möglich ist. Frankfurt und Freiburg haben hingegen erst 2019 und 2017 aktuelle Stadtentwicklungskonzepte beschlossen – zumindest in Frankfurt nach einer langen und kontroversen Debatte, die einen langfristigen Konsens für die Stadtentwicklung fraglich erscheinen lassen (Frankfurter Rundschau vom 14.8.2019; Frankfurter Rundschau vom 4.6.2019). In beiden Städten, wie auch in den Hamburger Bezirken, haben zeitweise spezifische Wohnungsbaukonzepte in Teilen die Aufgabe einer abgestimmten Ausweisung neuer Wohnbauflächen übernommen oder zumindest für eine überblicksartige Darstellung bestehender Planungen gesorgt. Der Flächennutzungsplan als im Baugesetzbuch für die vorbereitende Planung vorgesehenes Instrument wurde zudem in allen Städten außer München als Instrument zur Steuerung der Siedlungsentwicklung wiederentdeckt. Innerhalb des Untersuchungszeitraums wurden jeweils Neufassungen beschlossen, in Frankfurt am Main in der besonderen Form eines Regionalen Flächennutzungsplans, der über die Stadtgrenze hinaus Gültigkeit besitzt und die Aufgabe der übergeordneten Regionalplanung integriert.

Dynamisch wachsende Städte messen somit der gesamtstädtischen Planung generell große Bedeutung bei. Untersucht man jedoch die Bedeutung dieser Planwerke für die fünfzehn Wohnungsbauvorhaben, so zeigt sich eine deutliche Diskrepanz: Viele Vorhaben wurden nicht aus den Stadtentwicklungs- und/oder Wohnungsbaukonzepten, noch weniger aus dem gültigen Flächennutzungsplan entwickelt.

Dennoch werden offenbar selbst Flächen, die Jahrzehnte vor dem aktuellen Planungsbeginn ganz oder teilweise im Rahmend der vorbereitenden Bauleitplanung gesichert wurden, als einzelstehendes Projekt begonnen und nicht vorab in einem gesamtstädtischen Zusammenhang diskutiert. Die Stadtteilebene scheint insgesamt mit Ausnahme Hamburgs weitgehend unbedeutend für die vorbereitende Planung großer Wohnungsbauvorhaben. Insgesamt ergibt sich eher ein Kontinuum unterschiedlicher Vorbereitung der objektkonkreten Planung durch übergeordnete Planwerke, wobei kein einziger Fall der „Idealfall“ einer Planung mit Vorbereitung durch Stadtentwicklungs- und Flächennutzungsplanung festzustellen ist.

Übergeordnete Strategien			
Stadt	Stadtentwicklungskonzepte	Flächennutzungspläne	Wohnungsbaukonzepte
Frankfurt am Main	Stadtentwicklungskonzept 2030+ 2019	Regionaler Flächennutzungsplan Frankfurt Rhein-Main 2010	Wohnbaulandentwicklungsprogramm 2008, 2011, 2015
Freiburg im Breisgau	Perspektivplan 2030 2017	Flächennutzungsplan 2020 2008	Handlungsprogramm Wohnen 2016
Hansestadt Hamburg	Räumliches Leitbild 2007 Perspektiven der Stadtentwicklung 2014	Flächennutzungsplan 1973, 1997, 2016	(auf Bezirksebene)
Leipzig	Leipzig 2020 2009 Leipzig 2030 2018	Flächennutzungsplan 1995, 2015	Integriertes Stadtentwicklungskonzept - Teilplan Wohnen 2010
Landeshauptstadt München	Perspektive München 1998, 2011	Flächennutzungsplan 1965 (kont. Fortschreibung)	(Teil Perspektive München) Langfristige Siedlungsentwicklung 2013

Tabelle 49: Relevante Stadtentwicklungskonzepte, Flächennutzungspläne und Wohnungsbaukonzepte in den Fallstudienstädten

In insgesamt sechs Fällen fehlen hingegen jegliche vorbereitenden Planwerke. So gilt Leipzig allgemein als eine Stadt mit einer Tradition integrierter Stadtentwicklungsplanung. Ausgerechnet bei ihrem aktuell größten Wohnungsbauvorhaben, Eutritzscher Freiladbahnhof, ist dies anders: Hier beginnt die Stadt eine Bauleitplanung ohne vorbereitende oder informelle Planung. 2016 erfolgte der Aufstellungsbeschluss – ein Jahr nach dem Flächennutzungsplan, der die Fläche noch für eine gewerbliche Nutzung vorsieht. Auch der STEP Teilplan Wohnen von 2010 sieht hier noch keine Wohnnutzung vor. Dies mag für Leipzig im späteren Einsetzen der dynamischen Phase der Stadtentwicklung in Leipzig liegen. So wurde 2010 wurde noch Schrumpfung thematisiert; auch die Aufstellung des Flächennutzungsplans fällt noch in diese Phase. Auch für das Hamburger Quartier Östlich Haferblöcken kann der planende Bezirk Mitte veränderte Rahmenbedingungen gegenüber dem FNP von 1997 und dem räumlichen Leitbild von 2007 geltend machen: Die Planung wurde 2015 aufgenommen, um Wohnraum für Geflüchtete zu schaffen. „Die vielen Schutz suchenden Flüchtlinge stellen Deutschland vor große Herausforderungen,“ stellt die SPD-Fraktion in der Bezirksversammlung Hamburg-Mitte (2015) in ihrem umfangreichen Antrag zum Bauvorhaben fest – nicht begründet wird hingegen, warum entgegen der sonstigen Verfahrensweise für Flüchtlingsunterkünfte in Hamburg hier keine bereits informell oder vorbereitend beplanten Flächen verwendet werden sollten. Da das Vorhaben von vorneherein eine Verstetigung als „normaler“ Sozialwohnungsbau vorsieht, bleibt so der Verdacht, dass die Herausforderung der Geflüchtetenunterbringung und die damit einhergehende Vereinfachung des Baurechts zur Ausweisung zusätzlicher Wohnflächen genutzt wird – was letztlich aber auch der Feststellung entspringen könnte, dass ein Mehrbedarf gegenüber der Bedarfsprognose entstanden ist.

Eine solchermaßen „überraschende“ Entwicklung kann man Frankfurt am Main nicht attestieren. Dennoch ist die VU für das Ernst-May-Viertel ohne informelle

oder vorbereitende Planung eingeleitet worden, das Gebiet Schönhof-Viertel wurde im Parallelverfahren beplant und auch für den Stadtteil der Quartiere besteht auf den besonders umstrittenen Teilflächen kein Versuch einer vorherigen Konsensualisierung: Der Aufstellungsbeschluss zur VU der „stadträumlichen Verflechtung Bornheim – Seckbach“, heute Ernst-May-Viertel, wurde 2011 gefasst, nachdem eine bauliche Nutzung 2008 in der Machbarkeitsstudie zur Einhausung der A661 erstmals genannt wurde. Die Aufstellung erfolgte damit ein Jahr nach dem Beschluss des Regionalen Flächennutzungsplans, der auf dem Gebiet noch eine Grünfläche festsetzt. Auch in dem 2008 beschlossenen Wohnbaulandentwicklungskonzept sind die Flächen nicht enthalten. Ein Stadtentwicklungskonzept wurde in Frankfurt erst 2019 beschlossen. Insofern konnte auch der Stadtteil der Quartiere nicht durch eine integrierte Gesamtplanung vorbereitet werden. Der Flächennutzungsplan weist nur Teilflächen für Wohnungsbau aus. Der Aufstellungsbeschluss zur VU wurde hier 2017 kurz nach einer politischen Einigung der Römerkoalition gefasst. Dem war eine verwaltungsinterne, nicht veröffentlichte Suche nach Flächenpotenzialen vorausgegangen. Es lässt sich grob eine Unterscheidung zwischen Flächen östlich und westlich der A5 treffen: Etliche Flächen östlich sind seit 1977 Teil des FNP, auf einigen bestehen bereits Bebauungspläne, u.a. eine 44 ha große Fläche südlich von Niederursel. Westlich der A5 bestehen bislang jedoch keinerlei planungsrechtlichen Festsetzungen für eine bauliche Nutzung. FNP (2010) und WEP (zuletzt 2015) sehen hier wie auch auf weiteren Flächen westlich bislang keinen Wohnungsbau vor.

Der Fall Schönhof-Viertel stellt sich etwas anders dar, weil hier zwar im Rahmen des Regionalen Flächennutzungsplans auf Teilflächen eine Änderung von Gewerbe zu Wohnen vorgenommen wurde, sich die Rahmenbedingungen durch Betriebsaufgaben und -verlagerungen jedoch so änderten, dass eine noch umfangreichere Wohnbebauung möglich wurde. Nur für Teilflächen war eine Änderung der Flächennutzungsplanung im Parallel- bzw. Abweichungsverfahren erforderlich (Regionalversammlung Südhessen). Hintergrund ist, dass seit 2002 mehrfach Anläufe für eine städtebauliche Ordnung des Gebiets unternommen wurden, die jeweils nicht beendet werden konnten. Der neuerliche Aufstellungsbeschluss 2012 sieht eine erheblich größere Wohnnutzung vor (1.600 statt 900 WE auf höherem Flächenanteil), ohne dass dies 2011 im WEP vorgesehen war oder der Festsetzung des Regionalen Flächennutzungsplans 2010 entspricht. Das STEP wurde in Frankfurt, wie bereits erwähnt, erst 2019 beschlossen.

Im Fall von Dietenbach hat die Stadt den Versuch unternommen, die fehlende informelle und vorbereitende Planung durch eine Alternativprüfung quasi zu ersetzen: 2012 wurde gleichzeitig die Einleitung einer VU für das Gebiet selbst und einen Alternativstandort beschlossen. Das Gebiet wird im zuletzt vier Jahre vor Aufstellungsbeschluss festgesetzten FNP als landwirtschaftliche Fläche dargestellt, ältere Entwicklungskonzepte schrieben ihm als einem von fünf grünen „Fingern“ eine wichtige Bedeutung für Freiraum und Stadtklima zu. Auch das Handlungsprogramm Wohnen von 2011 enthält beide Standorte nicht. Ein STEP wurde in Freiburg erst 2017 beschlossen.

Dadurch, dass viele Städte zeitweise auf umfangreiche Neuaufstellungen ihrer Flächennutzungspläne verzichtet haben, beinhalten diese Pläne bis heute auch Vorhalteflächen aus der Angebotsplanung früherer Jahrzehnte. In fünf Fällen

wurden solche Planungen nach vielen Jahren wiederaufgenommen, wodurch die „alte“ Flächennutzungsplanung allenfalls faktische Legitimation, aber darüber hinaus keine öffentliche Wirkung im Sinne einer Planungsstrategie entfalten konnte. In manchen Fällen, wie beim Quartier Gutleutmatten, ist dies offenbar auch nicht nötig: Das Kleingartengelände war im FNP von 1980 als Wohnbauland ausgewiesen, 27 Jahre später erfolgte die Aufstellung des Bebauungsplans, und die Kleingärten wurden weitgehend konfliktfrei verlagert. Das Beispiel Oberbillwerder kann hier jedoch ergänzend zeigen, dass sich über die Jahrzehnte der Nichtbebauung auch die Meinung etablieren kann, ein Vorhaben sei bereits aufgegeben worden: „Über Jahrzehnte war man sich im Rathaus einig, dass die schweren städtebaulichen Fehler der SPD der 1960er und 1970er Jahre sich nie wiederholen dürften“, schreibt ein CDU-Bürgerschaftsabgeordneter in einer kleinen Anfrage (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2016). Im Interview führt er aus, dass die damaligen Fehler aus Sicht seiner Partei durch noch höhere Dichte und geringere Anpassung an die Umgebung der Marsch- und Vierlande und des Straßendorfs Billwerder sogar noch verschärft würden. Er räumt ein, es sei vielleicht ein Versäumnis gewesen, die Pläne in der eigenen Regierungszeit nicht zu ändern. Wichtiger findet er allerdings, dass es aktuell angesichts umfangreicher Innenentwicklungsmöglichkeiten keine Notwendigkeit für eine Erschließung gebe (Gladiator 19.12.2019). Für den Vertreter der Dorfgemeinschaft kommt hinzu, dass die Ausweisungen im Bereich Billwerder auf Druck dieser Bürgerinitiative bei der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans deutlich reduziert wurden, da das einst nordwestlich von Oberbillwerder geplante Gewerbegebiet gestrichen wurde (Diegelmann 17.12.2019).

So war die Festsetzung im FNP im Münchner Nordosten schon 46 alt, als die VU für den neuen Stadtteil im Münchner Nordosten 2011 beschlossen wurde. Der FNP von 1965 beinhaltet allerdings nur Teilflächen – im Gegensatz zum Stadtteil der Quartiere jedoch je nach Planungsvariante einen substanziellen Anteil. Ihre Bebauung wurde zwar noch eine Weile vorangetrieben, die Planung jedoch Mitte der 1970er und damit rund 35 Jahre vor dem Aufstellungsbeschluss eingestellt. Immerhin wurde die Planung etwa ein Jahr vor dem Beschluss von 2011 durch eine Nennung im Rahmen eines Gutachtens zur „Langfristigen Siedlungsentwicklung“ öffentlich. Dies entspricht allerdings nicht einem Beschluss in einem informellen Planwerk, ein Instrumentarium, das München ansonsten durchaus häufig und auch als Ersatz für die jahrzehntelang ausgebliebene Flächennutzungsplanung eingesetzt wird.

Die Flächennutzungsplanung für das Gebiet Am Eschbachtal/Harheimer Weg stammt bereits aus den 1970er Jahren, hier war aber zumindest immer wieder die Bauabsicht der Stadt erkennbar. Ein erster Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan wurde 1991 gefasst. Schon damals war die Zahl der geplanten Wohneinheiten zwischen Stadt und Anwohner*innen bzw. Ortsbeirat strittig. Nach einer Kompromissfindung und Öffentlichkeitsbeteiligung 1999 wurde die Planung dann aber zunächst „aufgrund anderer Priorisierung“ – der Entwicklung des Riedbergs (frankfurt-harheim.de) – nicht fortgeführt. Bevor 2012 ein neuer Aufstellungsbeschluss gefasst wurde, weil die Stadt ihre ursprüngliche Anzahl von Wohneinheiten durchsetzen wollte, war die Fläche bereits 2008 wieder Teil des WEP. Ein STEP wurde in Frankfurt erst 2019 beschlossen, beinhaltet aber keine direkten Aussagen zu Bestandsflächen des FNP und laufenden Verfahren.

Während die Stadt wohl davon ausgeht, dass diese Flächen entwickelt werden, sieht die Bonameser Bürgerinitiative den Bedarf, auch noch nicht entwickelte Bestandsflächen innerhalb eines Konzepts zu überprüfen – zumindest im Frankfurter Norden (König et al. 16.1.2020).

Das Gebiet an der Appenzeller Straße ist nicht nur seit den 1960ern beplant - sondern auch bebaut. Da ein FNP keine Baudichten beschreibt, war hier keine Änderung erforderlich. Für eine Nachverdichtung ist der FNP insofern keine brauchbare vorbereitende Planung. Diese müsste informell erfolgen. Im Aufstellungsbeschluss von 2016 weist die Stadt München darauf hin, dass das Gebiet 2013 in einem Konzept zur „Langfristigen Siedlungsentwicklung“ als Beispiel für eine „qualifizierte Nachverdichtung“ benannt worden sei (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2016), die Bürgerinitiative stellt jedoch richtig, dass dort ein anderes Gebiet im Ostteil Fürstenrieds untersucht wurde (pro-fuerstenried.de). Auch 2011 ist noch keine Erwähnung in der Perspektive München zu finden. In ähnlicher Weise bedurfte auch die Umstrukturierung des Bestandsgebiets der Wulffschen Siedlung keine vorbereitende Bauleitplanung. Anders als durch das Konzept der „Langfristigen Siedlungsentwicklung“ in München besteht mit dem Hamburger räumlichen Leitbild von 2007 noch kein Hinweis in der informellen Planung, dass Bestandsentwicklung nicht nur Brach- und Konversionsflächen, sondern auch bestehende Siedlungen meint. Die Perspektiven der Stadtentwicklung von 2014 sind hier offen genug formuliert, um dies einzuschließen, ohne dass eine ausdrückliche Erwähnung oder gar Diskussion stattfindet:

„Mehr Stadt in der Stadt‘ – so lautet das oberste Ziel für die künftige Entwicklung des Stadtraums. Ziel ist es, der vorhandenen Wachstumsdynamik vorrangig im bestehenden Siedlungsgefüge Raum zu bieten und damit neue Entwicklungsoptionen zugunsten einer lebenswerten und dynamischen internationalen Metropole zu öffnen.“ (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2014)

Das Quartier an der Ratold- und Raheinstraße wurde in diesem informellen Planwerk jedoch als „Handlungsraum“ benannt, was die Ausweisung im seit 1965 nicht neu aufgestellten FNP in München quasi ersetzt. Damit wurde dieses Vorhaben als einziges fünf Jahre vor dem Aufstellungsbeschluss 2016 angekündigt. Die Fläche war vormals für einen Straßenbau vorgesehen.

In Hamburg stellt sich die Situation mit Ausnahme von Östlich Haferblöcken und Wulffsche Siedlung anders dar, sind die Vorhaben hier doch zumeist aus FNP und den verschiedenen informellen Stadtentwicklungsplänen entwickelt (je nach Planungsbeginn das räumliche Leitbild 2007 und/oder der Perspektivplan 2014): Das Pergolenviertel und die Mitte Altona werden beide bereits im FNP 1997 dargestellt – im Fall Pergolenviertel eine Fortschreibung, da die Fläche seit den 1920ern für eine Bebauung vorgesehen war und die Kleingärten insofern als eine langfristige Zwischennutzung angesehen werden können. Beide Vorhaben werden in den Stadtentwicklungskonzepten zwar nicht explizit benannt, wie etwa die Bebauungsplanbegründung zum Pergolenviertel darstellt, sind sie aber Teil der

„Urbanisierungszone“ des räumlichen Leitbilds, in der entsprechende Innenentwicklungspotenziale verstärkt genutzt werden sollen.

Der neue Hamburger Stadtteil Oberbillwerder wurde hingegen nicht nur im „Räumlichen Leitbild“ und Perspektivplan als Flächenpotenzial bzw. Handlungsraum beschrieben, sondern zudem auch in den seit 2010 jährlichen Wohnbauentwicklungskonzepten des Bezirks als Flächenreserve benannt. Dennoch ist damit kein Konsens gegeben und schreibt etwa ein CDU-Bürgerschaftsabgeordneter in einer Anfrage:

„Die Hamburger Sozialdemokraten tun es schon wieder – sie ziehen offenbar, diesmal absurderweise zusammen mit den GRUNEN, Pläne aus den Siebzigerjahren für einen neuen Stadtteil ‚Ballermohe‘ buchstablich auf der grünen Wiese aus der Schublade.“ (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2016)

Dies liegt auch daran, dass sich die 2014 beschlossenen „Perspektiven der Stadtentwicklung“ als aktuellstes Stadtentwicklungskonzept auf die Innenentwicklung konzentrierten. Zu dem dort formulierten Motto „Mehr Stadt in der Stadt“ trat erst 2016 die zweite Leitlinie „Mehr Stadt an neuen Orten“ hinzu – und zwar in dem Senatsbeschluss, mit dem Oberbillwerder und zwei kleinere Stadterweiterungsgebiete benannt wurden.

4.2.2 Verweise auf gesamtstädtische Planungen

Betrachtet man die Aufstellungsbeschlüsse und zentrale sonstige Planungsdokumente zu den Einzelprojekten, so fällt auf, dass auch dort, wo Stadtentwicklungskonzepte oder Flächennutzungspläne die Vorhaben (teilweise) vorsehen, in der Begründung nicht unbedingt darauf Bezug genommen wird (etwa Am Eschbachtal/Harheimer Weg, Frankfurt; Appenzeller Straße, München). Auch handelt es sich häufig nur um eine Beschreibung, das Vorhaben wird aber nicht aus der gesamtstädtischen Planung heraus begründet (etwa Mitte Altona, Wulffsche Siedlung). Hingegen stellen mehrere Planwerke ihre Abweichung von der übergeordneten Planung dar. Dies erfolgt nicht immer notgedrungen: Bei der Planung für das Ernst-May-Viertel in Frankfurt werden die im Wohnungsbauentwicklungskonzept genannten Flächen als „nicht ausreichend“ bezeichnet und die Projektplanung damit begründet.



Verweise auf gesamtstädtische Planwerke

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

Tabelle 50: Verhältnis großer Wohnungsbauvorhaben und gesamtstädtische Planwerke

4.3 Bodenordnung und Planungsinstrumente zur Abmilderung der Wachstumsschmerzen unterer und mittlerer Einkommen

Unter der Bedingung dynamischen Stadtwachstums stehen die Städte vor der Herausforderung, in kurzer Zeit ausreichend neuen Wohnraum für eine wachsende Bevölkerung zu schaffen, während oftmals gleichzeitig auch weitere Flächenbedarfe zunehmen und Flächenreserven und -recycling an seine Grenzen stößt. Damit wird die Schaffung von Wohnraum nicht nur zugleich drängender und schwieriger, sondern oftmals auch teurer: Eine durch Nachfrage und Spekulation getriebene Entwicklung der Immobilienpreise, hohe Bodenwertzuwächse, der Bedarf an zusätzlicher (Verkehrs-)Infrastruktur durch aktuelles und zukünftiges Bevölkerungswachstum, sowie ausgebliebene Investitionen der vergangenen Jahrzehnte und nicht zuletzt steigende Baukosten angesichts voller Auftragsbücher: Viele sich teils gegenseitig verstärkende Effekte führen zu Preissteigerungen nicht nur im Immobilienbestand, sondern auch im Neubau.

4.3.1 Ansätze einer sozialgerechten Bodenpolitik

Da in den dynamisch wachsenden Großstädten aber insbesondere Wohnraum für untere und mittlere Einkommensgruppen fehlt, wird nicht nur in der Bundes- und Landespolitik, sondern auch durch die Kommunen selbst häufig das Ziel artikuliert, Wohnraum zu schaffen und Mietpreise zu dämpfen. Deshalb wurden in allen fünf Untersuchungsstädten politische Grundsätze formuliert, die in der Regel im Rahmen der Bodenordnung Hebel definieren, um den Anteil geförderten oder

preisgünstigen Wohnraums zu erhöhen. Sowohl die Zielvorgaben als auch die Instrumentierung unterscheiden sich dabei deutlich voneinander:

- In Freiburg sehen Baulandpolitischen Grundsätze seit 2016 vor, dass Bauwillige in privaten Bodenordnungsverfahren für Maßnahmen im geförderten Wohnungsbau entweder unentgeltlich zehn Prozent der Grundstücksfläche an die Stadt abtreten oder selber auf fünfzig Prozent der neu geschaffenen Geschossfläche geförderten Mietwohnungsbau zu schaffen und zu belegen (Stadt Freiburg im Breisgau, Stadtplanungsamt, Dezernat V 2016). Zuvor wurden nur dreißig Prozent gefordert (Stadt Freiburg im Breisgau 2013). Bei amtlichen Bodenordnungsverfahren werden stattdessen dreißig Prozent der Umlegungserlöse für den geförderten Wohnungsbau reserviert.
- In München bestehen mit der „Sozialgerechten Bodenordnung“ (SoBon) bereits seit 1994 Verfahrensgrundsätze für städtebauliche Verträge (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Kommunalreferat 2017). In der letzten Fassung von 2017 sieht die Stadt München vor, dass die „Förderquote“ dreißig Prozent der neugeschaffenen Wohnungsfläche betragen soll, wovon zwei Drittel für geförderten Mietwohnungsbau und ein Drittel entweder für förderfähiges Wohneigentum oder ebenfalls für geförderte Mietwohnungen vorzusehen sind. Zusätzlich werden zehn Prozent der neuen Wohnungsflächen für preisgedämpfte Mietwohnungen reserviert. Allerdings ist davon auszugehen, dass in München fünfzig bis sechzig Prozent der Haushalte berechtigt sind, preisgünstig zu wohnen.
- In Frankfurt wurde 2014 von Stadtverordnetenversammlung beschlossen, „im Rahmen der Aufstellung von Bebauungsplänen – soweit die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen gegeben sind - städtebauliche Verträge mit dem Ziel abzuschließen, 30% der durch die Bebauungspläne zusätzlich ermöglichten Bruttogeschossfläche Wohnen für den geförderten Wohnungsbau zu sichern“ (Magistrat der Stadt Frankfurt 2014a), was in etwa dem Anteil der „einkommensschwachen und aus anderen Gründen benachteiligte Bevölkerungsgruppen“ entspricht (vgl. Stadt Frankfurt am Main 2008). Die zuletzt 2008 aktualisierten wohnungspolitischen Leitlinien hatten noch keinen generellen Wert für geförderten oder preisgebundenen Wohnraum bei Neubauprojekten formuliert.
- In Hamburg sieht der 2011 zwischen Senat und Bezirken geschlossene „Vertrag für Hamburg“ vor, (nur) in Vorhaben mit Mietwohnungsneubau dreißig Prozent der Wohnungen für öffentlich geförderte Wohnungen zu reservieren. Ausgeschlossen ist damit der Bau von Eigentumswohnungen und Bezugsgröße ist die Wohnung unabhängig von deren Wohnfläche. Im Bündnis für Wohnen, einer unverbindlichen Zielvereinbarung zwischen dem Senat und den Verbänden der Wohnungswirtschaft im Rahmen der kooperativen Wohnungspolitik, wurde 2015 ein „Drittelmix“ aus je einem Drittel geförderten und freiem Miet- sowie einem weiteren Drittel Eigentumswohnungen beschlossen (Freie und Hansestadt Hamburg 2015). Da auch dies wiederum auf die Anzahl der Wohneinheiten, nicht auf die Wohnfläche bezogen ist, spricht Füllner (2019) von einem realen „Fünftelmix“.
- Die Stadt Leipzig sieht es in ihrem 2015 fortgeschriebenen wohnungspolitischen Konzept allgemein zunächst als Aufgabe der städtischen Wohnungsbau-Gesellschaft LWB an, den 22 Prozent einkommensschwachen Haushalten preisgünstigen Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Hierfür wurde in den Eigentümerzielen der LWB festgehalten, dass diese im Neubau gemessen an ihrem stadtweiten Bestand den zweifachen Anteil preisgünstiger Wohnungen schafft, definiert entsprechend der Angemessenheitsgrenze für Grundsicherungsempfänger*innen (Stadt Leipzig 2015).

Den untersuchten großen Wohnungsbauvorhaben kommt bei der Schaffung günstigen Wohnraums eine doppelte Bedeutung bei: Einerseits sollen sie den Wohnungsmarkt insgesamt erweitern, den Nachfragedruck senken und damit Bestandsmieten stabilisieren, andererseits wollen die Städte durch Neubau gezielt sozialen oder geförderten Wohnraum zur Verfügung stellen und nutzen die Projekte hierfür auch unabhängig von den zuvor genannten wohnungs- oder baulandpolitischen Grundsätzen. Tabelle 51 zeigt, dass für sechs der 15 Vorhaben

eine Förderquote von dreißig Prozent der Bruttogeschossfläche besteht, in fünf Fällen dieser Wert über- und in vier Fällen unterschritten wird – zumindest unter der Annahme, dass eine auf die Zahl der Wohneinheiten bezogene Quote zu einem geringeren Anteil an der Geschossfläche führt, weil geförderte Wohnungen in der Regel kleiner sein werden als freifinanzierte (vgl. Füllner 2019). Immerhin vier Vorhaben erreichen damit einen höheren Anteil geförderten oder preisgedämpften Wohnraums, als die wohnungspolitischen Vorgaben der jeweiligen Stadt vorsehen (in der Tabelle grau markiert), nur das Vorhaben Wulfsche Siedlung unterschreitet den Zielwert. Allerdings ist die hohe Sozialquote im Gebiet Östlich Haferblöcken auf die Zwischennutzung als Unterkunft für Geflüchtete zurückzuführen und die Realisierung von gefördertem Wohnraum auf dem Gelände des Eutritzscher Freiladebahnhofs an die Verfügbarkeit entsprechender Fördermittel gebunden.



Geforderter Wohnungsbau

Projekt	Stadt	Jahr	Lage	Mietwohnungen		geforderte Eigentumswohnungen
				geforderte	preisgedämpfte o.A.	
Münchner Nordosten	M	2011	NV	30%/BGF	20%/BGF	
Pergolenviertel	HH	2013	EQ	60%/WE		
Gutleutmatten	FB	2007	EQ	41%/WE	14%/WE	5%/WE
Dietenbach	FB	2012	NV	50%/WE		
Östlich Haferblöcken	HH	2016	NV	ca. 50%/WE		
Ernst-May-Viertel	F	2011	SE	30%/BGF		
Am Eschbachtal / Harheimer Weg	F	2012	SE	30%/BGF		
Schönhof-Viertel	F	2013	U	30%/BGF		
Ratold-/Raheinstraße	M	2016	EQ	30%/BGF		
Appenzeller Straße	M	2016	U	30%/BGF		
Neuer Stadtteil FfM	F	2017	NV	30%/BGF		
Eutritzscher Freiladebahnhof	L	2016	U	30%/WE		
Mitte Altona	HH	2009	U	30%/WE		
Oberbillwerder	HH	2016	SE	30%/WE		
Wulfsche Siedlung	HH	2010	U	ca. 13%/WE		

Tabelle 51: (Geplante) Anteile geforderter Wohnungsbaus in den untersuchten Wohnungsbauvorhaben bezogen auf die Bruttogeschossfläche (BGF) oder die Zahl der Wohneinheiten (WE)

Damit hat mit rund dreizehn Prozent ausgerechnet das Projekt Wulfsche Siedlung die niedrigste Quote, bei dem schon aufgrund der kleinen Wohnungsgrundrisse relativ kostengünstiger – aber nicht belegungsgebundener – Wohnraum für Neubauten abgerissen werden soll. Von rund 700 Wohneinheiten werden neunzig bis hundert geförderte Mietwohnungen sein – möglich ist dies nur, weil nur die 150 zusätzlichen, nicht aber die 550 ersetzen Wohneinheiten angerechnet werden. Die Bürgerinitiative sieht für die übrigen Wohneinheiten die Möglichkeit einer Verdopplung der Mietkosten von derzeit 12 Euro/m² bei einer anderthalbfachen Wohnfläche nach dem Umbau der Siedlung (Initiative "Stoppt Langenhorn 73" o.J.; vgl. hinzukunft.de).

Hingegen soll im Münchner Nordosten die Hälfte der Geschossfläche und damit vermutlich mehr als die Hälfte der Wohnungen relativ preisgünstig sein: Zu der in der „SoBon“ vorgesehenen Sozialquote von dreißig Prozent kommen noch


weitere zwanzig Prozent preisgedämpfte Wohnfläche nach dem „Münchner Modell“ hinzu, die freifinanzierte Hälfte soll zum Großteil „konzeptioneller“ Wohnungsbau sein (40%), der Rest wird für Baugruppen reserviert (10%). Der hohe Anteil preisgünstiger Wohnungen in den Freiburger Gutleutmatten ist hingegen nicht auf entsprechende Vorgaben, sondern auf die Bevorzugung durch das städtische Vermarktungskonzept zurückzuführen. Bei teils 28-facher Überzeichnung wurden die Grundstücke teilweise per Los und teilweise anhand eines Punktesystems vergeben. Die niedrigsten Mietkosten erreichten nicht die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften oder private Baugruppen, sondern ein privater Investor – das Miethäusersyndikat mit drei Projekten (taz vom 28.12.2016).

4.3.2 Stadtebauliche Entwicklungsmaßnahmen als Instrument zur Kostenreduzierung im Wohnungsbau?

In allen 15 Beispielen gelingt es den Städten, im Rahmen der großen Wohnungsbauvorhaben einen nicht unerheblichen Anteil preisreduzierter Wohnungen zu sichern. In der Regel nutzen sie hierfür das Instrument des städtebaulichen Vertrags. Sie nutzen damit den Bauwillen der Investor*innen aus, um Wohnraum für einen besonders bedürftigen Bevölkerungsteil zu schaffen bzw. zu reservieren. Diesen Vertrag gehen die Investor*innen allerdings nur dann ein, wenn sich das Projekt insgesamt dennoch für sie rechnet, weil es eine hinreichend große Nachfrage für den freifinanzierten Rest gibt. Unter der Annahme, dass die preisgebundenen Wohnungen trotz günstigerer Bauweise eine geringere – oder ggf. keine – Rendite erzeugen, weil insbesondere Grundstücks- und Erschließungskosten in gleicher Höhe anfallen, kann dies sogar zu einer Verteuerung der freifinanzierten Wohneinheiten führen. Kritische Stimmen in den Fallbeispielen fragen daher, welche Mieter*innen und Eigentümer*innen sich unter diesen Bedingungen die Wohnungen auf dem freien Markt werden leisten können (Sachsinger 9.1.2020). Das Beispiel München, wo Schätzungen davon ausgehen, dass fünfzig bis sechzig Prozent der Haushalte Anrecht auf eine preisgebundene Mietwohnung hätten, die so genannte „Sozialgerechte Bodenordnung“ und die meisten konkreten Projekte aber nur dreißig Prozent solcher Wohnungen vorsehen, zeigt zudem, dass die Instrumentierung nicht ausreicht, um die Versorgungslücke beim Wohnraum für niedrige und mittlere Einkommen zu decken.

Um im Neubau insgesamt eine Kostenreduzierung zu erreichen, die entweder einen größeren Anteil preisgebundener Wohnungen zu ermöglichen oder auch den übrigen Wohnraum zu vergünstigen, müssten die Kosten der Vorhaben reduziert werden, was neben der konkreten baulichen Gestaltung und höherer Flächenausnutzung insbesondere durch günstige Baulandpreise erreicht werden kann. Hier sind einerseits Flächen attraktiv, die der Kommune gehören, andererseits Möglichkeiten, Kosten durch planungsbedingte Wertsteigerungen zu verhindern. Da in den Untersuchungsstädten offenbar keine ausreichenden kommunalen Bauflächen zur Verfügung stehen (Tabelle 52), wird in fünf Fällen das Instrument der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (SEM) nach § 165 BauGB angewendet bzw. erwogen, das für die Kommune insbesondere die Möglichkeit bietet, stärker in die Bodenordnung einzugreifen, den Planungsmehrwert abzuschöpfen und Enteignungen vorzunehmen, aber auch die anschließende Vergabe zu steuern. Auch wenn im Rahmen der SEM die Infrastrukturkosten auf den späteren

Grundstückspreis im Gegensatz zu anderen Verfahren vollständig umgelegt werden, wird damit kein unerheblicher Teil der Baukosten eliminiert: In München gehen Befürworter*innen der SEM davon aus, dass der Bodenpreis einer Ackerfläche im Zuge der Entwicklung zu Wohnbauland von 15 Euro/m² auf 5.000 Euro/m² steigen kann (prosem-muenchen.de). Dabei kann der Einleitungsbeschluss für eine Vorbereitende Untersuchung als notwendiger erster Schritt einer SEM auch ein Druckmittel sein, das ausreicht, um Grundstücksgeschäfte im Sinne der kommunalen Bodenpolitik abschließen zu können oder auch nur die eigenständige Entwicklung der Fläche durch die Eigentümer*in zu garantieren, ohne die SEM oder gar Enteignungen tatsächlich durchführen zu müssen. Ein Beispiel hierfür ist Mitte Altona, auch im Ernst-May-Viertel wurden die ersten Teilgebiete aus der SEM ausgenommen und stattdessen mittels Städtebaulichen Vertrags entwickelt. Im Fall Eutritzcher Freiladebahnhof wurde bislang zwar keine SEM beschlossen, steht aber innerhalb der kommunalpolitischen Auseinandersetzung weiterhin als Drohung gegenüber dem Investor im Raum.



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

Tabelle 52: Planungsinstrumente und Eigentumsverhältnisse bei Planungsbeginn

Genau dieser Druck wird von den betroffenen Grundeigentümer*innen durchaus gespürt – und wahrscheinlich vor allem dort, wo diese keine Immobilienunternehmen sind: „Wenn die nicht enteignen wollen, brauchen sie keine SEM-Satzung. Ich glaube, dass die Druck aufbauen wollen“, sagt ein Landwirt und Mitglied der Initiative „Heimatboden“ im Münchner Nordosten (Süddeutsche Zeitung vom 21.2.2019). Gerade die landwirtschaftlichen Vornutzer*innen sehen sich vom Instrument SEM herausgefordert und sind in den drei untersuchten Fällen in München, Freiburg und Frankfurt wesentliche Träger der Bürgerinitiativen (vgl. 6.2). Sie sehen sich in der Lage, einerseits erhebliche und oftmals ertragsreiche Teile ihrer Betriebsflächen für das Vorhaben aufgeben zu müssen, und andererseits soll ihnen verwehrt werden, an der Bodenwertsteigerung zu partizipieren.

Insbesondere kritisieren einige, dass die Spekulation auch durch eine SEM nicht hinreichend unterbunden werde (Koch 2018), nach Abschluss der SEM erfolgen könne und letztlich der Nachfragemarkt den Preis stärker bestimme als die Baukosten (Sachsinger 9.1.2020). Zur langfristigen Sicherung kostengünstigen Wohnraums im Gebiet einer SEM bedarf es insofern flankierender Maßnahmen wie etwa die Vergabe der Baugrundstücke an gemeinwohlorientierte Träger*innen. Befürworter*innen führen zudem an, dass das Ziel der SEM in der Städtebaulichen Entwicklung der Fläche liegt und die Eigentümer*innen Verkauf bzw. Enteignung durch eine Abwendungsvereinbarung verhindern können, mit der sie sich zu einer fristgerechten Entwicklung verpflichten (prosem-muenchen.de).

Die untersuchten Konflikte um das Instrument SEM, vor allem der Münchner Nordosten und Dietenbach, zeigen, dass die Kommunen bislang das Druckmittel, das das Baugesetzbuch ihnen mit der SEM an die Hand gibt, nicht vollständig ausschöpfen (können). Im Falle Dietenbach wurde von der Stadt eine Hilfskonstruktion mit der örtlichen Sparkasse als Zwischenerwerberin entwickelt. Sie bietet den Einzeleigentümer*innen, denen insgesamt rund die Hälfte der Fläche gehört, 64 Euro/m² landwirtschaftliche Fläche. Das ist rund viermal so viel, wie die Stadt im Rahmen der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme bieten könnte.²⁰ Das Kooperationsmodell mit der Sparkasse sieht vor, dass die Sparkasse anschließend den Verkehrswert für Bauland an die Stadtkasse überweist, derzeit um die 715 Euro, und das Bauland später an Investor*innen veräußert (Badische Zeitung vom 4.9.2017). Da der Stadt Freiburg die Hälfte der Fläche bereits gehört, ist sie in der Lage, diesen Flächenanteil im Sinne einer Konzeptvergabe zu veräußern.

In München wiederum ist zwar für den Münchner Nordosten weiterhin eine SEM geplant, hat im Fall des Münchner Nordens jedoch nach dem dortigen Protest der Initiative Heimatboden und des „Übergreifenden Bündnisses München Nord“ von dem Instrument zeitweise Abstand genommen. Auch wenn nach veränderten Mehrheiten im Zuge der Kommunalwahl 2020 auch dort wieder die Einleitung einer SEM beschlossen wurde, zeigt sich, wie konfliktträchtig diese Instrumentierung zu sein scheint: Während die Anwohner*innen und lokalen Initiativen die Gebietsentwicklung insgesamt als nicht angemessen erachten (Sachsinger 9.1.2020), war es möglich, dem Protest durch Verzicht auf die SEM den Wind aus den Segeln zu nehmen. Stattdessen sollte das Gebiet weiterhin entwickelt und das neue Instrument des „Kooperativen Stadtentwicklungsmodells Feldmoching-Ludwigsfeld (KOSMO) angewendet werden. Dieses sah insbesondere die Einbeziehung der Grundstückseigentümer*innen und Prüfung einer Entwicklungsgesellschaft sowie unterschiedlicher Gesellschaftsmodelle vor, blieb insgesamt allerdings vage formuliert (Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2020).

²⁰ In München geht man allerdings davon aus, dass die Stadt durchaus einen höheren Wert ansetzen kann; vgl. www.prosem-muenchen.de/, zuletzt geprüft am 22.10.2020.

4.4 Städtebauliche Dichte und Kompaktheit als Planungsstandards

Eine hohe städtebauliche Dichte wurde in den vergangenen Jahren als Ausdruck einer „kompakten Stadt“ in der Fachdiskussion häufig positiv bewertet. Flächenverbrauch und Wegelängen ließen sich so reduzieren, die Ausstattung mit Wohnergängnisnutzungen verbessern, Urbanität „erzeugen“. Darüber hinaus kann städtebauliche Dichte auch als eine inhaltliche Strategie verstanden werden, innerhalb eines dynamischen Stadtwachstums und unter dem Vorzeichen von Flächenknappheit ausreichenden und kostengünstigen Wohnraum zur Verfügung zu stellen: Die Flächenausnutzung wird erhöht, der Anteil der Grundstückskosten wird gesenkt.

Für die 15 Wohnungsbauvorhaben lässt sich insgesamt von einer breiten Anwendung der Strategie hoher städtebaulicher Dichte ausgehen. Dies zeigt sich jedoch vor allem in einer Auswertung der städtebaulichen Kennzahlen, während die öffentliche Darstellung der Vorhaben die Kompaktheit der Bebauung häufig außen vorlässt und die Strategie insofern implizit bleibt. Dies mag auch daran liegen, dass in der öffentlichen Debatte keinesfalls Einigkeit über die Anwendung besteht und in mehreren Fällen deutliche Kritik an vermeintlich zu hohen Dichtewerten geübt wird.

Nachfolgend soll zunächst das Maß der Wohnnutzung in den Vorhaben aufgrund der bekannten städtebaulichen Kennzahlen rekonstruiert und diskutiert werden, um eine fundierte Basis für die Analyse des diesbezüglichen Diskurses zu erzielen.

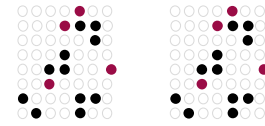
4.4.1 Hohe städtebauliche Dichten als Planungsstandard

Die Auswertung der Fallstudien hat für eine Diskussion städtebaulicher Dichten zunächst das Problem ergeben, dass für viele Fälle nicht alle üblichen Kennziffern vorhanden waren (Tabelle 50):

- Für alle Fälle besteht die Angabe der Gesamtsiedlungsfläche, die in einigen Fällen von der Fläche des weiter gefassten Planungs- bzw. Untersuchungsgebiet zu unterscheiden ist: Für drei Vorbereitende Untersuchungen zu Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen werden deutlich größere Umgriffe angesetzt, als später beplant werden sollen (Ernst-May-Viertel 267%, Stadtteil der Quartiere 287%, Münchner Nordosten 198%).
- Ebenfalls für alle Fälle wird ein oder mehrere Zielwerte für die Anzahl der Wohneinheiten angegeben. In mehreren Fällen wird aufgrund des frühen Planungsstadiums dabei noch ein Korridor angegeben, der ggf. wie im Münchner Nordosten eine Verdreifachung darstellt, ohne dass dies notwendigerweise zu einer entsprechenden Reduzierung der Siedlungsfläche führen muss.
- Die Anzahl der Einwohner*innen, die in diesen Wohneinheiten leben sollen, wird in acht Fällen nicht angegeben und kann nur anhand einer von anderen Fällen im Stadtgebiet übernommenen durchschnittlichen Belegungszahl ermittelt werden. Sofern zusätzlich weitere Nutzungen vorgesehen sind, fehlen hierzu in der Regel Quantifizierungen, nur dort, wo wie im Münchner Nordosten und in Oberbillwerder große Gewerbeflächen vorgesehen sind, wird eine Arbeitsplatzanzahl angegeben.
- Nur in sechs Fällen ist es anhand von textlichen Angaben möglich, Flächengrößen unterschiedlicher Nutzungen voneinander so zu trennen, dass die Anteile der Bruttowohnsiedlungsfläche oder Nettowohnbauand

an der Gesamtsiedlungsfläche erfassbar wären. In allen anderen Fällen kann dies nur grob anhand zeichnerischer Darstellungen ermittelt werden.

Eine GRZ ist für sieben, eine GFZ für acht Fälle unbekannt. Die entsprechenden Werte sind in den übrigen Fällen zwischen einzelnen Teilflächen stark unterschiedlich.



Städtebauliche Dichte					
Projekt	Stadt	Jahr	Lage	GRZ	GFZ
Gutleutmatten	FB	2007	EQ	Ø 0,35	Ø 1,38
Mitte Altona	HH	2009	U	0,8	3,8 – 4,1
Wulfsche Siedlung	HH	2010	U	0,4	1,0
Münchner Nordosten	M	2011	NV	k.A.	k.A.
Ernst-May-Viertel	F	2011	SE	k.A.	k.A.
Am Eschbachtal	F	2012	SE	k.A.	k.A.
Dietenbach	FB	2012	NV	k.A.	1,0 – 2,0
Schönhof-Viertel	F	2013	U	0,4 – 0,8	1,2 – 4,8
Pergolenviertel	HH	2013	EQ	0,4 – 0,7	1,8 – 3,1
Eutritzscher Freiladebahnhof	L	2016	U	0,8	3,0
Quartier Ratold-/Raheinstraße	M	2016	EQ	k.A.	k.A.
Appenzeller Straße	M	2016	U	0,3-0,6	1,5
Östlich Haferblöcken	HH	2016	NV	0,35 (0,2-0,4)	0,7 (0,35 – 1,2)
Oberbillwerder	HH	2016	SE	k.A.	k.A.
Neuer Stadtteil FfM	F	2017	NV	k.A.	k.A.

Tabelle 53: Ausgewählte Dichtekennwerte (* = Annahme/rechnerisch ermittelt; GE = Gewerbe, KT = Kindertageseinrichtung, NR = Naturraum, OF = Öffentliche Freifläche, V = Verkehrsflächen, WFE = Wohnfolgeeinrichtungen, WS = weiterführende Schule)

Auf dieser Datengrundlage ist es zunächst schwierig, vergleichende Aussagen zu treffen, die mit der großen Heterogenität der Fälle angemessen umgehen können. Dies macht es aber andererseits auch möglich, die vorhandenen Werte und mögliche Ableitungen zu diskutieren.

Grund- und Geschossflächenzahlen werden insgesamt relativ selten angegeben, da viele Verfahren sich noch nicht in der verbindlichen Bauleitplanung befinden. Wo solche Angaben vorliegen, rangieren sie für Teilflächen in einer Bandbreite zwischen 0,35 und 0,8 (Gutleutmatten, Mitte Altona/ Schönhof-Viertel) bzw. 1,0 und 4,8 (Dietenbach, Schönhof-Viertel ; vgl. insg. Tabelle 53). Diese Angaben erscheinen insgesamt wenig aussagekräftig für die städtebauliche Dichte des jeweiligen Gesamtgebiets, zeigen aber, dass sich die Städte in ihrer Strategie weitgehend an den Obergrenzen der BauNVO orientieren, wobei die höheren Werte der neuen Kategorie „urbane Gebiete“ (0,8; 3,0) viermal angewendet und in den Vorhaben Mitte Altona und Schönhof-Viertel sogar überschritten werden. Auch im Wohngebiet Gutleutmatten überschreitet die durchschnittliche GFZ die Obergrenze.

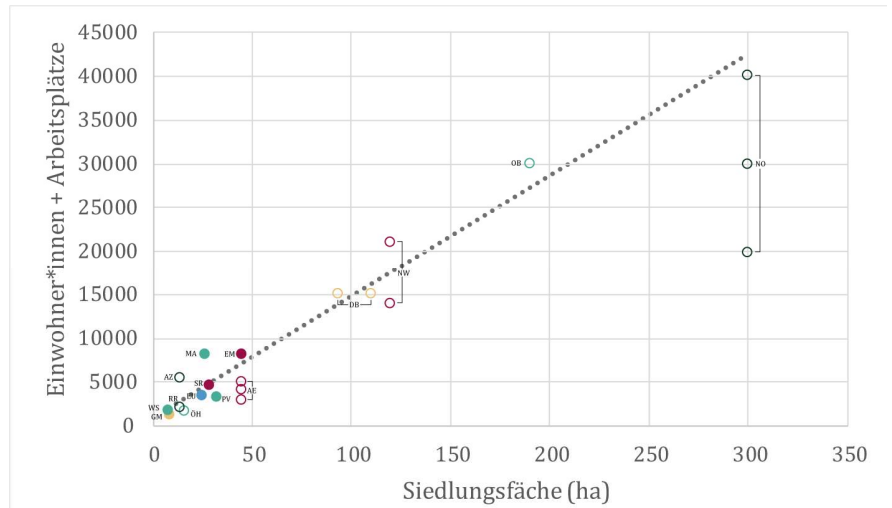


Abbildung 18: Gegenüberstellung der kumulierten Anzahl von Einwohner*innen und Arbeitsplätze zur Siedlungsfläche

Die für alle Fälle verfügbaren Werte der erwarteten Einwohnerzahlen und Gesamtfläche sind aufgrund der in Art und Umfang sehr unterschiedlichen ergänzenden Flächennutzungen ebenfalls allein kaum aussagekräftig. Sie zeigen allerdings eine große Spreizung zwischen 62 EW/ha im Hamburger Projekt Östlich Haferblöcken und 370 EW/ha in der Münchner Appenzeller Straße (einschließlich Bestandsbewohner*innen). Noch niedriger wäre der Wert mit 33 EW/ha im Münchner Nordosten, wenn man dort den niedrigsten diskutierten Wert von 10.000 Einwohner*innen annimmt, ohne den Flächenbedarf zu reduzieren – was die Wettbewerbsauslobung zumindest theoretisch ermöglicht (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2019a). In einer Stadt würde damit in einem Gebiet die elffache Einwohnerdichte eines anderen Gebiets vorgesehen. Selbst wenn man wie in Abbildung 18 und Abbildung 19 die selten angegebene, aber für den Münchner Norden recht hohe Anzahl geplanter Arbeitsplätze zu den Einwohner*innen hinzuzählt, bleibt es bei einer überdeutlichen Diskrepanz, da auch 66 EW+AP/ha ein vergleichsweise niedriger Wert sind.

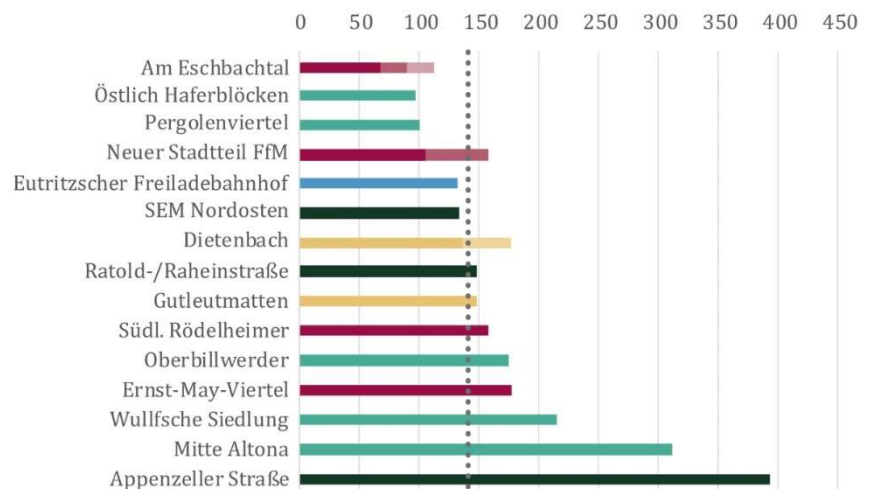


Abbildung 19: Kumulierte Anzahl von Einwohner*innen und Arbeitsplätze je Hektar

Trotz der Beachtung von Arbeitsplätzen in den Quartieren mit größeren Anteilen an Gewerbeflächen ignorieren die Zahlen jedoch, dass in den untersuchten großen Wohnungsbauvorhaben die Wohnnutzung vollkommen unterschiedliche Flächenanteile besitzt. Neben den teils in erheblichem Umfang vorhandenen Gewerbeflächen (bis zu 25%, Schönhof-Viertel), geht dies insbesondere auf den Anteil von Grün- und Freiflächen innerhalb des Plangebiets, unterschiedliche Ausstattungen mit Gemeinbedarfseinrichtungen mit entsprechenden Flächenbedarfen sowie verschiedenen Erschließungserfordernissen zurück. Tabelle 54 zeigt die – zumeist geschätzten – Anteile, die diese Nutzungen an der Siedlungsfläche einnehmen und welcher Anteil als Nettowohnbauland verbleibt. Würde man hier nicht die Siedlungsfläche zugrunde legen, sondern die Plangebietsfläche, würde dies weitere deutliche Verschiebungen bei den meisten Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen aufzeigen, deren Voruntersuchungen zumeist auf ein deutlich größeres Gebiet angewandt werden (im Münchner Nordosten bspw. 595 statt 300 ha, Ernst-May-Viertel 120 statt 45 ha und Stadtteil der Quartiere Frankfurts 545 statt 190 ha). Dies ist insofern relevant, als in den lokalen Diskussionen um den Flächenverbrauch häufig die gesamten als Suchräume gedachten Untersuchungsräume als Flächenbedarf aufgefasst werden (siehe 5.1).

Bei der Aufteilung der Siedlungsfläche wird deutlich, wie unterschiedlich die Fallstudien strukturiert sind: Während etwa in den Gebieten Östlich Haferblöcken und Münchner Nordosten nur ein Drittel der Fläche für Wohnnutzung zur Verfügung steht, sind es in den beiden Bestandsgebieten Wulffsche Siedlung und Appenzeller Straße über vier Fünftel, gefolgt vom Quartier an der Ratold- und Raheinstraße und dem Ernst-May-Viertel mit etwa zwei Drittel Nettowohnbaulandanteil. Außer bei dem Anteil der Wohnfolgeeinrichtungen (insbesondere Schulen), der bei den neuen Stadtteilen aufgrund einer besseren Ausstattung höher ist, zeigen sich keine relevanten Unterschiede zwischen Stadtrand und integrierter Lage.

Flächennutzungen									
	Stadt	Jahr	Wohnfolge- einrich- tungen	Nahver- sorgung	Grün- flächen	Öffent- liche (Frei-)Flächen	Ver- kehr	Ge- werbe	Woh- nen
Gutleutmatten	FB	2007	2%	0%	29%	0%	20%	0%	49%
Mitte Altona	HH	2009	5%	5%	15%	0%	20%	10%	45%
Wulfsche Siedlung	HH	2010	0%	0%	1%	0%	15%	2%	82%
Ernst-May-Viertel	F	2011	2%	0%	15%	5%	15%	0%	63%
Schönhof-Viertel	F	2013	5%	5%	10%	5%	15%	25%	35%
Pergolenviertel	HH	2013	2%	2%	40%	0%	30%	0%	26%
Eutritzscher Freiladebahnhof	L	2016	10%	5%	15%	15%	15%	15%	25%
Ratold-/Raheinstraße	M	2016	5%	5%	10%	5%	10%	0%	65%
Apennzeller Straße	M	2016	2%	0%	5%	0%	10%	0%	83%
Östlich Haferblöcken	HH	2016	2%	0%	50%	5%	10%	0%	33%
Durchschnitt integrierte Lage			3%	2%	18%	3%	16%	5%	52%
Münchner Nordosten	M	2011	10%	2%	20%	5%	15%	15%	33%
Am Eschbachtal	F	2012	15%	2%	15%	0%	20%	0%	48%
Dietenbach	FB	2012	4%	5%	23%	5%	15%	0%	50%
Oberbillwerder	HH	2016	5%	5%	10%	5%	20%	15%	40%
Neuer Stadtteil	F	2017	5%	10%	20%	5%	20%	0%	40%
Durchschnitt Stadtrand			8%	4%	15%	3%	17%	3%	50%
Durchschnitt gesamt			5%	3%	17%	3%	16%	4%	51%

Tabelle 54: Anteile der Flächennutzungen an der Siedlungsfläche

Manche Unterschiede sind den örtlichen Gegebenheiten geschuldet, weil etwa das Grundstück für das Quartier an der Ratold- und Raheinstraße so langgestreckt ist, dass eine Erschließung einen geringen Flächenbedarf hat, oder weil eine große Naturschutzfläche Teil des Plangebiets Östlich Haferblöcken ist. Andere Flächenanteile sind den jeweiligen Planungszielen geschuldet: Erschließungsanlagen insb. auch für den ruhenden Verkehr werden unterschiedlich dimensioniert, im Schönhof-Viertel erstmals in der BRD ein Schulgebäude mit Wohnnutzung in den oberen Etagen gebaut, die Ausstattung mit Grün- und Freiflächen ggf. zugunsten naturnaher Flächen reduziert. Beachtlich ist außerdem, dass für die Vorhaben bzw. Städte in der Projektierung von unterschiedlichen Belegungszahlen und Wohnungsgrößen ausgegangen wird: Während im Ernst-May-Viertel nur mit 2 Personen pro Wohneinheit gerechnet wird, sind es im Münchner Nordosten 2,6, und selbst für die nachverdichtete Siedlung an der Apennzeller Straße wird von 2,5 Personen ausgegangen, obwohl im Bestand relativ kleine, den aktuellen Bedürfnissen von Familien kaum entsprechende Wohneinheiten vorherrschen. Insofern ist der Ermittlung der Einwohnerdichte anhand des Nettobaulands nicht per se der Vorzug gegenüber der Bezugnahme auf die Siedlungsfläche zu geben.

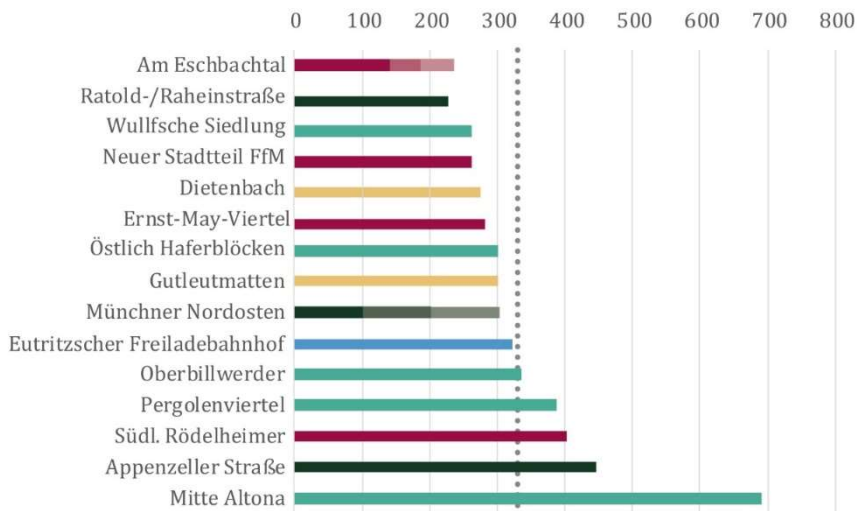


Abbildung 20: Einwohner je Hektar Nettowohnbauland

Im Vergleich zu Abbildung 19 findet in Abbildung 20 eine deutliche Angleichung der Werte statt, die nun zumeist zwischen 250 und 340 EW/ha liegen – mit Ausnahme der nun deutlich hervortretenden höheren Einwohnerdichte in Mitte Altona (691 EW/ha). Nicht abschließend zu klären ist weiterhin die hohe Dichte, die für das Gebiet an der Appenzeller Straße ausgewiesen wird. Hier steigt die Einwohnerdichte demnach durch die Nachverdichtung von schon jetzt erstaunlich hohen 320 EW/ha (Nettowohnbauland) auf 446 EW/ha an. Die vorhandene Einwohnerdichte entspricht etwa dem Eutritzscher Freiladbahnhof und wird von neun der 15 Vorhaben nicht erreicht. Erreicht wird sie teils durch die Bautypologie aus punkt- und zeilenförmigen Gebäuden mit bis zu zwölf Geschossen, vermutlich aber vor allem durch relativ kleine Wohneinheiten – mehr Wohneinheiten pro Hektar im Bestand werden nur durch die Mitte Altona erreicht.

4.4.2 Kompakte Stadt als Begründung und Kritikpunkt

Die Notwendigkeit, die zuvor diskutierten Kennziffern zu rekonstruieren, zeigt einerseits, dass die Strategie häufig implizit bleibt, und andererseits, dass keine transparenten Vergleichsmöglichkeiten bestehen, um Einzelvorhaben in der lokalen Diskussion bewerten zu können: Vorhaben mit vergleichsweise niedriger Einwohnerdichte können so vor Ort für zu große Verdichtung kritisiert werden und umgekehrt ein Bedarf für eine höhere Dichte auch dort formuliert werden, wo objektiv bereits ein hoher Wert besteht. Beides lässt sich in den Fallstudien wiederfinden.

In Freiburg erscheint das Ziel einer kompakten Siedlung weiterhin diskursbestimmend zu sein. Insbesondere in Freiburg werden die Vorzüge einer verdichteten Siedlungsform in Begründungen und öffentlichen Verlautbarungen genannt. Interessant ist, dass dabei stets auch darauf verwiesen wird, dass es auch eine zu hohe Dichte gibt, die mit der Planung vermieden werden soll: Für Dietenbach wird einerseits darauf verwiesen, dass die bauliche Dichte bei einer alternativen Ausweisung von Flächen durch Umlandgemeinden geringer, der Flächenverbrauch damit höher wäre. Andererseits werde durch den neuen Stadtteil auch der

Bedarf für weitere Nachverdichtung im Bestand, etwa durch die Bebauung von Freiflächen, eingedämmt (Stadt Freiburg im Breisgau 2019). So wird mit der Problematik des Siedlungsdrucks für eine Lösung am Stadtrand geworben: „Und der Druck zur Nachverdichtung steigt in allen Stadtteilen – die Folge sind nicht nur steigende Preise, sondern dichtere Bebauung, weniger Freiräume, Parkflächen und Gärten.“ (Stadt Freiburg im Breisgau 2019) Im Fall des Quartiers Gutleutmaten wird die Kompaktheit der Siedlung (teils über den Obergrenzen der BauNVO) betont, zugleich aber auch auf die zusätzlich entstehenden öffentlichen Grünflächen verwiesen, die für eine hohe Wohnqualität trotz dichter Bebauung sorgen sollen. Damit folgt die Argumentation in beiden Fällen dem Ansatz des Freiburger Perspektivplans „Die Stadt weiterentwickeln – Freiburg bleiben“ (bzw. greift ihm vor): Dort wird die Kartierung „Freiburger Dichten“ dafür genutzt, aufzuzeigen, „wo Freiraum entwickelt werden sollte und wo höher oder dichter gebaut werden könnte“ (Stadt Freiburg im Breisgau 2017). Im Perspektivplan werden die Ausgewogenheit von Kompaktheit und Freiraumversorgung als Qualität der Freiburger Stadtstruktur angesehen und Instrumente zur Weiterentwicklung beschrieben.

Auch in Leipzig wurde keine Kritik an der Bebauungsdichte bekannt (allerdings wurde hier insgesamt nur verhaltene Kritik registriert). Stattdessen wurde von der Bürgerschaft sogar explizit eine höhere Bebauung zumindest bezogen auf drei Hochpunkte gewünscht (Leipziger Volkszeitung vom 10.2.2019). Neben der damit verbundenen „Urbanität“ des neuen Quartiers war dies aber auch eine strategische Forderung, die es ermöglichen sollte, dem Investor an anderer Stelle Zugeständnisse abzurufen. Auch in Hamburg spielt Kritik an hohen Dichtewerten nur eine untergeordnete Rolle, obwohl hier mit Mitte Altona, Pergolenviertel und Oberbillwerder einige besonders hochverdichtete Wohnbauflächen entstehen werden. Kritik ist vor allem für Oberbillwerder bekannt, wo mit der hohen Verdichtung bzw. Einwohnerzahlen nicht nur verkehrliche Überlastung, sondern insbesondere auch Entwässerungsproblemen verbunden sein könnten (Diegelmann 17.12.2019; Gladiator 19.12.2019).

In Frankfurt erfolgt eine positive Zuschreibung durch die planende Verwaltung nur im Fall Am Eschbachtal/Harheimer Weg – also in dem selbst in der ursprünglichen Planfassung am wenigsten dicht bebauten Vorhaben dieser Untersuchung. Die dortige Bürgerinitiative fordert eine Reduzierung der Einwohnerzahl der Stadterweiterung, was zu weniger Verkehr, aber auch zu einer dem angrenzenden Einfamilienhaus ähnlicheren Bebauung führen würde. Man sieht durch die Planung den „dörflichen Charakter nicht gewahrt“, zumal einerseits höhere Dichte nicht zu einer Verkleinerung des Baugebiets, sondern nur zu noch mehr neuen Bewohner*innen führe und andererseits mehr Menschen auch mehr Verkehr bedeute (König et al. 16.1.2020). Als Replik auf die Sorgen der Anwohner*innen verweist der Magistrat auf das Ziel eines sparsamen Umgangs mit dem Boden und die diesbezüglichen Vorgaben der Regionalplanung (Magistrat der Stadt Frankfurt 2015, 2013). Umgekehrt wird bei dem im Vergleich stark verdichteten Vorhaben Schönhof-Viertel weder von plangebender noch von kritischer Seite auf die hohe Dichte eingegangen – wohl aber die Überbauung von Freiflächen kritisiert (BUND Frankfurt 2020; Will 8.1.2020). In den beiden übrigen Fällen sind es nur die Kritiker*innen, die auf Dichtewerte eingehen. Wenngleich jeweils nur am Rande, wird im Ernst-May-Viertel auf die hohe bauliche Dichte angrenzender Stadtteile und

deren Kompensation durch die bestehende Grünstruktur im Plangebiet verwiesen.

In München wurde mit „München: kompakt, urban, grün“ bereits 1995 eine Dichtekonzept vorgelegt, das dem des Freiburger Perspektivplans ähnelt (s.o., 2018). Es machte sehr konkrete Empfehlungen zu den möglichen Dichten in Entwicklungs-, Umstrukturierungs- und Nachverdichtungsgebieten, zum jeweiligen Mischungsverhältnis von Wohnen und Arbeiten, zu Verdichtungspotentialen rund um U- und S-Bahn-Stationen, zum Ausbau des ÖPNV und der Schaffung neuer Quartiers- und Stadtteilzentren (vgl. Landeshauptstadt München 1995:50f.). Zugleich ist in München für alle drei Fälle Kritik an der städtebaulichen Dichte bekannt, während nur für den Münchner Nordosten auch positive Verweise belegt sind. Dort wurden im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung „[v]on den Teilnehmenden [...] Fragen zur angemessenen baulichen Dichte [...] kritisch angesprochen. Erwartungen, am Stadtrand moderate Dichten und Höhen zu entwickeln, treffen auf Wünsche anderer Stimmen aus der Öffentlichkeit, München nicht als Dorf weiterzuentwickeln, sondern Urbanität zu wagen“ (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2015). Dabei wird die Forderung nach einem „sensiblen Umgang mit der baulichen Dichte“ insbesondere mit der Stadtrandlage und dem Übergang zur Landschaft begründet. Eine Orientierung am Bestand war hier offenbar weniger Thema. Die Dokumentation der Öffentlichkeitsbeteiligung betont ausdrücklich, dass sich die anwesenden Planungsexperten für Verdichtung ausgesprochen hätten. Bemerkenswert in dem Fall ist, dass im Stadtrat auf Antrag der CSU zwar zwei Varianten mit geringerer Einwohnerzahl in den Eckdatenbeschluss aufgenommen wurden, dies aber dort nicht mit entsprechend reduzierte Wohnbauflächen einherging. Letztlich wurde die Diskussion um städtebauliche Dichte damit zur Wettbewerbsaufgabe, wo eine Abhängigkeit hergestellt wurde (Birgel 20.1.2020). In der Appenzeller Straße, wo auch nach einer Reduzierung von 600 auf 540 zusätzliche Wohneinheiten eine hohe Einwohnerdichte bei niedriger GRZ geplant wird, ist dies der Hauptkritikpunkt der Bestandsbewohner. So berichtet die Süddeutsche Zeitung vom 12.7.2017:

„Als ‚Katastrophe pur‘ geißelte etwa ein Anwohner der Belinzonastraße unter Beifall die geplante Nachverdichtung. ‚Bis ans Küchenfenster‘ wurden den Bestandsmietern Anbauten vor die Nase gesetzt. Ein anderer Redner beschwor gar ein Szenario herauf, bei dem sich die Bewohner aus verschatteten Häusern ‚gegenseitig beim Essen auf die Teller schauen‘.“

Auch hier wird auf die Ortsrandlage verwiesen, während die Anpassung an den Bestand hier eher kritisiert wird: „Durch die geplante Bebauung erhält man den Eindruck, dass die Stadt glaubt, unser Viertel hat schon so viele Hochhäuser, dass man es nun mit unstrukturiertem Aktionismus auf ewig zubetonieren kann“, formuliert es ein Bewohner laut Hallo München vom 29.5.2017. Wie in Frankfurt wird auch in München der durch die Dichte induzierte Verkehr kritisiert (Sachsinger 9.1.2020). Insgesamt ist die Dichtewirkung von Hochhäusern in München anders als in Leipzig ein kritisches Thema, das im weit weniger dicht bebauten Quartier an der Ratold- und Raheinstraße zentrale Bedeutung besitzt, spricht die BI bei der bis zu elfgeschossigen Bebauung doch von „Klein-Manhattan [sic!] Feldmoching“

(fasanerie-aktiv.de), das insbesondere der bestehenden Dorfkirche Konkurrenz bereiten würde und zudem in einer Luftleitbahn stünde (Sachsinger 9.1.2020).

Tatsächlich scheint in München, der dichtesten Stadt Deutschlands, das Thema von besonderer Bedeutung für die Konflikthaftigkeit der Vorhaben. Dass die Thematik in vielen Einzelvorhaben auftaucht, hat mittlerweile dazu geführt, dass sich einzelne Bürgerinitiativen und Vereine zusammengeschlossen haben und nun ein stadtweites Bürgerbegehren „Für ein lebenswertes München – Maßlose Nachverdichtung stoppen“ begonnen haben. Dabei geht es um eine generelle Reduzierung der Baudichte in Wohngebieten der äußeren Stadt, einen Mindestanteil von Grün- oder Freiflächen bei Neuplanungen sowie eine Begrenzung der Umwandlung von Dorfgebieten, Landwirtschafts-, Grün- und Sportflächen auf Wohnnutzungen, um zusätzliche Gewerbegebiete zu verhindern. Zudem umfasst der Forderungskatalog konkrete Punkte zur Entwicklungsmaßnahme im Münchner Nordosten und des Kooperativen Entwicklungsmodells für den Münchner Norden. Sowohl das Aktionsbündnis „Rettet den Münchner Norden“, das auch zum Quartier an der Ratold- und Raheinstraße Position bezogen hat, als auch die BI „Pro Fürstenried“ aus der Appenzeller Straße gehören zu den Unterstützer*innen. Dort wird die Strategie hoher Dichte und stadtweiter „Urbanität“ durchaus kritisch gesehen.

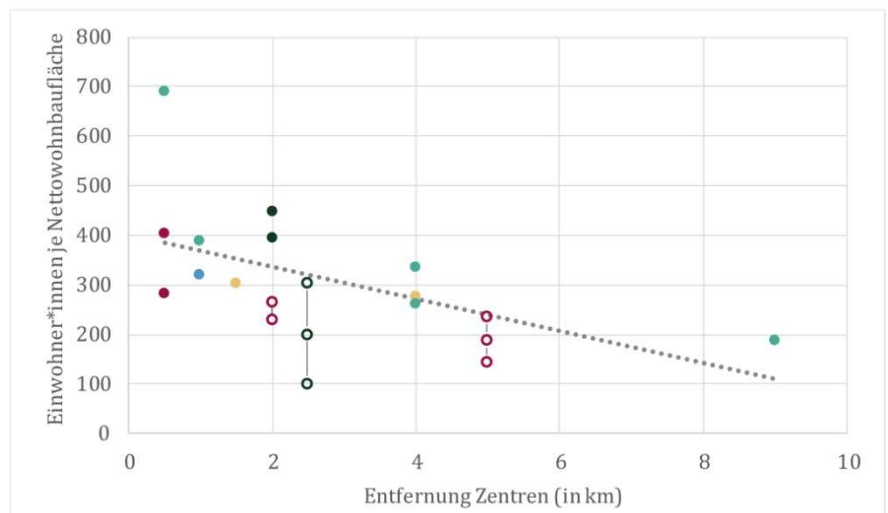


Abbildung 21: Verhältnis der Entfernung zum nächsten Zentrum und Einwohnerdichte

Wenn etwa im Münchner Nordosten von Kritiker*innen hoher Dichten auf die Stadtrandlage verwiesen wird, so entspricht dies durchaus der impliziten Strategie hoher Verdichtung. Die Auswertung der Dichtewerte zeigt, dass eine Tendenz besteht, in zentralen Lagen höhere Einwohnerdichten vorzusehen (Abbildung 21): Für alle Städte mit mehr als einer Fallstudie lässt sich zeigen, dass mit der Entfernung vom nächstgelegenen Zentrum (City oder A-Stadtteilzentrum laut Zentrenkonzept) etwa die Zahl der Einwohner*innen je Nettowohnbaufläche sinkt. Dabei ist die Nähe zum nächstgelegenen Zentrum und der dort in der Regel verfügbaren höherwertigen ÖPNV-Anbindung offenbar wichtiger als die zum Stadtzentrum.

Innerhalb der Fallstudien zeigt sich zudem, dass aktuell den positiven Aspekten einer verdichteten Bauweise in der öffentlichen Diskussion neue negative Aspekte entgegengestellt werden: Dies sind einerseits die Folgen für die Verkehrsinfrastruktur (siehe 5.3), andererseits die durch den Klimawandel zunehmend bedeutsamen kleinklimatischen Folgen: fehlende Ventilation und Durchgrünung, verminderte Frisch- und Kaltluftentstehung etc. Dies gilt insbesondere für Frankfurt am Main, wo Belastungssituationen bereits heute relativ häufig vorkommen. Entsprechend werden Folgen für das Stadtklima in allen Fallstudien außer Schönhof-Viertel von den Bürgerinitiativen artikuliert, im Fall Ernst-May-Viertel führte dies sogar zu einer Verbindung mit der zunächst auf das Makroklima-zielenden „Fridays for Future“-Bewegung (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.4.2019). Auch in Dietenbach, zum Quartier an der Ratold- und Raheinstraße und im Münchner Nordosten werden klimatische Argumente angeführt, sind hier allerdings weniger zentral. In der Appenzeller Straße werden insbesondere Baumfällungen kritisiert, die zusammen mit zusätzlicher Versiegelung „in Zeiten des Klimawandels“ (Hallo München vom 26.7.2019) als unangemessen angesehen werden. Hier wird zudem auch die Bedeutung des Freiraums als Erholungsraum, der durch Nachverdichtung zunehmend unter Druck gerate, artikuliert – ein Thema, das in den übrigen Fallstudien nicht nachgewiesen werden konnte.

Damit konnten in den fünf Untersuchungsstädten und 15 Fallstudien vier wesentliche baulich-räumliche Strategien identifiziert werden, den dringend benötigten Wohnraum zu schaffen. Zugleich werden bereits auf dieser Ebene Grenzen der kommunalen Strategien deutlich. Zunächst sind die Kommunen bemüht, den Wohnraumbedarf einerseits rechnerisch darzulegen und damit zu begründen. Sie versuchen zweitens, große Wohnungsbauvorhaben aus einer gesamtstädtischen Planung abzuleiten, scheinen aber eher in der Lage auf die sich erhöhende Nachfrage mit neuen, teils umfänglichen Projekten zu reagieren als die Stadtentwicklungsplanung an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Dadurch entsteht eine Lücke zwischen Projekt- und Entwicklungsplanung, die letztere teilweise bereits kurze Zeit nach Beschlussfassung in Frage stellt. Drittens versuchen die Städte das vollständige baurechtliche Instrumentarium anzuwenden und wählen für sehr große Vorhaben insbesondere die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM). Hierbei stoßen sie allerdings bislang auf Akzeptanzprobleme. Schließlich wird die in den vergangenen Jahrzehnten verfolgte Nachverdichtungsstrategie nunmehr nicht nur im Innenbereich angewendet, sondern auch neue Stadtteile und Stadtteilergänzungen auf bisherigen Außenbereichsflächen mit hohen städtebaulichen Dichtewerte geplant und übertreffen häufig die bisherigen Stadtrandbereiche.

5. Nachhaltigkeit und integrierte Stadtentwicklung

Werden die zuvor beschriebenen baulichen Strategien den tiefgreifenden Anforderungen an eine nachhaltige, integrierte Stadtentwicklung gerecht? Zumindest viele Bürger*innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich in den Fallstudien kritisch mit den großen Wohnungsbauvorhaben und den kommunalen Strategien auseinandersetzen, sehen erhebliche Defizite hinsichtlich Nachhaltigkeit und Integration. Manches davon mag unterschiedlichen Gewichtungen der Nachhaltigkeitsdimensionen geschuldet sein, weil bei dem herrschenden Wohnungsmangel soziale Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit für die planenden Verwaltungen die Eingriffe rechtfertigen. Andere Kritikpunkte können daher rühren, dass für die Bürger*innen eine integrierte Stadtentwicklung eher bedeutet, dass sich Neuentwicklungen in einen weitestgehend unveränderten Bestand einfügen sollen und nicht, dass sich die gesamte Stadt weiterentwickelt (was keineswegs ein illegitimer Standpunkt wäre). Weitere Punkte könnte allerdings dazu führen, dass die baulichen Strategien und die damit einhergehende Prüfung von „Stadtverträglichkeit“ nochmals überdacht werden müsste.

Im Folgenden werden drei spezifische Aspekte beleuchtet. Zunächst wird untersucht, welche ggf. wenig „behutsamen“ Eingriffe und Auswirkungen die „Stadtverträglichkeit“ der Vorhaben in Frage stellen. Angesichts der erheblichen Flächeninanspruchnahmen, die zudem zu einem größeren Teil im Außenbereich liegen, wird dann das aktuell immer prominenter angeführte Schutzgut „Fläche“ als ökologisches Nachhaltigkeitskriterium betrachtet. Schließlich wird „Stadtverträglichkeit“ wörtlich genommen und der Frage nachgegangen, ob es plausibel erscheint, dass die untersuchten Städte und ihre Infrastruktur die zusätzlichen Menschen, Verkehre, Schüler*innen etc. nicht vertragen.

5.1 Ende der Behutsamkeit? Fehlende Minderung von Eingriffen und Auswirkungen

Noch nicht lange ist es her, da bestimmten nicht die „Wachstumsschmerzen“ dynamischer Großstädte die Fachdebatte, sondern die Schrumpfungserfahrungen und -erwartungen strukturschwacher Regionen und einiger Großstädte – wie zeitweise auch der Untersuchungsstadt Leipzig. Unter dem Eindruck der tiefgreifenden Eingriffe, zu denen sich gerade ostdeutsche Kommunen angesichts des negativen demografischen Trends und des zunehmenden Leerstands gezwungen sahen, wurde die Frage gestellt, ob sich hierin das Ende einer Prämisse andeute, die seit den 1980er Jahren unter dem Begriff der „Behutsamen Stadterneuerung“ zum nahezu flächendeckenden Leitsatz in der Bestandsentwicklung geworden ist: das Ziel eines möglichst geringen Eingriffs in bestehende Strukturen – und zwar

baulich wie sozial. Doch auch damals deuteten sich schon „Wohnungsmangel und Aufwertungstendenzen“ in den Bestandsquartieren wachsender Großstädte wie auch „neue Herausforderungen, wie die energetische Erneuerung des Bestands“, an (Altrock et al. 2014). Wie die Nachhaltigkeit auf die natürliche Regenerationsfähigkeit im globalen Maßstab hinweist, so steht Behutsamkeit für den Anspruch, lokale Eingriffe auf ein Maß zu reduzieren, das die Tragfähigkeit örtlicher Strukturen nicht übersteigt.

Eingriffe und Auswirkungen							
Projekt	Stadt	Jahr	Lage	Eingriffe		Auswirkungen	
				Vornutzung	Natur/Klima	Lokale Sozialstruktur	Infrastruktur
Gutleutmatten	FB	2007	EQ	○			○
Mitte Altona	HH	2009	U	●			
Wulfsche Siedlung	HH	2010	U	○		●	
Münchener 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 Freiladbahnhof	L	2016	U	●			
Quartier 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	●	○		●

Tabelle 55: Von Kritiker*innen angenommene Eingriffe und Auswirkungen der Neubauvorhaben (● = erheblich, ○ = gering)

Dem Neubau wurde im Gegensatz zu Bestandsentwicklung bislang eher ein Nachhaltigkeits- denn ein Behutsamkeitsdefizit unterstellt, was sich aktuell etwa anhand der Flächenschutzproblematik zeigt, die im nachfolgenden Abschnitt untersucht wird. Nun aber verdichten sich die Hinweise darauf, dass auch mancher Neubau von großen Wohnungsbauvorhaben in den dynamisch wachsenden Großstädten vor Ort als wenig behutsam erfahren wird und lokale Betroffenheiten auslöst. Das liegt einerseits daran, dass innerhalb der entsprechenden Großstädte auch unbebaute Flächen nicht „ungenutzt“ sind und Fragen von „Verdrängung“ und „Aufwertung“ damit im weiteren Sinne zwar in der Regel keine Bestandsbewohner*innen und ihre Sozialstrukturen treffen, wohl aber (zum Teil) kleinteilige Nutzungen durch Gewerbe, (Sub-)Kultur, Freizeit, Naturschutz, Luftreinhaltung – und nicht zuletzt Kleingärten, wie gleich eine Reihe von Fällen belegen. Dabei besitzen alle diese Nutzungen auch einen Bezug zur Sozialstruktur in umliegenden Wohnquartieren, weil sie wohnortnahe Arbeit, Naherholung, Freiraumnutzung etc. bieten oder einfach nur für gute Luft sorgen. Andererseits wird auch die bauliche Stadtstruktur strapaziert, wie nicht zuletzt der folgende Abschnitt zur Überlastung bestehender Infrastrukturen zeigt: Die zusätzlichen Menschen sind mobil, brauchen Kinderbetreuung und Bildung etc., womit zwangsläufig bestehende Strukturen zusätzlichen Belastungen ausgesetzt sind, ohne dass die Tragfähigkeit häufig hinreichend untersucht würde. In Zeiten, als

Verkehrsbetriebe um Fahrgäste buhlten und volle Straßen ein Argument für Zubau waren sowie der demografische Wandel in „Tateinheit“ mit der Suburbanisierung die Schulen leerte, wurde Neubau häufig eher als Lösung dieser Probleme angesehen denn als Problem – das aber hat sich in den untersuchten Städten gravierend verändert, was bislang vor allem von Bürger*innen und mancher Oppositionspartei artikuliert wird. Tabelle 55 gibt einen Überblick über die von Kritiker*innen erwarteten Eingriffe und Auswirkungen der Vorhaben, die in der Regel in einem anderen Abschnitt dieses Berichts beschreiben werden. An dieser Stelle konzentrieren sich die Ausführungen stattdessen auf einzelne Aspekte und Besonderheiten.

Die beiden direkt in den Wohnungsbestand eingreifenden Vorhaben, die Umstrukturierungen der Wulffschen Siedlung und der Appenzeller Straße, zeigen, wie sehr die geplanten Maßnahmen die Bestandsquartiere verändern, obwohl wesentliche Teile des Bestands bewusst und in gewissem Sinne „behutsam“ erhalten werden. In der Appenzeller Straße bleiben die bestehenden Gebäude und Wohnungen nahezu vollständig erhalten und sind vor allem bauliche Ergänzungen durch zusätzliche Gebäude und Aufstockungen geplant. Umso schwerer wiegt in der Kritik, dass ein bewohntes Bestandsgebäude „ohne Not“ abgerissen werden soll. Hinzu kommen Eingriffe in den Grünraum zwischen den Gebäuden, den Baum- und Landschaftsschutz. Zudem sieht die Bürgerinitiative Probleme durch Verschattung und nach Bauordnung zu geringe Abstände. Zwischen Bürgerinitiative und Sympathisant*innen kontrovers diskutiert wird hingegen die Veränderung der Sozialstruktur: Während manche*r Mieter*in eine Ghettoisierung fürchtet, geht die Bürgerinitiative eher von hochpreisigen Neubauwohnungen aus – was andernorts ja durchaus ebenfalls kritisch hinterfragt wird und z.B. zu einem Aufwertungsdruck auf den Bestand führen könnte. In der Wulffschen Siedlung wird Behutsamkeit hingegen ohnehin etwas „grober“ interpretiert, sollen hier doch die Bestandsgebäude vollständig abgerissen werden – jedenfalls sofern die Bestandsmieter*innen mitziehen. Erhalten bleiben sollen aber wesentliche Teile des Siedlungsgrundrisses – vermutlich schon aufgrund des unterirdischen Städtebaus und der Möglichkeit einer schrittweisen Sanierung.

Das Beispiel Eutritzscher Freiladbahnstation, wo mehrere Bestandsnutzer*innen weichen müssen, zeigt letztlich, wie schwierig es ist, Behutsamkeit im Dialog mit Investor*innen durchzusetzen. Innerhalb der Bürgerbeteiligung wurden einerseits mehrere der Bestandsgebäude als erhaltenswert definiert – was nicht dazu führte, dass der Investor auch die bestehenden Nutzungen beibehalten würde – und wurde andererseits die Idee einer „Kulturmeile“ entwickelt. Auch dies führte nicht dazu, dass der Investor die beiden vorhandenen Clubs nun als Bestandteil dieser Kultur betrachtet, obwohl das von den Bürger*innen durchaus intendiert war. Der Investor ist aber immerhin behilflich, auf dem mittlerweile schwierigen Markt eine Ersatzimmobilie zu finden. Es zeigt sich aber auch, dass die Bürger*innen ebenso selektiv vorgehen: Die bestehenden gewerblichen Nutzer*innen wurden auch von ihnen nicht als gleichfalls relevant für die von ihnen gewünschte „urbane Mischung“ angesehen.

Unter der Prämisse flächensparenden Bauens wird aktueller Neubau nur bedingt den Strukturen angrenzender Gebiete aus vorangegangenen Jahrzehnten und Jahrhunderten entsprechen, was letztlich schon länger ein Problem von

Stadterweiterungen ist. Im – dem Titel der Bürgerinitiative nach – „(i)ebenswerten“ Bonames fürchtet man um den „dörflichen Charakter“ und führt als Negativbeispiel die Großwohnsiedlung auf der anderen Seite des Ortsteils an (König et al. 16.1.2020). Da die Dichtewerte vermutlich dem alten Dorfkern sogar eher entsprechen als denen in der Großwohnsiedlung und den direkt angrenzenden Einfamilienhausgebieten, sind damit insbesondere die etwas höhere Bebauung und die Mehrfamilienhaustypologie – wenngleich vor allem im Einzeleigentum – gemeint. Im Quartier an der Ratold- und Raheinstraße wurde eine Orientierung am Bestand als Kriterium für den Wettbewerb formuliert, wenngleich damit eine angemessene Verdichtung nicht ausgeschlossen werden sollte – einen Elfgeschoss, der die Anwohner*innen an „Klein-Manhattan“ denken lässt, hätte man jedoch nicht erwartet (Sachsinger 9.1.2020).

Dass sich Behutsamkeit aber auch auf sehr viel größerem Maßstab denken lässt, zeigt ebenfalls das Beispiel aus dem Münchner Norden. Die örtliche Aktionsgemeinschaft, die sich nicht nur diesem einen Vorhaben widmet, weist nämlich auf den Kontext der vielfältigen weiteren städtebaulichen Projekte im direkten Umfeld bzw. im Stadtteil Feldmoching mit seinen aktuell 29.000 Einwohner*innen hin: Zusätzlich zu dem untersuchten Vorhaben mit seinen 900 Wohneinheiten werden auch an der Lerchenauer Straße (1.600 WE), am Eggarten (1.750-2.000 WE, 21ha) und der Hochmuttinger Straße (610 WE, 8,4 ha) neue Wohngebiete geplant, so dass der Stadtteil um mehr als ein Drittel der Bevölkerung wachsen könnte – wobei weder die seit Jahren stattfindende disperse Nachverdichtung auf Einzelparzellen noch die direkt anschließende SEM im Münchner Norden mit ihrem Untersuchungsgebiet von 900 Hektar mit berücksichtigt ist (Abbildung 22).



Abbildung 22: Wohnbauflächen in Feldmoching und die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme im Münchner Norden (eigene Darstellung)

Ganz Ähnliches verdeutlicht die Dorfgemeinschaft Billwärdler – man beachte sowohl die altertümliche Schreibweise als auch die Identifikation mit dem „Dorf“ – mit dem von ihr erstellten „Zerstörungsplan für Billwerder“ (Abbildung 23, nein-zu-oberbillwerder.de). Um den Plan vollständig zu verstehen, muss man wissen, dass es sich bei Billwerder um ein entlang der Bille gelegenes Streifendorf handelt – die schmale graue Siedlungsfläche südlich des Wasserlaufs mit begleitender Straße in der Mitte der Abbildung, auf dessen Südwestseite sich bislang die Vier- und Marschlande als wasserreiches Grün- und Ackerland anschließen. Sie werden, weil nicht Teil des nördlich der Bille gelegenen Naturschutzgebiets, sondern seit Jahrzehnten im Flächennutzungsplan gesichert, nicht nur mit dem 165 Hektar großen neuen Stadtteil Oberbillwerder, sondern zusätzlich mit Kiesteichen, einer Rangierbahnhöferweiterung, einer Justizvollzugsanstalt und der Aufhöhung einer Schlickdeponie beplant. Obwohl die Stadtteilplanung deutlich größere Dimensionen hat als das Quartier an der Ratold- und Raheinstraße in München, verweisen die Bürger*innen auch hier auf den kumulativen Effekt der Maßnahmen auf die für sie erhaltenswerte Kulturlandschaft, die zwar landwirtschaftlich weniger ertragreich ist als die „Heimatböden“ in München und Frankfurt, dafür aber Naherholung und Tierhaltung in relativer Nähe zum Stadtzentrum ermöglicht.



Abbildung 23: Geplante Vorhaben im Stadtteil Billwerder (nein-zu-oberbillwerder.de)

Noch auf einen anderen, eher der ökonomischen Nachhaltigkeit als der Behutsamkeit zuzuordnenden Aspekt weisen die Aktiven der Dorfgemeinschaft Billwärdler hin: Da die Flächen, auf denen der Stadtteil entstehen sollen, der Stadt gehören – was diese als positiv für die Schaffung preisgünstigen Wohnraums ansieht –, zu einem großen Teil aber veräußert werden sollen, geht damit auch eine Privatisierung öffentlichen Eigentums einher. Der Verkauf dient zwar auch der Schaffung von Infrastruktur, die Projektträgerin rechnet aber nach Angaben der Bürgerinitiative dennoch insgesamt mit einem Zuschussgeschäft (Diegelmann 17.12.2019).

5.2 Flächenschutz als neues Konfliktthema lokaler Stadtentwicklungsdebatten


Stoßen dynamisch wachsende Städte mit ihren Strategien zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums an die Grenzen nachhaltiger Stadtentwicklung? Zeigen die in dieser Studie aufgezeigten „Wachstumsschmerzen“ auch, wo diese Grenzen überschritten werden? Ausgehend von zentralen Kontroversen in mehreren Fallstudien wird im Folgenden die Diskussion um das Schutzgut Fläche als Beispiel dafür genommen, wie sich der Nachhaltigkeitsdiskurs in lokalen Stadtentwicklungsdiskussionen aktuell und vor allem unter dem Eindruck dynamischen Wachstums weiterentwickelt.

Das Schutzgut „Fläche“ wird in der konkreten Planung selten über den sparsamen Umgang mit Grund und Boden hinaus angewandt. Neben der rein quantitativen Flächen(neu)inanspruchnahme können auch eine Nutzungsänderung, die Art der Neuinanspruchnahme und ihre – bei baulicher Nutzung stets gegebene – Dauerhaftigkeit sowie der mittelbare Flächenverbrauch im Einwirkungsbereich als Eingriffe in das Schutzgut angesehen werden (Karrenstein 2019). Damit wäre Flächenschutz nicht nur bei Ansiedlungen im Außenbereich, sondern auch in der Innenentwicklung zu beachten. Dennoch wird gerade in öffentlichen Diskussionen um großflächige Neuausweisungen „auf der grünen Wiese“ dieses für lange Zeit naturschutzfachlichen und planerischen Debatten vorbehaltene Argument nun in den lokalen politischen Diskurs eingeführt. Einerseits dort, wo Landwirte ihren „Heimatboden“ gegen Bebauung schützen wollen, andererseits aber auch dort, wo Kernstädte dafür argumentieren, der verdichteten Stadterweiterung den Vorrang vor weiterer Zersiedelung im Umland zu geben. In den lokalen Diskussionen werden darüber hinaus Verknüpfungen zu weiteren Schutzgütern hergestellt und wird zusätzlich der Alternativenprüfung als wesentlichem Instrument der Umweltverträglichkeitsprüfung bereits auf der Ebene der öffentlichen Diskussion erhebliche Bedeutung zugemessen – von Vorhabengegner*innen wie -befürworter*innen.

In ganz unterschiedlicher Weise wird dabei über die Thematik gesprochen, wie zwei Fälle eingangs illustrieren sollen:


- Die Bürgerinitiative „Liebenswertes Bonames“ führt im Fall Am Eschbachtal/Harheimer Weg etwa bereits bestehende Zersiedelung durch vorherige Baugebietsausweisungen (Riedberg, Gewerbegebiete Kalbach), die zu einer Einschränkung der unbebauten Landschaftsteile geführt haben, als Argument an, die geplante Flächenneuanspruchnahme abzulehnen. Zusätzlich wird auf der BI-Homepage auf die Seite des Autors von „Verbietet das Bauen“ verwiesen, der insbesondere aus ökologischer Perspektive negative Aspekte der aktuellen Siedlungsentwicklung beschreibt. Die Stadt Frankfurt selbst argumentiert hingegen aufgrund der Neuanspruchnahme für eine intensive Flächennutzung, d.h. eine dichte und kompakte Bauweise.
- Münchner Nordosten: Unter dem Motto „Heimatboden“ haben Landwirte im Münchner Norden sehr deutlich den Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen vor einer Bebauung thematisiert – wenngleich die tatsächliche Bedeutung angesichts des erkennbaren Hauptziels, eine SEM zu verhindern, unklar bleibt. Im Münchner Nordosten sind die Landwirt*innen weniger präsent als im Münchner Norden, sowohl auf der beplanten Fläche als auch in der öffentlichen Diskussion. Dennoch spielt auch hier die Bedeutung der Landwirtschaft für die regionale Wertschöpfung und

Ernährung eine Rolle und wird auf den hohen Flächenbedarf zzgl. Ersatz- und Ausgleichsflächen verwiesen. Zugleich ist aber auch hier das Hauptargument ein anderes: Der neue Stadtteil würde die angrenzenden Stadtgebiete mit zusätzlichem Verkehr belasten. Um dies zu verhindern wird eine Herabsetzung der Zahl der Wohneinheiten gefordert – ggf. auch bei gleichem Flächenbedarf.



Schutzgut Fläche					Auswirkungen auf das Schutzgut Fläche				Verwandte Schutzgüter		
Projekt	Stadt	Jahr	Lage	Siedlungsfläche (ha)	Neuinanspruchnahme	Nutzungsänderung	Mittelb. Verbrauch	genannte Alternative	Boden	Landschaft	Mensch
									●	●	○
Gutleutmatten	FB	2007	EQ	8,1	gering	Intensivi.	-	-	●	-	-
Mitte Altona	HH	2009	U	25,9	-	Umwandl.	-	-	●	-	○
Wulfsche Siedlung	HH	2010	U	7,5	-	-	Ggf. Umzug	Neuausw.	●	-	○
SEM Nordosten	M	2011	NV	300	hoch	Intensiv.	Ersatz, Ausgleich	Verh. Zuzug	●	●	●
Ernst-May-Viertel	F	2011	SE	45	gering	Intensiv., Umwandl.	Ersatz	Nachverd.	●	●	●
Am Eschbachtal	F	2012	SE	44,2	hoch	Intensiv.	Ersatz	Umnutzung	●	●	●
Dietenbach	FB	2012	NV	110	hoch	Intensiv.	Ersatz	Nachverd., Verh. Zuzug, Umlandwand.	●	●	●
Schönhof-Viertel	F	2013	U	28,4	-	Umwandlung	Verlager.	-	-	-	-
Pergolenviertel	HH	2013	EQ	32	-	Intensivierung	-	-	●	-	●
Eutritzscher Freiladbahnhof	L	2016	U	25	-	Umwandl.	Bisherige Verlager., Zwischenn.	-	●	-	●
Ratold-/Raheinstraße	M	2016	EQ	14	hoch	-	Ersatz	-	●	-	○
Appenzeller Straße	M	2016	U	13,5	-	Intensivi.	Ggf. Umzug	Verhind. Zuzug	●	-	●
Oberbillwerder	HH	2016	NV		hoch	-	Ersatz	bestehende Potenziale	●	●	●
Östl. Haferblöcken	HH	2016	SE	15,6	hoch	-	Ausgleich, ggf. Verlager.	temporäre Bebauung	●	●	○
Neuer Stadtteil	F	2017	NV	190	hoch	-	Ersatz	Leerstand Umlandwand.	●	●	○

Tabelle 56 zeigt systematisch, dass die Unterscheidung der Eingriffe in das Schutzgut Fläche hilfreich ist, um sowohl die durch die fünfzehn Vorhaben entstehenden Auswirkungen als auch die lokalen Diskussionen analysieren zu können. Die rein quantitative Neuinanspruchnahme – hier gemessen am tatsächlichen Ist-Zustand der Flächen und nicht z.B. an einem im Rahmen der vorbereitenden Bauleitplanung erfolgten planerischen Eingriff – entspricht nur in sieben Fällen einem hohen Anteil der zukünftigen Siedlungsfläche von insgesamt 980 Hektar. Für sechs der Wohnungsbauvorhaben wird keine nennenswerte Neuinanspruchnahme vorgenommen. Da sich unter den Gebieten mit hoher Neuinanspruchnahme insbesondere auch wesentliche Flächenanteile der vier neuen Stadtteile befinden, sind dennoch schätzungsweise zwei Drittel bis drei Viertel der Gesamtsiedlungsfläche bislang nicht baulich genutzt. Zählt man Kleingärten nicht als bauliche Nutzung, so würden sogar zwei Fünftel neu in Anspruch genommen. Die neu in Anspruch genommene Fläche ist bislang zum größten Teil landwirtschaftlich genutzt, nur selten werden Grünflächen oder Brachland überplant.



Schutzgut Fläche					Auswirkungen auf das Schutzgut Fläche				Verwandte Schutzgüter		
Projekt	Stadt	Jahr	Lage	Siedlungsfläche (ha)	Neuinanspruchnahme	Nutzungsänderung	Mittelb. Verbrauch	genannte Alternative	Boden	Landschaft	Mensch
Mitte Altona	HH	2009	U	25,9	-	Umwandl.	-	-	●	-	○-
Wulfsche Siedlung	HH	2010	U	7,5	-	-	Ggf. Umzug	Neuausw.	●	-	○
SEM Nordosten	M	2011	NV	300	hoch	Intensiv.	Ersatz, Ausgleich	Verh. Zuzug	●	●	●
Ernst-May-Viertel	F	2011	SE	45	gering	Intensiv., Umwandl.	Ersatz	Nachverd.	●	●	●
Am Eschbachtal	F	2012	SE	44,2	hoch	Intensiv.	Ersatz	Umnutzung	●	●	●
Dietenbach	FB	2012	NV	110	hoch	Intensiv.	Ersatz	Nachverd., Verh. Zuzug, Umlandwand.	●	●	●
Schönhof-Viertel	F	2013	U	28,4	-	Umwandlung	Verlager.	-	-	-	-
Pergolenviertel	HH	2013	EQ	32	-	Intensivierung	-	-	●	-	●
Eutritzscher Freiladbahnhof	L	2016	U	25	-	Umwandl.	Bisherige Verlager., Zwischenn.	-	●	-	●
Ratold-/Raheinstraße	M	2016	EQ	14	hoch	-	Ersatz	-	●	-	○
Appenzeller Straße	M	2016	U	13,5	-	Intensivi.	Ggf. Umzug	Verhind. Zuzug	●	-	●
Oberbillwerder	HH	2016	NV		hoch	-	Ersatz	bestehende Potenziale	●	●	●
Östl. Haferblöcken	HH	2016	SE	15,6	hoch	-	Ausgleich, ggf. Verlager.	temporäre Bebauung	●	●	○
Neuer Stadtteil	F	2017	NV	190	hoch	-	Ersatz	Leerstand Umlandwand.	●	●	○

Tabelle 56: Auswirkungen auf großer Wohnungsbauvorhaben auf das Schutzgut Fläche und verwandte Schutzgüter

Betrachtet man hingegen zusätzlich die Flächennutzungsänderung und den mittelbaren Verbrauch zur qualitativen Bewertung von Eingriffen in das Schutzgut Fläche, so zeigt sich, dass kein Vorhaben ohne Eingriff auskommt. Einerseits kommt bei Flächen mit hoher Neuinanspruchnahme stets ein mittelbarer Verbrauch durch Ersatzflächen für die Landwirtschaft hinzu – zunächst unabhängig davon, ob sie im Rahmen des Planungsprozesses vorgesehen sind oder aus dem Bedarf für landwirtschaftliche Erzeugnisse entstehen. Ähnliches könnte auch für Kleingärten gelten, wobei hier mit Ausnahme der Freiburger Gutleutmatten in den Verfahren keine Ersatzflächen vorgesehen sind. Der Planungsstand lässt in vielen Fällen noch keine Beurteilung zu, inwiefern Ausgleichsflächen erforderlich werden und ob diese bereits Teil der bezifferten Siedlungsfläche sind oder einen zusätzlichen mittelbaren Flächenverbrauch darstellen. Dass Ausgleich erneut

flächenintensiv ist, zeigen die Festsetzungen des Bebauungsplans für das Pergolenviertel: Hier werden innerhalb des 32 Hektar großen Plangebiets 0,8 Hektar für Ausgleichsflächen reserviert, zusätzlich aber nochmals 20 Hektar außerhalb (Bezirksamt Hamburg-Nord o.J.). Ein solcher Ausgleich fällt allerdings bei aktueller Rechtslage nicht an, wenn die Flächen bereits zuvor baulich genutzt waren, wie etwa im Fall Mitte Altona.

Andererseits kann es auch bei baulicher Vornutzung zu Verlagerungen kommen, sofern bestehende gewerbliche oder kulturelle Vornutzungen nicht vollständig aufgegeben werden (Schönhof-Viertel, Eutritzscher Freiladbahnhof). Letztlich ist auch bei Nachverdichtungen ein mittelbarer Verbrauch absehbar, sofern Bestandsnutzer*innen subjektiv wahrgenommene Verschlechterungen ihres Wohnumfelds zum Anlass für einen Umzug nehmen und dabei eine höhere Flächeninanspruchnahme erzeugen. Dies könnte auch dort der Fall sein, wo Kleingärtner*innen den Verlust ihrer Parzelle durch einen Garten im unmittelbaren Wohnumfeld ausgleichen wollen. Direkt als Auswirkung auf das Schutzgut Fläche kann die bei nicht erfolgter Neuinanspruchnahme stets erfolgende Nutzungsänderung angesehen werden. Dabei findet in vielen Fällen eine Intensivierung der baulichen Nutzung statt. Diese kann zunächst im Sinne einer stärkeren Kompaktheit der Siedlungsstruktur positiv bewertet werden und ggf. sogar zu einer Reduktion des mittelbaren Verbrauchs etwa durch Verkehrsflächen führen, zugleich stellen sie aber auch stets einen Ausschluss weiterer bzw. anderer Nutzungen dar (Karrenstein 2019).

Mit Ausnahme des Gebiets Schönhof-Viertel wird stets auch in erheblichem Maße in das Schutzgut Boden eingegriffen, doch entsprechen Art und Maß des Eingriffs nicht automatisch dem Eingriff in das Schutzgut Fläche, wie insbesondere durch den mittelbaren Flächenverbrauch insbesondere durch Ausgleichsmaßnahmen sowie den unterschiedlichen baulichen Dichten deutlich wird. Der häufig im Sinne einer Zerschneidung offener Landschaftsgebiete und Lebensräume als Aspekt des Flächenschutzes missinterpretierte Landschaftsschutz wird hingegen nur in Randlagen beeinträchtigt, während Auswirkungen auf den Menschen insbesondere mittelbar durch neu entstehende oder intensivierete Verkehrsbelastungen in vielen Fällen anzutreffen sind.

Betrachtet man die lokalen Diskussionen um Flächenschutz, die insbesondere dort entstehen, wo eine hohe Flächenneuanspruchnahme geplant wird, so zeigen sich zwei zusätzliche Aspekte für die qualitative Bemessung der Flächeninanspruchnahme als entscheidend:

- Alternativen der Neuinanspruchnahme, Um- und ggf. Weiternutzung,
- unterschiedliche Nutzbarkeit von Flächen in Abhängigkeit von der Art der Nutzung

Zusätzlich wird im Münchner Nordosten und dem Stadtteil der Quartiere insbesondere von Landwirten auf ihr Eigentum und die damit verbundenen Landnutzungsrechte verwiesen. Flächenschutz könnte insofern auch als Form des Eigentumsschutz interpretiert werden, was aber dem Begriff des natürlichen Schutzgutes entgegensteht. Insofern wird hierauf nicht eingegangen, obwohl sich

spätestens in den Antiwachstumskoalitionen zeigt, welche Bedeutung das Landeigentum für die Wachstumsstrategien dynamischer Städte besitzt.

Während der erste Punkt nachfolgend ausführlich dargestellt wird, kann der zweite Punkte aufgrund seltener Nennung in den Fallstudien nur kurz erwähnt werden. Im Fall des Stadtteils der Quartiere problematisiert die dortige Bürgerinitiative „Heimatboden Frankfurt“ Flächenschutz zunächst eher allgemein mit Verweis auf die bestehende Flächenneuanspruchnahme in der BRD. Eigenständig wird zudem der Schutz hochwertiger landwirtschaftlicher Nutzflächen („Bodenzahl 80“) thematisiert, worin sich aber auch die spezifische qualitative Bedeutung der Flächen für die vorhandene Bestandsnutzung Landwirtschaft zeigt: Selbst wenn insgesamt ausreichend Flächen in der Region als Ersatz zur Verfügung stünden, müssten die spezifische Qualität ebenfalls erreicht werden oder die Ersatzflächen entsprechend umfangreicher sein, um den gleichen Ertrag zu gewährleisten.

Die potenziell zur Verfügung stehenden Alternativen des Eingriffs sind zumindest dann entscheidend für die Bewertung, wenn der Bedarf zusätzlichen Wohnraums in der Stadt bzw. Region allgemein anerkannt ist. In den jeweiligen Diskussionen zwischen Projektbefürworter*innen und -kritiker*innen besitzen Alternativen jedoch einen unterschiedlichen Stellenwert, da insbesondere Bürgerinitiativen häufig nicht über Kapazitäten und Fähigkeiten verfügen, um Alternativen zu benennen und zu begründen. Wo eine Thematisierung stattfindet, wird in der Regel lediglich pauschal auf Nachverdichtungspotenziale und Leerstände (ggf. auch im Bürobau; Am Eschbachtal/Harheimer Weg) verwiesen. Für die Kritiker*innen einer Nachverdichtung der Wulffschen Siedlung hingegen ist die Neuausweisung von Wohnbauflächen die präferierte Alternative – ungeachtet der Auswirkungen auf das Schutzgut Fläche.

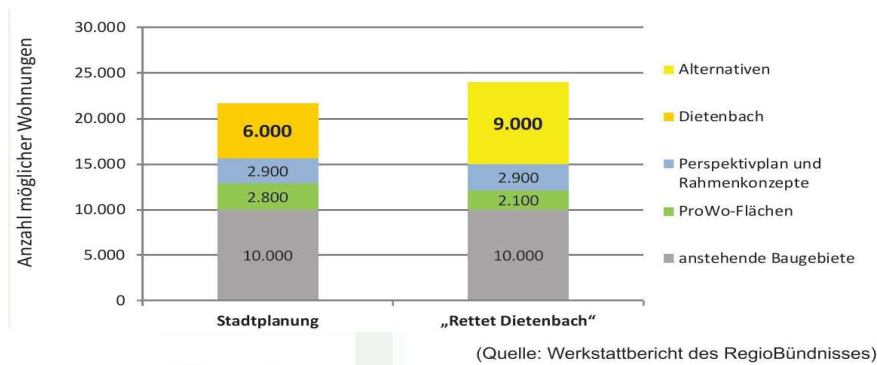


Abbildung 24: Gegenüberstellung von Wohnbaupotenziale der Stadt Freiburg 2014 bis 2035/40 nach Angaben der Stadt und der Burgeraktion (Stadt Freiburg im Breisgau 2019)

Eine deutliche Ausnahme stellt hier der Fall Dietenbach dar, wo für das „Regio-Bündnis“ eine Aufstellung von Innenentwicklungspotenzialen erstellt wurde (RegioBündnis Pro Landwirtschaft, Natur und ökosoziales Wohnen 2018). Flächenreserven aus sonstigen Planungsverfahren, aber auch Nachverdichtungspotenziale wurden addiert und zum Teil durch eigene Schätzungen, häufig aber durch Ratsdrucksachen und andere Quellen belegt. Insgesamt geht man so von einem Potenzial von 21.400 bis 27.800 Wohneinheiten ohne den neuen Stadtteil Dietenbach und weitere umstrittene Vorhaben aus – 9.000 davon stellen für die

Bürgeraktion die Alternative zum neuen Stadtteil dar (Abbildung 24). Hinsichtlich der Flächeninanspruchnahme und der weiteren Kriterien des Flächenschutzes fand zwar keine genaue Prüfung und demnach auch kein Vergleich statt. Für die dem neuen Stadtteil direkt gegenüber gestellten Nachverdichtungsmaßnahmen ist jedoch durchaus von einer positiven Bilanz auszugehen, aufgrund der Kleinteiligkeit der Einzelmaßnahmen und der Eingriffe in Bestände im Streubesitz wäre für die Realisierbarkeit zumindest ein Abschlag vorzusehen. Auf diese Problematik wird seitens der Befürworter*innen hingewiesen. Sie unternehmen auch einen anderen auf den Flächenschutz abzielenden Vergleich: Würde Dietenbach nicht realisiert, fände bei fortgesetztem Wohnraumbedarf eine verstärkte Umlandwanderung statt. In den benachbarten Gemeinden gelte jedoch nicht die gleiche Dichtevorgabe der Regionalplanung wie in der Großstadt: „Um die 15000 Menschen des Stadtteils andernorts unterzubringen, würde im Umland die vierfache Fläche benötigt“, etwa „weil weniger kompakt gebaut und viel Boden für den Verkehr versiegelt wird (Stadt Freiburg im Breisgau 2019:2, 6). Zusätzliche Argumente sind steigende Pkw-Pendlerströme nach Freiburg sowie der besonders ökologische Baustandard der Stadt. Diese Argumentation wird von den Neubauegger*innen nur halb mit dem Hinweis auf Innenentwicklungspotenzialen in den Umlandgemeinden entkräftet:

„Spart Dietenbach Flächenverbrauch im Umland? Nein, denn Flächenverbrauch ist auch im Umland vermeidbar. In den meisten Gemeinden gibt es ähnlich wie in Freiburg viele Alternativen mit Innenentwicklung. Und vielen Gemeinden ist untersagt, durch Zuzug zu wachsen. Die Stadt Freiburg fordert übrigens selbst den Flächenverbrauch durch Baukooperation mit dem Umland (Beispiel Vorstetten).“ (Stadt Freiburg im Breisgau 2019:11)

Entsprechend wird die Argumentation mittlerweile zumindest auch in Frankfurt verwendet. Hier formulierte ausgerechnet der Vorsitzende des als „unabhängige[r] Beirat“ berufenen „Consilium Frankfurt Nord-West“ (Stadtplanungsamt Frankfurt am Main 10.5.2019), Uli Hellweg, in einem Zeitungsinterview:

„In Frankfurt und in den Umlandgemeinden werden viel zu wenige Wohnungen gebaut. Im Flachennutzungsplan gibt es bei den Umlandgemeinden viele Baulandreserven, die aber nicht ausgeschöpft werden. Die Leute werden auf diese Weise gezwungen, sich in immer größeren Entfernungen von der Kernstadt niederzulassen. Das ist eine sehr kurzsichtige Politik. Denn der Flächenverbrauch steigt linear, je weiter man sich von der Kernstadt entfernt. In den Umlandgemeinden wird zum Teil nur mit 20 Prozent der Dichte von Frankfurt gebaut.“ (Frankfurter Rundschau vom 20.11.2019)

Die Argumentation ist insofern interessant, als sie eine bislang für die Innenentwicklung genutzte Begründung (vgl. etwa Mitte Altona, Gutleutmatten, Ernst-May-Viertel) auf den unbeplanten Außenbereich innerhalb des Gemeindegebiets der Kernstadt überträgt. So wird nahelegt, dass es vor dem Ziel einer möglichst geringen Flächenneuanspruchnahme – ggf. ergänzt um weitere qualitative Aspekte des Flächenschutzes – unterschiedlich geeignete Standorte gibt, weil die

Vorgaben der Regionalplanung höhere bauliche Dichten erfordern und Verkehrswege mit ihren Flächenansprüchen weniger stark beansprucht und entsprechend nicht oder in geringerem Maße ausgebaut werden müssten. Das würde allerdings voraussetzen, dass die Ausweisung anhand einer entsprechenden Prüfung und einer Abwägung mit weiteren Kriterien erfolgt (für entsprechende Ansätze im Vereinigten Königreich vgl. Ganser 2005). Nur so würde das Argument strategisch anwendbar und bedürfte aus ökologischer Sicht weiterhin der Gesamtbeachtung aller Schutzgüter. Weder in Frankfurt noch in Freiburg bestand aber zum Zeitpunkt der Standortauswahl ein Konzept zur Siedlungsflächenentwicklung, das eine entsprechende Prüfung gesamtstädtisch oder gar regional vorgenommen hätte. Auch werden bei keinem Vorhaben außer dem Münchner Nordosten transparente Diskussionen um unterschiedliche Flächenausweisung und städtebauliche Verdichtung im jeweiligen Planungsgebiet geführt, so dass die Bürger*innen eher den Eindruck haben, es solle die maximal mögliche Fläche mit der maximalen Nutzung bebaut werden (König et al. 16.1.2020).

Um konsenssteigernd zu wirken, müsste eine solche strategische, flächenschonende Ausweisung von Wohnbauflächen jedoch bereits bei der Ermittlung des Bedarfs ansetzen. Die in Tabelle 56 aufgeführten Alternativen der Projektkritiker*innen zeigen, dass im Gegensatz zum „NIMBY-Klischee“ die unerwünschte Siedlungserweiterung in der Regel nicht nach dem „St.-Floriansprinzip“ verlagert wird. Allenfalls in der Wulffschen Siedlung wird für eine unspezifische Gebietsausweisung plädiert und von den Anwohnenden in Oberbillwerder auf die vielfältigen sonstigen Wohnungsbaupotenziale im Stadtgebiet hingewiesen (J. D. 2018). Unterschwellig sind solche Ansätze durchaus vorhanden, etwa wenn im Gebiet Am Eschbachtal/Harheimer Weg darauf verwiesen wird, dass im Nachbarstadtteil schon eine viel kleinere Ausweisung problematisiert werde, und in der Diskussion um den Stadtteil der Quartiere uneindeutig auf einen zuvor erwogenen Standort am Pfingstberg gezeigt wird. Nicht einmal in Freiburg gab es Forderungen, statt Dietenbach den zunächst parallel untersuchten Alternativstandort auszuwählen. Stattdessen werden, sofern die entsprechenden Bürgerinitiativen und anderen Kritiker*innen überhaupt Alternativen benennen, stets flächenschonende Ansätze im Bestand gefordert: Primär wird auf Umnutzungs- und Nachverdichtungspotenziale verwiesen und damit versucht, Optionen unter der Prämisse des prognostizierten Wohnraumbedarfs aufzuzeigen, die ggf. dann an ihre Grenzen stoßen, wenn sie auch auf andere Flächenneuanspruchnahmen angewendet werden müssten oder aus anderen Gründen kritisiert würden. Dabei werden die Städte in der Regel ohnehin bemüht sein, Potenziale in der Innenentwicklung zu heben. Lediglich für Oberbillwerder ist bekannt, dass zugunsten des neuen Stadtteils im Bezirk Bergedorf auf Entwicklungspotenziale in den Dorfkernen verzichtet wurde (Gladiator 19.12.2019).

Die Frage, ob dynamisch wachsende Städte mit ihren Strategien zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums an die Grenzen nachhaltiger Stadtentwicklung stoßen, wird bezüglich des Flächenschutzes insofern in den lokalen Debatten unterschiedlich bewertet. Aus der Kritik an konkreten Wohnungsbauvorhaben entstehen dabei häufig Alternativvorschläge, die häufig nicht vollständig problemadäquat erscheinen. So schreibt die Bürgerinitiative zum Ernst-May-Viertel, die ansonsten vor allem auf Bodenschutz eingeht (z.B. die Filterfunktion unbebauter Böden) und ansonsten eher pauschal auf die Endlichkeit der Flächenressourcen abstellt:

„Natürlich wird man in Ballungsraumen wie dem Rhein-Main-Gebiet nicht auf den Bau neuer Wohnungen verzichten können. Aber mit Sorgfalt sollte ausgewählt werden, welche bereits versiegelten Flächen hierfür sinnvoll umgewandelt werden können.“ (gruene-lunge-am-guenthersburgpark.de).

Die Stadt verweist hingegen auf die zentrumsnahe Lage und die Notwendigkeit der Innenentwicklung, wohl ebenfalls um den (mittelbaren) Verbrauch zu reduzieren. So zeigt die Kritik hier wie andernorts zumindest, dass es innerhalb der gewählten Planungsstrategien an transparenter Überprüfung fehlt, um die natürlichen Grenzen des Wachstums nicht zu missachten, durch räumliche Steuerung möglichst nachhaltige Ergebnisse in der gebauten Umwelt zu erwirken und zugleich auch die Akzeptanz für einzelne Projekte zu erhöhen.

In der Regel wird im Gegensatz zu den vorgeschlagenen Lösungen das Problem allgemein anerkannt. In mindestens drei Fällen ist dies aber anders: Hier verlässt die Argumentation die Grenzen der in der Wohnraumbedarfsprognose aufgezeigten Problematik und zugleich die Grenzen der Stadt bzw. Region. Im Münchner Nordosten, an der Appenzeller Straße sowie in Dietenbach wird auf Möglichkeiten verwiesen, Wanderungsgewinne zu reduzieren und so den prognostizierten Bedarf zu reduzieren. Das Flächenschutzargument lautet hier im Kern, dass durch Weiternutzung von Flächen mit bestehender Wohnnutzung eine Flächenneuinanspruchnahme verhindert werden kann.

5.3 Grenzen der Integration der Siedlungsentwicklung in die (Verkehrs-) Infrastruktur

Eine wesentliche Problematik aktueller Wohnungsbauvorhaben ist die Integration in eine weitgehend bestehende Infrastruktur. Insbesondere große Stadtentwicklungsprojekte wie die untersuchten neuen Stadtteile in Frankfurt, Freiburg, Hamburg und München bedingen erhebliche Auswirkungen im Nahbereich sowie in den gesamten städtischen Verkehrs- und Versorgungsnetzen. Diese sind häufig ohnehin bereits stark ausgelastet. Daher wird häufig kontrovers über bestehende Kapazitäten und mögliche Ergänzungen diskutiert, da die Projekte einerseits eine zusätzliche Belastung bestehender Netze, Wege und Einrichtungen (z.B. Schulen, Kindertagesstätten) darstellen können, andererseits die Chance bieten, dass Infrastrukturen ausgebaut oder erneuert werden. Von besonderer Bedeutung ist hierbei das zeitliche Projektmanagement, da in der Vergangenheit häufiger notwendige Infrastrukturen nicht bei Fertigstellung des Wohnungsbauvorhabens bereitstanden. Ggf. ist auch die Finanzierung Gegenstand von Kontroversen, da diese in der Regel nicht vollständig dem Vorhaben zugerechnet werden (können), sondern bei der Allgemeinheit oder Anliegenden verbleiben.

In neun Quartieren wird im Zuge der Planung des Wohnungsbauvorhabens mit einer Überlastung bestehender Infrastruktur gerechnet – zumindest seitens der Projektkritiker*innen. Dies gilt insbesondere für Gebiete, in denen bereits ohne eine wachsende Bevölkerung Beschränkungen des Verkehrssystems erfahrbar sind. So erweitert das Gebiet Am Eschbachtal/Harheimer Weg den Stadtteil Bonames, dessen Kern bereits heute stark von Durchfahrts- sowie Ziel- und

Quellverkehr belastet ist (Abbildung 25). Dass die mit dem Wohngebiet geplante Ortsrandstraße eine Entlastung bringt, wird seitens der BI in Frage gestellt, da nur eine Teilumfahrung möglich ist und durch die aus ihrer Sicht zu hohe Einwohnerzahl von einer stärkeren Zusatzbelastung ausgegangen wird: „Wir warten seit den 90er Jahren auf die versprochene Entlastung durch eine, wie auch immer gear-tete, Entlastungsstraße und bekommen nun zur Belohnung eine zusätzliche Be-lastung angeboten.“ (liebenswertesbonames.de) Die örtlichen Verkehrsproblem nicht zu verschärften, ist ihr wichtigstes Anliegen (König et al. 16.1.2020).



Abbildung 25: Materialien zur Öffentlichkeitsarbeit der Bürgerinitiative „Liebenswertes Bonames“ zum Thema Verkehrsbelastung (liebenswertesbonames.de)

Auch in den umliegenden Stadtteilen des neuen Stadtteils im Münchner Nordosten bestehen aktuell insbesondere im MIV Überlastungssituationen, bei denen für den Fall einer Bebauung durch Bürgerinitiativen und Lokalpolitiker*innen von einer Verschärfung ausgegangen wird. Ein Verkehrsgutachten bestätigt dies. Die Aussicht auf zusätzliche Verkehrsteilnehmer*innen durch den neuen Stadtteil im Münchner Nordosten ist für viele Anwohner*innen dadurch problematisch.

„Das ganze Vorhaben überfordert die Infrastruktur, da wird aber keine Rücksicht drauf genommen“, sagte auch ein Sprecher der Bürgerinitiative „Pro Fürstenried“ der tz vom 3.6.2019 zur Appenzeller Straße. Kritisiert wird einerseits der durch die Nachverdichtung erwartete Anstieg des Pkw-Verkehrs, während eine Anwohnerin mit den Worten wiedergegeben wird, sie wisse schon jetzt nicht, wie sie „mit dem Auto hier rauskommen soll“ (Hallo München vom 26.7.2019). Zudem wird der Stellplatzschlüssel (0,53) als zu gering bewertet und insofern auch Druck auf die vorhandenen Parkplätze erwartet. Die Planung will hingegen ein Mobilitätskonzept mit Ladestation, Carsharing und verbesserter Busanbindung realisieren. Ein CSU-Bezirkspolitiker bezeichnete dies aber als Ablenkungsmaßnahme, da das „zu befürchtende Chaos durch Individualverkehr“ das eigentliche Problem sei (Hallo München vom 26.7.2019). Dass die im Konzept vorgesehenen Maßnahmen dem entgegenwirken könnten, wird von den Kritiker*innen offenbar nicht erwartet, zumal bereits im Ist-Zustand eine Überlastung besteht (s.u.). Seitens des Planungsamts werden diese Darstellungen jedoch zurückgewiesen, da die Verkehrsberechnungen „keine wesentlichen Verschlechterungen des Verkehrsablaufs“ ergeben hätten (Landeshauptstadt München, Referat für

Stadtplanung und Bauordnung 2016). Auch die Kapazitäten der U-Bahnlinie seien für die zusätzlichen rund 600 Wohneinheiten ausreichend. Einzig die Situation der Park-and-Ride-Plätze an der Haltestelle Fürstenried wird als ungenügend bezeichnet, doch fehlten Flächen für eine Erweiterung. Befürchtungen einer Überlastung von Schulen und Kindertagesstätten werden ebenfalls nicht geteilt (Studio Stadt Region 2016), allerdings bestehen auch unterschiedliche Auffassung darüber, welche Wege Schulkindern zugemutet werden können, sieht die städtische Lösung doch eine Veränderung der Schulbezirke und Schulwege über zwei stark befahrene Straßen vor (pro-fuerstenried.de).

Doch auch ohne eine akute Belastungssituation können Befürchtungen vor zunehmendem Verkehr auftreten. Auf den neuen Stadtteil Oberbillwerder scheint das Hamburger Verkehrsnetz mit Blick auf das Streckennetz nur zu warten: Die Bebauung entlang der S-Bahn-Strecke am Haltepunkt ist bislang nur in südwestlicher Richtung vorhanden, im Nordosten könnte der Stadtteil angebunden werden, ohne dass neuen Gleise oder Stationen nötig wären. Jedoch befürchten die lokalen Kritiker*innen, dass das Netz im Ganzen für die zusätzliche Belastung kaum gerüstet ist. Entweder müssten die Züge verlängert und damit auch sämtliche weitere Haltepunkte entlang der Bestandsstrecke erweitert oder es müsste eine zusätzliche Linie eingerichtet werden, die dann aber nicht über den bereits voll ausgelasteten Hauptbahnhof fahren könnte und auf eine weniger attraktive Nebenstrecke ausweichen müsste (Diegelmann 17.12.2019).

Weit geringer, aber dennoch für die Betroffenen kritisch, sind etwa die Belastungen, die eine größere Zahl von Anwohner*innen während der Planung zum Quartier Gutleutmatten befürchteten: Würden im Neubaugebiet zu wenige Parkplätze entstehen, würde der ruhende Verkehr auf umliegende Straßen ausweichen. Die Stadt Freiburg reagierte auf die Kritik und setzte im Bebauungsplan Tiefgaragen vor –zum Ärger der späteren Bauherren. Auch im Planungsprozess Schönhof-Viertel ist die bisherige Verkehrsbelastung kein Thema. Doch auch hier fordert der Ortsbeirat Informationen, wie sich die zusätzliche Straßenverbindung, die durch das Quartier geschaffen wird, „auf die Verkehrsflüsse“ auswirke. Begründet wird dies damit, dass „[d]ie Anwohner der City-West befürchten, dass es durch den Lückenschluss der Straßen in das bebaute Areal zu einer noch höheren Belastung der Straßen in der City-West und im Bereich des Katharinenkreisel kommen wird“ (Ortsbeirat für den Ortsbezirk 7 2019).

Angesichts der hohen Auslastung der bestehenden Verkehrsinfrastruktur ist der Aufbau vor allem neuer ÖPNV-Anbindungen nicht nur eine Notwendigkeit für die Entwicklungsfähigkeit neuer Wohnquartiere. Erweiterungen des Schienenverkehrsnetzes sowie Entlastungsstraßen können auch ein Argument in lokalen Diskussionen und damit potenziell eine Durchsetzungsstrategie darstellen. So rechnet die Stadt Hamburg mit einer Verdopplung der Taktichte durch die Erschließung der Wohnfläche und den Wohnraum für Geflüchtete Östlich Haferblöcken, wo die Frage der Verkehrsbelastung allerdings kaum relevant erscheint. Die weiteren Fallstudien zeigen jedoch, dass diese Strategie bislang kaum verfängt, was unter anderem daran liegt, dass einerseits Engstellen im weiteren Netz vermutet werden, wodurch die Angebote unattraktiv wären. Andererseits sind viele Bestandsgebiete gerade in suburbanen Lagen stark autoabhängig, und verbesserte ÖPNV-Angebote sind weder adressatengerecht, noch wird den Neu-Nachbarn ein

weniger autoabhängiger Lebensstil zugetraut (vgl. König et al. 16.1.2020). Dementsprechend verlieren „autoarme“ Verkehrskonzepte in der Öffentlichkeit tendenziell an Plausibilität.

So wird für den Stadtteil der Quartiere eine Umgehungsstraße und ein S-Bahn-Anschluss vorgesehen, die jeweils auch den Nachbarkommunen dienen, die dem Vorhaben kritisch gegenüberstehen. Sofern dies eine Strategie sein sollte, scheint sie bislang nicht aufzugehen. Während Steinbach das Angebot eines S-Bahn-Anschlusses ausschlägt, zeigte sich Oberursel zwar zunächst an der besseren Straßenanbindung interessiert, lehnt das Stadtteilprojekt mittlerweile aber ähnlich vehement ab. Für Oberbillwerder wiederum erscheint ein Teil des Verkehrskonzepts aus dem Ideenwettbewerb bereits obsolet. Die „connected city“ wird wohl keine Verknüpfungen mit den nördlich und südlich angrenzenden Bestandsquartieren bekommen, weil die dortigen Bewohner*innen eine daraus resultierende Verkehrszunahme fürchten. Bei den oben bereits beschriebenen Zweifeln an der Kapazität der wichtigsten ÖPNV-Verbindung und der für viele Fahrradpendler*innen doch recht großen Distanz zur „City“ von rund 11 Kilometern könnte die neuzuerstellende Zufahrt zur Bundesstraße die wichtigste Verkehrsinfrastruktur des dann allenfalls im Inneren gut vernetzten Stadtteils werden.

Das Gebiet im Münchner Nordosten soll durch die Verlängerung der U-Bahnlinie U4 vom Arbellapark über die S-Bahn-Station Riem bis zur U-Bahnlinie U2 in der Messestadt erschlossen werden. Diese Variante war nur in einem der drei Entwürfe der ersten Bürgerbeteiligung enthalten, wurde dort aber als wesentlicher Vorteil zu einer reinen Verlängerung angesehen. Für den Bestand entstünden komfortable Verknüpfungen etwa zwischen Messe und Flughafen (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2017a). Hinzu kommt, dass die westlich des Untersuchungsraums verlaufende S8 zwar nicht im Zuge der Stadtteilplanung, sondern unabhängig davon ausgebaut und untertunnelt werden soll. Da die damit einhergehende Entlastung bzgl. Lärm und Verkehrsfluss im MIV erhebliche Auswirkungen auf die Folgen der Ansiedlung hat, wird sie im Wettbewerb als gegeben angenommen (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2019a), obwohl dies bedeuten kann, dass es zwischenzeitlich zu einer stärkeren Verkehrsüberlastung kommt. Der Bezirksausschuss des betroffenen Stadtteils Bogenhausen fordert daher, den Bau des Stadtteils erst nach Fertigstellung der Untertunnelung zu beginnen (siehe 6.2). Solch umfangreiche Infrastrukturinvestitionen stellen für manch kritische Bürger*in ein zusätzliches Argument dar, die auf Zuzug von Einwohner*innen und Neuansiedlung von Gewerbe ausgelegte städtische Wachstumsstrategie in Frage zu stellen: Lohnen sich für die Kommunen zusätzliche Gewerbe- und Einkommensteuern, wenn die Infrastrukturkosten so hoch sind (Sachsinger 9.1.2020)?

Ein weiterer Kritikpunkt speist sich aus der Erfahrung, dass Infrastrukturen in früheren Vorhaben nicht rechtzeitig zur Verfügung standen und der Zuzug in die neuen Wohnquartiere so zumindest zeitweise zu Überlastungen führte, sich ggf. sogar ein anderes Nutzerverhalten einstellte. Hierauf reagieren die Kommunen zumindest in einzelnen Fällen mit Ankündigungen, Infrastrukturen frühzeitig bereitzustellen. In den Fallstudien ist dies allerdings im Wesentlichen nur in Frankfurt ein Thema. Hier wird der Bereitstellung von Infrastruktur besondere Beachtung geschenkt, bestehen hier doch negative Erfahrungen aus der Entwicklung

des Riedbergs. Entsprechend wird für den nächsten, fast direkt angrenzenden Stadtteil der Quartiere nun bereits im Stadium der Voruntersuchung versprochen, Schulen und Kindertageseinrichtungen würden „parallel zur Besiedlung“ bereitgestellt (stadtplanungsamt-frankfurt.de). Tatsächlich wird auf die Bereitstellung der Infrastruktur aktuell nur am Rande eingegangen. Im Wohngebiet Am Eschbachtal/Harheimer Weg geht die Stadt einen Schritt weiter: Da zumindest für die geplante weiterführende Schule bereits ohne das Neubaugebiet ein hinreichender Bedarf besteht, wurde der Standort an dessen Rand verlagert und das entsprechende Teilgebiet in ein eigenes Bauleitplanverfahren überführt, damit die Schule unabhängig vom Fortgang des bereits seit zwei Jahrzehnten aufgestellten Verfahrens für das Wohnungsbauvorhaben realisiert werden kann. Dies macht das Projekt jedoch bislang nicht weniger umstritten. Hinsichtlich des Bereitstellungszeitpunkts wird in der Auseinandersetzung ohnehin eher die Ortsrandstraße kritisch hinterfragt, deren verkehrlicher Nutzen zudem in Frage gestellt wird. Eine besondere Situation besteht auch im Ernst-May-Viertel, da die wesentliche Infrastrukturleistung, die Einhausung der A661, aufgrund der Emissionen der Autobahn eine wesentliche Voraussetzung für die Bebaubarkeit mehrerer Teilflächen ist. Dies gilt jedoch nicht für den größten Teilbereich, der entsprechend prioritär beplant wird. Letztlich führt auch die für das Gebiet Schönhof-Viertel vorgesehene Integration der Schule in ein Wohngebäude zu einer gleichzeitigen Realisierung. Wie wichtig dieses Thema in der Stadtgesellschaft ist, zeigt sich im Gebiet Schönhof-Viertel: Obwohl nur relativ wenige Plätze benötigt werden, mahnt der Ortsbeirat eine vorrangige Erstellung der geplanten Kindertagesstätte an und fordert dafür sogar eine nichtintegrierte Bauweise (Magistrat der Stadt Frankfurt 2014b). Ebenso wird auf die rechtzeitige Planung der Busverbindung gedrungen (Ortsbeirat für den Ortsbezirk 7).

Obwohl Nachhaltigkeit und Integration von allen untersuchten Städten als wesentliche Ziele ihrer Stadtentwicklung angestrebt werden, ist die Frage, ob ihre baulich-räumlichen Strategien im Umgang mit dem dynamischen Bevölkerungswachstum, wie sie sich anhand der großen Wohnungsbauvorhaben darstellen, diesen Zielen gerecht werden, keineswegs eindeutig positiv zu beantworten. Trotz der Zielsetzung werden Neuversiegelungen in einem Umfang vorgenommen, der Flächenschutzziele in Frage stellt, und erscheinen viele Vorhaben über das bauliche Maß hinaus zu gehen, was bislang in vergleichbaren Situationen als „stadtverträglich“ angesehen wurde. Diese Massivität von Eingriffen und die vor Ort befürchteten Auswirkungen, sind zunächst auch sozialen Anforderungen an die Wohnraumversorgung geschuldet, zugleich aber häufig der hohen baulichen und funktionalen Dichte geschuldet, die bewusst – und gerade aufgrund positiver Auswirkungen auf Nachhaltigkeitsparameter – gewählt wurde: In der planerischen Logik steht den relativ massiven Eingriffen an einer Stelle dann der Verzicht auf Eingriffe an anderer Stelle gegenüber. Diese Logik kommt allerdings an Grenzen, wo es um die Belastbarkeit der Stadtstruktur und der insbesondere der städtischen (Verkehrs-)Infrastruktur geht: Weder ein überlasteter ÖPNV, noch überfüllte Straßen helfen einer nachhaltigen und integrierten Stadtentwicklung.


6. Kommunikative und partizipative Strategien innerhalb der lokalen Governance

Um die jeweils vor Ort Anwendung findenden Governance-Konfigurationen mit ihren Akteur*innen, Strukturen und Prozesse zu untersuchen, innerhalb derer die Strategien für einen Umgang mit dem dynamischen Bevölkerungswachstum einerseits und einer integrierten, nachhaltigen und „Wachstumsschmerzen“ mildernden Stadtentwicklung andererseits diskutiert und entschieden werden, sollen in den nachfolgenden drei Unterkapiteln vor allem die partizipativen/deliberativen und ggf. ko-produktiven Ansätze in den Blick genommen werden, die von den Städten verfolgt werden. Zunächst geht es um die Zusammenhänge zwischen lokalstaatlichen Beteiligungsangeboten auf der einen Seite und dem Entstehen von Protest und weiteren Formen eigenständiger Partizipation auf der anderen Seite. Im zweiten Abschnitt werden dann die Netzwerke untersucht, die Bürger*innen und ihre Organisationen zur Durchsetzung ihrer Interessen bilden oder nutzen, wobei insbesondere der Frage nachgegangen wird, ob dabei zumindest in einigen Fällen „Antiwachstumskoalitionen“ entstehen. Schließlich soll der untersten Eben lokaler Governance, also dem Stadtteil oder Bezirk, besondere Beachtung geschenkt werden, da im inhaltlichen Widerspruch naturgemäß lokal begrenzter Planungsvorhaben und dem mit Wachstum begründeten stadtweiten Interesse an diesen Vorhaben die Situation entsteht, dass lokale gewählte Vertreter*innen und die entsprechenden Gremien sowohl zu Erklärer*innen und Multiplikator*innen im kommunalen Werben um die bauliche Strategie der Wohnraumversorgung werden können, als auch zu institutionalisierten Träger*innen des lokalen „Bürgerwillens“ und ggf. Protests.

6.1 Lokalstaatliche Beteiligung und eigenständige Partizipation

Die Planung großer Wohnungsbauvorhaben ist durch vielfältige Interaktionen von planender Lokalverwaltung und -politik mit der Öffentlichkeit betroffener oder interessierter Bürger*innen und ihrer zivilgesellschaftlichen Organisationen geprägt. Bereits im Rahmen der Vorstudie wurden die Beteiligungsangebote in den fünf Städten untersucht und allgemein eine Zunahme konstatiert. Auch wurde in der Fallauswahl darauf geachtet, insbesondere solche Projekte auszuwählen, bei denen eine öffentliche Konfliktaustragung erkennbar war, um der zunehmenden Konflikthaftigkeit von Stadtentwicklungspolitik und der damit einhergehenden eigenständigen Partizipation von Bürger*innen und Zivilgesellschaft Rechnung zu tragen. Zugleich können deutliche Unterschiede festgestellt werden, bei denen auch keinesfalls von einer generellen (Un-)Bedingtheit von Beteiligungsangeboten und eigenständiger Partizipation ausgegangen werden kann.

Was allgemein unter Bürgerbeteiligung oder Partizipation gefasst wird, lässt sich in zwei Bereiche teilen: Einerseits die von der Kommune gewährte Teilhabe im Rahmen von Beteiligungsangeboten, andererseits die Teilnahme der Bürger*innen an diesen Teilhabengebieten und durch eigenständige, „selbstermächtigte“ Partizipation wie etwa Netzwirkbildung, Protesthandlungen und der Nutzung direktdemokratischer Instrumente (hier vor allem Bürgerbegehren; vgl. Lüttringhaus 2003). Im Überblick zeigt sich Hamburg als die Stadt, in der sowohl Teilhabe und Teilnahme stark ausgeprägt sind. Auch das Leipziger Beispiel zeigt sowohl starke Teilhabe als auch Teilnahme. Hier ist die Teilnahme allerdings weitgehend auf eine – sehr umfangreiche – Beteiligung an den breiten kommunalen Angeboten beschränkt, während eigenständige Partizipation trotz bestehender Konflikte vergleichsweise gering bleibt. In München und Freiburg besteht durchgehend relativ hohe Beteiligung, während die Teilhabeangebote zwischen den Vorhaben schwanken. In Frankfurt sind die Angebote nahezu durchgängig relativ schwach ausgeprägt (Ausnahme ist das spät angelaufene Verfahren zum Stadtteil der Quartiere), während die Bürger*innen hohe Teilnahme zeigen – insbesondere bei fehlenden Angeboten auch eigenständig.



Teilhabe und Teilnahme				Teilhabe					Teilnahme			
Quartier	Stadt	Beginn	Lage	Information	Expert*innenbeteiligung	Dialog	Kooperation	Delegation	Konzept	Mitwirkung	Eigenständigkeit	Netzwerke
Mitte Altona	HH	2009	U	●	○	●	●		●	●	●	●
Pergolenviertel	HH	2013	EQ	k. A.	○	●	●		●	●	●	●
Östlich Haferblöcken	HH	2016	NV	●		●	●		●	●	●	●
Dietenbach	FB	2012	NV	●	●	●		●	●	●	●	●
Münchener Nordosten	M	2011	NV	●	●	●	○		●	●	●	●
Oberbillwerder	HH	2016	SE	●	●	●	○		●	○	●	○
Eutritzscher Freiladebahnhof	L	2016	U	●	●	●			●	●	○	
Am Eschbachtal	F	2012	SE	○		●				●	●	●
Appenzeller Straße	M	2016	U	●	○	●				○	●	●
Stadtteil der Quartiere	F	2017	NV	●	●	○			○	○	●	●
Ratold-/Raheinstraße	M	2016	EQ		○	●	○			●	○	●
Wullfsche Siedlung	HH	2010	U	○		○		○		●	●	●
Ernst-May-Viertel	F	2011	SE		○	○				k. A.	●	●
Gutleutmatten	FB	2007	EQ	○		○				●	●	
Schönhof-Viertel	F	2013	U	○	○	○				○	○	○

Tabelle 57: Teilhabe und Teilnahme in den 15 Fallstudien

Stellt man die Beteiligungsstrategien von lokalem Staat und Bürger*innen in den 15 Fallstudien gegenüber, so zeigt sich in Tabelle 57 ein vielfältiges Bild, das

wenig mit der weitverbreiteten Vorstellung eines Determinismus von Teilhabe und Teilnahme zu tun, dass also das Fehlen staatlicher Beteiligungsangebote zu eigenständiger und dann häufig destruktiver bürgerschaftlicher Partizipation führe, zu Protest, Widerstand und Klagen. Anhand der Tabelle wird gegenübergestellt, ob in den Planungsprozessen unterschiedlichen Formen oder auch Stufen von Beteiligung angeboten werden (von Information zu Delegation), ob die lokalstaatliche Beteiligungsstrategie bewusst konzipiert wurde und wie stark Mitwirkung an diesen Angeboten, eigenständige Partizipationsformen der Bürger*innen sowie Netzwerkbildungen stattfinden. Anhand einer Ampelkennzeichnung werden Teilhabe und Teilnahme stark vereinfacht nach ihrer Intensität bewertet, wobei die Bewertung eher wohlwollend ausfällt: Angesichts von nur eines Verfahrens, in dem die Entscheidung tatsächlich an die Bürger*innen delegiert wurde – der gültige Bürgerentscheid in Dietenbach – wäre eine kritischere Betrachtung möglich. So lobt ein Politiker aus Bergedorf zwar die vom Hamburger Senat initiierten Partizipationsprozesse, sagt aber zugleich, dass es dabei „nichts zu entscheiden“ gebe (Gladiator 19.12.2019). Würde man hier aber mit einem solch kritischen Maß messen, wäre die vergleichende Aussage der Tabelle eingeschränkt.

Oberbillwerder und der Eutritzscher Freiladebahnhof sind die einzigen beiden Fälle, in denen die Teilhabeangebote intensiver sind als die bürgerschaftliche Teilnahme. Dabei unterscheiden sich die relativen Schwächen der Teilnahme: Während die Bürger*innen in Oberbillwerder das auch von Kritiker*innen positiv bewertete (Gladiator 19.12.2019) Beteiligungsangebot kaum für ihre Zwecke zu nutzen scheinen und jenseits ihrer „Dorfgemeinschaft“ kaum Netzwerke bilden, nehmen die Leipziger*innen die Beteiligungsangebote stark wahr. Bei den restlichen Fällen ist die bürgerschaftliche Teilnahme mindestens ebenso ausgeprägt wie die Teilhabe. In einem Drittel der Fälle sind sowohl Teilhabe als auch Teilnahme stark ausgeprägt. Hierzu zählen mit Mitte Altona, Pergolenviertel und Östlich Haferblöcken drei Hamburger Fälle. Hinzu kommen die untersuchten neuen Stadtteile in München und Freiburg. Zwei der vier Fälle mit vergleichsweise geringen Teilhabeangeboten zeigen sehr intensive bürgerschaftliche „Korrektive“, also Versuche, mit Engagement die fehlende Beteiligung „selbst“ zu erzeugen (Wulfsche Siedlung, Ernst-May-Viertel). Nur im Frankfurter Schönhof-Viertel treffen die geringen (formalen) Angebote der Stadt auf geringe bzw. späte (öffentliche) Teilnahme. Aber möglicherweise liegt dies auch daran, dass auch aus Rücksicht auf wirtschaftlichen Interessen der betroffenen Unternehmen die wesentliche Teilnahme und Teilhabe hier in informellen Gesprächen stattgefunden haben.

6.1.1 Lokalstaatliche Teilhabeangebote

Tabelle 58 zeigt die verschiedenen Beteiligungsformen, derer sich die Kommunen zur Beteiligung bedienen. Dabei sind nur solche genannt, die über das gesetzlich vorgegebene Maß hinaus gehen. Dies soll keine Herabwürdigung des formellen Verfahrens bedeuten: Gerade die Vorhaben Gutleutmatten, Schönhof-Viertel und Wulfsche Siedlung, bei denen sich Teilhabe wesentlich auf die Verfahren des BauGB konzentrierte, zeigen, wie viele Anregungen auch hier vorgetragen werden und dass sie durch Planänderung oder die Erstellung zusätzlicher Gutachten ernst genommen werden können.

Aktuelle Strategien zum Umgang mit einem dynamischen Stadtwachstum

				Information	Expert*innen	Dialog	Kooperation	Delegation	Konzept
Mitte Altona	HH	2009	U	Veranstaltung Vorträge Ausstellungen	Ideen- wettbewerb	Bürgerforum Interessenten- kreise Workshops Interviews aufsuchende	Kooperative Auslobung		Ja, nachträglich
Pergolenviertel	HH	2013	EQ	k.A.	Ideen- wettbewerb	Bürgerforen Planungsbeirat Arbeitsgruppen Gespräche	Werkstatt- verfahren		ja
Östlich Haferblöcken	HH	2016	NV	Veranstaltungen	Werkstatt- verfahren	Begleitgremium Planungsmesse	Werkstatt- verfahren Auswahl- gremium		ja
Dietenbach	FB	2012	NV	Veranstaltungen Broschüren Infobrief	Runder Tisch Fachbeirat Ideen- wettbewerb	Bürgerforum Gespräche		Bürger- entscheid	ja
Münchner Nordosten	M	2011	NV	Veranstaltungen Ausstellung Aktionen Infobrief	Symposium Ideen- wettbewerb	Workshops Gesprächsrunden Jugendkongress	Kooperative Auslobung		ja
Oberbillwerder	HH	2016	SE	Veranstaltungen	Werkstatt- verfahren Ideen- wettbewerb	Gespräche Aussprache Onlinebeteiligung Bürgerworkshop	Werkstatt- verfahren		ja
Eutritzscher Freiladbahn- hof	L	2016	U	Veranstaltungen Infobrief umf. Online- dokumentation	Städtebau- werkstatt	Bürgerforen Nachbarschafts- foren	Begleitung Werkstatt		Ja, im Städtebaul. Vertrag
Am Eschbachtal	F	2012	SE	Veranstaltung		Planungs- gespräche			
Appenzeller Straße	M	2016	U	Veranstaltungen Infostand	Ideen- wettbewerb	Bürgerworkshop			
Stadtteil der Quartiere	F	2017	NV	Veranstaltungen Infobrief umf. Online- dokumentation	Fachbeirat (Consilium) Ideen- wettbewerb	Onlinebeteiligung Dialog- veranstaltung			Ja, nachträglich
Ratold- /Raheinstraße	M	2016	EQ	Veranstaltung Exkursion	Ideen- wettbewerb	Bürgerworkshop Gespräche	Kooperative Auslobung Teilnehmer- auswahl		
Wullfsche Siedlung	HH	2010	U			Gespräche Plandiskussion		Bürger- entscheid (aufgehoben)	
Ernst-May- Viertel	F	2011	SE		Ideen- wettbewerb (Teilfläche)	öff. Wettbewerbs- kolloquien			
Gutleutmatten	FB	2007	EQ	Veranstaltung		(Offenlage)			
Schönhof- Viertel	F	2013	U	Veranstaltungen	Wettbewerb	Gespräche			

Tabelle 58: Kommunale Teilhabeangebote

Für sieben Planungsverfahren und alle mit besonders umfangreicher Teilhabe haben die Städte vorab **Beteiligungskonzepte** erstellt, für ein weiteres – den stark konfliktbehafteten Stadtteil der Quartiere – im laufenden Prozess. Was hier – aber beispielsweise auch bei der Mitte Altona – aus der Not einer zunächst holprigen „Kommunikation“ des Vorhabens und (auch) daraus entstandener

Konfliktaustragung geboren scheint und im Wesentlichen aus einem „Consilium“ genannten Fachbeirat, einem breit angelegten, um Veranstaltungen und durch Online-Phasen ergänzten „Bürgerdialog“ sowie regelmäßige Infobriefen besteht und durch eine Kommunikationsagentur betreut wird, gehört in anderen Städten mittlerweile zum Standard. Insbesondere Leipzig, Freiburg und mittlerweile auch Hamburg zeigen große Beständigkeit, wichtige Vorhaben mit vorab bestimmten Formen der Bürgerbeteiligung zu begleiten. In München werden ebenfalls viele verschiedene Formen angewendet und nicht erst quasi als „Feuerwehreinsatz“ konzipiert, Planungen jedoch selten beständig durch externe Büros für Kommunikation und/oder Moderation begleitet, wie dies für den Münchner Nordosten zwar ebenfalls nicht vom Planungsbeginn an der Fall ist. Für die Vorbereitenden Untersuchungen wurde ein dreijähriger Auftrag zur Durchführung von Zielgruppenanalysen, Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit ausgeschrieben und an eine Arbeitsgemeinschaft vergeben. In Leipzig wurde das Beteiligungskonzept gar Teil des Städtebaulichen Vertrags. Demnach soll „die städtebauliche Planung [...] zuerst in einem mehrstufigen informellen Verfahren unter umfassender Information und Mitwirkung der Öffentlichkeit erfolgen“. Eine „wesentliche Überschreitung“ des für das Teilnahmeverfahren vorgesehenen Zeitplans von zwei Jahren „aus vom Vorhabenträger oder der Stadt zu vertretenden Gründen“ wird als „wichtiger Kündigungsgrund“ beschrieben.

Der große Vorteil dieser Konzepte für die Bürger*innen besteht im Idealfall darin, dass sich die Kommune vorab zu bestimmten Teilhabeangeboten verpflichtet – im Falle Leipzigs sogar im Städtebaulichen Vertrag mit dem Investor. Die Bürger*innen wissen damit, was mit ihrer Teilnahme geschieht. Die Stadt formalisiert und dokumentiert das Verfahren und signalisiert, sich bei Information und Beteiligung Mühe zu geben (Hansen 23.1.2020). Sie kann aber damit auch die Inhalte der Partizipation vordefinieren – etwa, indem Fragen des Bedarfs oder der projektunabhängigen großräumigen Stadtentwicklung ausgeklammert werden (Birgel 20.1.2020). Dennoch sind auch diese lokalstaatlichen Bemühungen nicht von Kritik gefeit und entsprechen weder Konzepte noch ihre Anwendung immer dem partizipativen Ideal. Bürger*innen und zivilgesellschaftliche Organisationen, die an mehreren Verfahren beteiligt sind, werden ggf. qualitative Veränderungen feststellen. In München wird zum Beispiel als Verschlechterung angesehen, dass mittlerweile bewusst keine Kommunalpolitiker*innen mehr anwesend sind – in der Idee soll den Bürger*innen dadurch mehr Raum gegeben werden, in der Realität fällt so der direkte Dialog aus (Sachsinger 9.1.2020). Nicht zuletzt ist die tatsächliche Relevanz der Teilnahme und bürgerschaftlicher Anregungen vom politischen Prozess, von der Terminierung (etwa im Wahlkampf) und kommunalpolitischen Entscheidungen abhängig, die nicht Teil der Beteiligungskonzepte sein können. So wurde die Teilhabe zum Stadtteil der Quartiere erst angeboten, als die Regionalversammlung sich gegen eine Bebauung des Gebiets positioniert und eine zeitnahe Realisierung damit sehr viel unwahrscheinlicher gemacht hatte (Hansen 23.1.2020) – sollten die Bürger*innen nun daran teilnehmen, um ihre Kritik für eine mögliche Wiederaufnahme zu dokumentieren oder müssen – bzw. dürfen – sie davon ausgehen, dass sie sich an einer Reißbrettübung beteiligen? Auch nützt die beste Beteiligungskonzeption wenig, wenn es keinen politischen Willen gibt, kritische Anregungen aufzunehmen (Gladiator 19.12.2019).

Ein Gegenentwurf zu dezidierten Beteiligungskonzepten, die letztlich immer eine Aktivierung beinhalten, besteht in einer – zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung – bewussten Konzentration auf formale Verfahren. So findet für das Ernst-May-Viertel als Gesamtvorhaben bislang keinerlei Teilhabe statt, weil unter dieser „Marke“ sieben teilweise recht kleine Baugebiete verstanden werden. Da die ersten drei Bereiche aus der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ausgegliedert wurden und im Rahmen der Vorbereitenden Untersuchung keinerlei formale Beteiligung der Öffentlichkeit stattfindet, ist den Bürger*innen keine Teilnahme an konventioneller Partizipation möglich.

Zur **Information** der Bürger*innen dienen insbesondere Veranstaltungen (die teilweise auch als frühzeitige Beteiligung nach BauGB verstanden werden), kommen aber auch Ausstellungen, Infobriefe und ausführliche Internetdarstellungen hinzu. Im Münchner Nordosten ging die Stadtverwaltung in einer frühen Beteiligungsphase darüber hinaus und versuchte, über Werbeaktionen wie etwa eine Beilage in der örtlichen „Ökokiste“ das Teilnahmeinteresse zu steigern. Ziel war es, Identitätspunkte zu markieren und so „die Raumwahrnehmung der Bürger mitzubekommen“. Dazu organisierte das Referat eine Busrundfahrt und einen ganztägigen Workshop, bei dem z.B. eine „Schatzkarte schöner Orte des Nordostens“ erarbeitet wurde (Landeshauptstadt München 2015). Diese Aktivierung ist insofern interessant, als das Entstehen umfangreicher eigenständiger Partizipation trotz ähnlicher Konflikte deutlich länger dauerte als im Münchner Norden oder auch in den Stadtteilplanungen in den übrigen Städten. Auch bei einem zweitägigen Bürgerworkshop im Rahmen der Planung des Quartiers an der Ratold- und Raheinstraße fand eine Besichtigung statt (muenchen.de). Hier ging es aber nicht um das Planungsgebiet selbst, sondern wurde am Beispiel eines anderen Neubaugebiets ein erster Eindruck der zu erwartenden Bauhöhen, -dichten und -typologien vermittelt. In fast allen Fällen ist es die Stadtverwaltung, die die Bürger*innen informiert. Nicht so bei der Umstruktuirung der Appenzeller Straße in München. Hier ist es die (öffentliche) Eigentümerin und Vorhabensträgerin, die die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung mit einer Informationskampagne begleitet, bei der vor Ort wöchentlich ein Infopavillon aufgebaut wurde. Zielgruppen sind primär die Bestandsmieter*innen; bei einer Informationsveranstaltung waren weitere Anwohner*innen nicht eingeladen.

Bei der **Beteiligung von Expert*innen** sind städtebauliche und freiraumplanerische Ideenwettbewerbe in neun Fällen das wesentliche Instrument der Wahl, hinzu kommt ein Realisierungswettbewerb im Schönhof-Viertel. Dies dokumentiert die hohe fachliche Bedeutung von Wettbewerben, wobei die öffentliche Wirkung des „Ringens um die beste Lösung“ nicht unterschätzt werden sollte (Birgel 20.1.2020). Zu den selteneren nicht-kompetitiven Formen der Expertenbeteiligung zählen zwei Fachbeiräte, ein Symposium zum Münchner Norden und vier Werkstattverfahren, die im Wesentlichen weiter unten als kooperative Verfahren dargestellt werden sollen. Fachbeiräte wurden in Freiburg und Frankfurt gebildet, um die Planung Dietenbachs und des Stadteils der Quartiere fachlich zu begleiten. Während in dem in Frankfurt „Consilium“ genannten Gremium acht Architekt*innen und Planer*innen sitzen, sind in Freiburg im Fachbeirat auch die Themen Soziologie, Verkehr und Energie vertreten. Der Auftrag wird in Frankfurt zumindest vom Vorsitzenden auch so verstanden, öffentlich für das Vorhaben zu streiten, während in Freiburg die Beratung aller Beteiligten im Vordergrund steht. Für

manche*n Kritiker*in geht das Consilium ohnehin am Bedarf vorbei: Anstatt über Städtebau und Gestaltung bedürfe es einer Auseinandersetzung über Bedarf und Voraussetzungen (Hansen 23.1.2020).

In höheren Stufen der Beteiligung wird die Kommunikation in der Planung nicht als Verbreitung von Informationen angesehen, sondern als **Dialog** zwischen Planenden und übrigen Planungsbeteiligten, -interessierten und -betroffenen verstanden. Schon diese Aufzählung zeigt, dass hier recht unterschiedliche Teilnehmende in den Blick genommen werden müssen. Entsprechend gibt es neben „an alle“ gerichtete Bürgerforen oder -workshops häufig besondere Formate für Betroffene, zum Teil auch für Interessent*innen oder weitere Personenkreise. Betroffene werden dabei häufig direkt kontaktiert und über informelle Gespräche eingebunden. Dies geschieht teils schon vor Veröffentlichung einer Planung:

„Die Situation der Landwirte [im Bereich Dietenbach] war das Erste, worum wir uns gekummert haben. Es wurde abgefragt, wer wie betroffen ist und mit wieviel Land. Anschließend wurde ein Ranking der Betroffenheit erarbeitet und in einem partizipativen Verfahren über mehrere Sitzungen ein Verteilerschlüssel erarbeitet. Wir kümmern uns nicht nur um die Landwirte, die selbst Land besitzen, sondern auch um die, die dort Land pachten. Wir hoffen, dass wir durch dieses Verfahren Akzeptanz schaffen.“ (Schubert 24.7.2017)

Eine Formalisierung stellen etwa die Planungsgespräche zum Gebiet Am Eschbachtal dar, zu denen Vertreter*innen der Ortsbeiräte, der Bürgerinitiative, weiterer lokaler Institutionen sowie eines Naturschutzverbandes eingeladen waren. In dieser relativ kleinen Runde war es möglich, einen Kompromiss zu finden – auch wenn der bei der späteren Neuauflage durch die Stadt wieder in Frage gestellt wurde.

Während große Veranstaltungen, die sich an alle Bürger*innen richten, häufig vor allem informativen Charakter besitzen, wurde die öffentliche Auftaktveranstaltung für Oberbillwerder auch genutzt, um den Anwesenden Gelegenheit zu geben, erste Planideen zu äußern. Dies wurde in einer daran anschließenden einmonatigen Online-Beteiligungphase intensiviert, bei der Bürger*innen auf einer Onlinekarte Nutzungsvorschläge verorten und Beiträge verfassen konnten (IBA Hamburg 2017a:8). In ähnlicher Weise versucht nun auch die Stadt Frankfurt über ihren neuen Stadtteil in Dialog zu treten. Hier gab es bei der vor allem als „Markt der Möglichkeiten“ organisierten Auftaktveranstaltung unter anderem ein „speed dating“ mit dem Stadtbaurat.

Die intensivste dezidierte Beteiligung von planungsinteressierten Organisationen und Institutionen wurde bei der Stakeholder-Beteiligung zum neuen Stadtteil Dietenbach gefunden. Noch vor der ersten Informationsveranstaltung für die Allgemeinheit berief die Stadt einen Runden Tisch ein, der die unterschiedlichen Interessengruppen der Stadt bündeln soll. Hier sind ca. 30 Stakeholder vertreten, darunter z.B. Sozialverbände, der Behindertenbeirat, die Kirchen und die islamische Gemeinde, Interessenverbände für Umweltschutz und Verkehr, die städtische Wohnungsbaugesellschaft und die regionale Bauwirtschaft. Der Runde Tisch

berät die Stadt bei der Vorbereitung der eigentlichen Öffentlichkeitsbeteiligung, bewertet deren Ergebnisse und ist auch in der Jury des Wettbewerbs vertreten. Er soll die gesamte Entwicklung des neuen Stadtteils begleiten.

In Leipzig besteht mit dem Nachbarschaftsforum hingegen ein Gremium, das die verschiedenen Teile der Stadtgesellschaft zur gemeinsamen Beratung zusammenbringen möchte. Anders als das öffentliche Bürgerforum, an dem durchaus 250 Menschen teilnehmen, wurde es bewusst klein gehalten – wenngleich immerhin 55 kontinuierlich mitarbeitende Teilnehmende ausgewählt wurden. Hier sitzen 16 Vertreter*innen von Institutionen aus der Nachbarschaft mit zwanzig zufällig ausgewählten Anwohner*innen, zwölf stadtweiten Akteur*innen und fünf zufällig ausgewählten Bürger*innen der Gesamtstadt zusammen. Aus dem Nachbarschaftsforum wurden zudem drei „Quartiersexperten“ ausgewählt, um die Städtebauwerkstatt zu begleiten und als Multiplikator*innen in der Bürgerschaft zu fungieren. Auch insgesamt ist hier anders als beim eher informativ angelegten Bürgerforum der Austausch wichtig:

„Die Zahl der Mitglieder ist dabei bewusst gewählt: auf der einen Seite soll ein ergebnisorientiertes Arbeiten im Gremium möglich sein. Auf der anderen Seite soll den Bürgern und Interessengruppen ganz gezielt die Chance geboten werden, ihr Umfeld mitzugestalten. Die Stadt Leipzig hat sich, zusammen mit dem Entwickler, darauf geeinigt Vertreter von Vereinen rund um das Projektgebiet, Nachbarn, Stadtbezirksbeiräte, Bürger aus anderen Stadtgebieten und Mitglieder der Stadtratsfraktionen zum Nachbarschaftsforum einzuladen.“
(leipzig416.de)

Für das Projekt Östlich Haferblöcken, bei dem durch die Verbindung mit einer Erstaufnahmeeinrichtung für Geflüchtete seitens der Stadt wohl auch von besonderem Kommunikationsbedarf zu den Anwohner*innen und der Stadtteilgesellschaft ausgegangen wird, wurde ein Begleitgremium eingerichtet, das auch nach Abschluss der Planungen weiter bestehen soll. Es besitzt einen informatorischen und dialogischen Charakter und soll einen beständigen Informationsfluss zwischen Planer*innen, Bürger*innen und Bauunternehmen sicherstellen, eine Multiplikatorrolle einnehmen, Impulse für die Quartiersentwicklung liefern und die die Geflüchtetenunterbringung begleiten (Bezirksamt Hamburg-Mitte 2016a:1).

Über diesen Dialog hinaus, suchte das Bezirksamt Mitte in diesem Fall auch die **Kooperation** mit Bürger*innen. Wie in drei weiteren Fällen wurde hierzu ein Werkstattverfahren gewählt. Dabei wurden innerhalb von zwei Wochen die Planentwürfe für das Vorhabengebiet konkretisiert. Dies erfolgte in einem Wechselspiel aus fachlichem Planungshandeln von vier verschiedenen Planungsteams und öffentlichen Rückkopplungen mit Bürger*innen. Das Verfahren bestand aus 15 Veranstaltungen, die professionell moderiert wurden (Bezirksamt Hamburg-Mitte 2016b:1). Nach einer öffentlichen Auftaktveranstaltung folgten thematische Workshops, bei denen sektorale Nutzungskonzepte skizziert und deren Ergebnisse an öffentlichen Orten im Stadtteil zur Diskussion gestellt wurden. Die überarbeiteten Entwürfe wurden schließlich auf einer Zwischenpräsentation und der Planungsmesse erneut öffentlich diskutiert. Die Entscheidung fiel schließlich ein

Auswahlgremium, in dem neben der Fach- und Sachjury auch fünf Bürger*innen saßen (vgl. Bezirksamt Hamburg-Mitte 2016: 2). Insgesamt haben 1.500 Bürger*innen teilgenommen und konnten tatsächlich Planänderungen erreichen, etwa die Aufgabe des Standortes Haßloredder, die Verwendung von kleineren Gebäudetypologien und die Errichtung des Hauses der Begegnung als Teil des Integrationskonzepts für die Geflüchteten.

In drei anderen Fällen wurde die Erstellung von Wettbewerbsunterlagen als einer wesentlichen inhaltlichen Grundlage des weiteren Planungsprozesses kooperativ gestaltet. Im Münchner Nordosten erfolgte dies auf einer recht abstrakten Ebene, in dem – ähnlich wie bei der Beteiligung zu den Leitlinien der Perspektive München – Leitsätze für die künftige Entwicklung am Stadtrand diskutiert wurden (vgl. Landeshauptstadt München 2015). Im Anschluss kamen – von einem dem Vorhaben kritisch gegenüberstehenden Landtagsabgeordneten – rechtliche Bedenken, ob eine solche Bürgermitwirkung mit dem Wettbewerbsrecht vereinbar ist (Süddeutsche Zeitung vom 31.5.2019). Auch für das Quartier an der Ratold- und Raheinstraße wurden in einem Bürgerworkshop für den Aufstellungs- und Eckdatenbeschluss und den Auslobungstext des städtebaulichen Wettbewerbs gesammelt (muenchen.de) (2015). Die örtliche Aktionsgemeinschaft „Rettet den Münchner Norden“ wurde zudem gebeten, Vorschläge für Wettbewerbsteilnehmer*innen zu nennen – darunter das letztlich siegreiche Büro (Sachsinger 9.1.2020). Im Nachgang führte diese von der Bürgerinitiative gelobte Beteiligung dennoch zu Kritik:

"[...] man [h]at uns in den Glauben versetzt, dass diese Forderungen ernstgenommen werden. [...] Auf Seite 20 und Seite 26 des Eckdatenpapiers steht: ‚Berücksichtigung des dörflichen Charakters von Feldmoching‘. Die Antwort darauf ist ein elfgeschossiges Hochhaus, das genau in der Verlängerung der Josef-Frankl-Straße steht und damit in gerade Linie zur Feldmochinger Kirche. Statt der Berücksichtigung des dörflichen Charakters entsteht nun ‚Klein-Manhattan in Feldmoching‘ [...]." (fasanerie-aktiv.de)

Eine **Delegation** von Planungsentscheidungen an Bürger*innen wurde nur in den zwei Fällen mit Bürgerentscheiden festgestellt. Damit fand die Delegation sowohl zu Dietenbach als auch der Wulffschen Siedlung unfreiwillig aufgrund eines erfolgreichen Bürgerbegehrens statt. Die Fälle sind ansonsten stark unterschiedlich. In Freiburg initiierte die Initiative „Rettet Dietenbach“ noch am Tag des Gemeinderatsbeschlusses ein Bürgerbegehren. Der nachfolgende Bürgerentscheid ging aus Sicht der Bürgerinitiativen verloren: 60% der Freiburger Wähler*innen stimmten mit „Nein“ und damit für den Bau des Stadtteils (rettet-dietenbach.de). In Hamburg hingegen gewann die Bürgerinitiative den Entscheid auf Bezirksebene, wengleich bei geringer, aber ausreichender Beteiligung. Daraus entstand für den Bezirk eine Bindungswirkung, doch wollte weder er noch der Senat dem delegierten Votum Folge leisten. So wurde die Planung vom Senat im Einvernehmen mit dem Bezirk evoziert, um sie im Anschluss unverändert fortführen zu können, ohne an den Entscheid gebunden zu sein.

6.1.2 Bürgerschaftliche Teilnahme und eigenständige Partizipation

Für einen Clubbetreiber auf dem Gelände des ehemaligen Eutritzscher Freiladebahnhofs bestand die Gefahr, dass der Mietvertrag für die angestammte Location in guter Lage gekündigt werden würde, da der Investor Nutzungskonflikte zwischen Diskothek und Wohnnutzung befürchtete. Der Clubbetreiber entschied sich daraufhin, sich am Planungsverfahren zu beteiligen, um Möglichkeiten des Verbleibs auszuloten. Viele andere Vornutzer*innen, Anwohner*innen und sonstige „Betroffene“ weiten hingegen ihre Teilnahmemöglichkeiten selbstständig aus und suchen sich eigenständigen Beteiligungsformen. Manche sind damit durchaus erfolgreicher als der Leipziger Club, dem letztlich dann doch kurzfristig und recht frühzeitig gekündigt wurde. Insgesamt kann für die untersuchten Verfahren eine zahlenmäßig recht umfangreiche Teilnahme der Bürger*innen an den kommunalen Beteiligungsangeboten festgestellt werden.

Oftmals ist aktuell die wesentliche eigenständige Partizipationsform bürgerschaftlicher Protest, doch sollte die „unkonventionelle“, weil nicht verfahrensgebundene politische Partizipation nicht darauf beschränkt werden (Tabelle 59). Manche Bürger*innen entscheiden sich bewusst, nicht als „Wutbürger“ aufzutreten, weil sie sich davon größere Zustimmung in Politik und Verwaltung erhoffen (Hansen 2020). So gab es im Rahmen der Diskussion um die Geflüchtetenunterkunft in Östlich Haferblöcken sowohl Angebote, sich an Integrationshilfen zu beteiligen, als auch einen Alternativplan, der sowohl andere Standorte als auch andere, dezentralere Unterbringungsformen vorsah (Fuhrhop 2017). In mehreren anderen Fällen organisierten die Bürger*innen eigene Informations- und Diskussionsveranstaltungen in Ergänzung (fehlender) offizieller Informationen – im Münchner Nordosten mit deutlich mehr Teilnehmenden als die offiziellen Veranstaltungen und von einem Moderator des Bayerischen Rundfunks moderiert. Im Münchner Norden besteht ein gemeinsamer Stammtisch des Ökologischen Bildungszentrums und des Bezirksausschusses, der als Austauschplattform für interessierte Bürger*innen dienen sollte. Zudem besteht für dieses Vorhaben eine sich ausdrücklich für die Maßnahme und das gewählte Instrument der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme einsetzende zivilgesellschaftliche Initiative. „ProSEM“ ist ein Zusammenschluss von Privatpersonen mit fachlichem Hintergrund (etwa zwei Altbürgermeister und eine ehemalige Stadtbaurätin) und verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen wie Wohlfahrtsverbänden, Mieterorganisationen, Wohnungsbaugenossenschaften und Gewerkschaften. Die Initiative beschränkt sich in ihrer Kommunikation im Wesentlichen auf den politischen Raum, mit vereinzelt Medienberichten über die Gründung und eine dort verabschiedete Erklärung (prosem-muenchen.de).

Zusätzlich gibt es für Bürger*innen, vor allem aber für Verbände und Unternehmen, die Möglichkeit, sich mittels **Klage** gegen die ihnen entstehenden Wachstumsschmerzen eines großen Wohnungsbauvorhabens zu wehren. In den untersuchten Fällen ist dies einerseits für die Kündigung eines Farbengeschäfts auf der „Bahnbrache“ des Eutritzscher Freiladebahnhofs bekannt. Andererseits hat der BUND Hamburg versucht, seine inhaltlichen Positionen und Kritikpunkte zu dem Planvorhaben Östlich Haferblöcken gerichtlich durchzusetzen. Er reichte gegen den B-Plan-Entwurf einen Widerspruch beim Oberverwaltungsgericht ein. Dieses

hat dem Einspruch nicht stattgegeben und die Klage zurückgewiesen (Bezirksamt Hamburg-Mitte 2018:2).

				Eigenständigkeit	Netzwerke	Protestart
Mitte Altona	HH	2009	U	Demonstrationen Flugblätter	mehrere lokale Initiativen	Umstrukturierungs- abwehr
Pergolenviertel	HH	2013	EQ	Bürgerbegehren	Bürgerinitiative	Zerstörungsabwehr
Östlich Haferblöcken	HH	2016	NV	Klage Alternativplan Trägerschaft	Zwei Bürgerinitiativen Verbände	Abwehrinitiative Planänderung
Dietenbach	FB	2012	NV	Bürgerbegehren	Bündnisse zwei Bürgerinitiativen Verbände	Umstrukturierungs- abwehr
Münchner Nordosten	M	2011	NV	Stammtisch Diskussionsveranstaltung Aktionen (Bürgerbegehren)	Bürgerinitiative Bündnis Verbände, Vereine Pro-Initiative	Zerstörungsabwehr 2
Oberbillwerder	HH	2016	SE	Bürgerbegehren Demonstration Aktionen	lokaler Verein Verbände Parteien	Wirkungsabwehr
Eutritzscher Freiladebahnhof	L	2016	U	Klage		-
Am Eschbachtal	F	2012	SE	Demonstration Aktionen Sammlung Plakate	Bürgerinitiative	Wirkungsabwehr
Appenzeller Straße	M	2016	U	Flugblatt Befragung 3D-Visualisierung	Bürgerinitiative	Umstrukturierungs- abwehr
Stadtteil der Quartiere	F	2017	NV	Demonstrationen Sammlung Veranstaltungen	Bürgerinitiative Verein, Verbände Partei	Neubauabwehr
Ratold-/Raheinstraße	M	2016	EQ	Sammlung	lokaler Verein	Planänderung
Wulfsche Siedlung	HH	2010	U	Bürgerbegehren	Mieterbeirat Bürgerinitiative	Planänderung
Ernst-May-Viertel	F	2011	SE	Demonstrationen Aktionen Sammlung	zwei Bürgerinitiativen Aktionsgruppen Verbände	Umstrukturierungs- abwehr
Gutleutmatten	FB	2007	EQ	Besetzungen Demonstration Gegengutachten	Anwohnerinitiative Interessengemeinschaft zwei Aktionsgruppen	Planänderung Planänderung Neubauabwehr
Schönhof-Viertel	F	2013	U	Demonstration Flugblätter Sammlung	Gewerbeverein Interessengemeinschaft Verband Aktionsgruppe Bürgerinitiative	Zerstörungsabwehr 3

Tabelle 59: Eigenständige Teilnahmeformen, Vernetzung und Protest

Die mit Ausnahme Leipzigs in allen Fällen anzutreffenden **Bürgerproteste** – verstanden als kollektives politisches Handeln und als Form politischer Partizipation unabhängig von Wahlen und weiteren kommunalen und staatlichen Beteiligungsangeboten (Rucht 2001; Bertram/Altrock 2018) – lassen sich inhaltlich unterscheiden anhand der Anlässe und Anliegen, die im Rahmen des *framing* durch die Protestakteure beschrieben werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass jeder Protest diese „doppelte Signatur“ besitzt und sowohl *fur* als auch *gegen* etwas ist (Rucht 2001). Das *fur* kann dabei auch implizit mitgedacht sein, wenn etwa die Abwehr eines Vorhabens für den Erhalt des Bestands stattfindet. So nennt sich die Bürgerinitiative an der Appenzeller Straße auch ganz bewusst „Pro

Fürstenried“. Das Bestandsquartier soll seine Vorzüge behalten und nicht nachverdichtet werden (pro-fuerstenried.de).

Eine anhand stark vereinfachter Kriterien gebildete Kategorisierung unterscheidet neun Protestarten (Bertram 2018), denen sich auch die in den vierzehn Fallstudien gefundenen Proteste zuordnen lassen. Dabei ist die Zuordnung einerseits interpretativ, andererseits darf davon ausgegangen werden, dass die Protestgruppen zwar nach außen geschlossen auftreten, intern aber durchaus abweichende Meinungen bestehen (König et al. 16.1.2020). Die Kategorisierung der Protestarten sieht prinzipiell vor, die Anlässe danach zu unterscheiden, ob sie sich auf bestehende Situationen im Stadtraum beziehen (situationsbezogene Anlässe) oder ein Planungsvorhaben den Ausgangspunkt bildet (planungsabhängige Anlässe; Abbildung 26). Hier kann für alle Fälle von planungsabhängigen Anlässen ausgegangen werden, da die lokale Planung jeweils eine Veränderung der räumlichen Situation vorsieht und damit den Protest verursacht. Andernorts wollen Protestierende gerade eine Veränderung der gebauten Umwelt einschließlich ihrer (vermeintlich) „ungeplanten“ Dynamiken. Die Anliegen werden in die drei Kategorien Ablehnung, Änderungen und Eigeninitiativen eingeteilt. Während die genaue Form der Ablehnung vom Anlass abhängt (vgl. nachfolgend unter „Planungsabhängige Planungsproteste“), wollen Änderungsproteste Planungen nicht gänzlich verhindern, sondern abwandeln. Eine dritte Kategorie umfasst sämtliche Forderungen, die eigene (Planungs-)Ideen der Protestierenden in den Vordergrund stellen.

Anlass	Anliegen		initiativ
planungsabhängig	reaktiv		
	Ablehnung	Änderung	
	Neubauabwehrproteste	Planungsänderungsproteste	Abwehrinitiativproteste
	Zerstörungsabwehrproteste		
	Umstrukturierungsabwehrproteste		
	Gestaltungsabwehrproteste		
	Wirkungsabwehrproteste		
situativ	Situationsabwehrproteste		Situationsinitiativproteste

Abbildung 26: Schematische Aufteilung von aktuellem planungsbezogenem Protest (Bertram 2018)

Durch die Unterscheidung der Protestarten wird zunächst deutlich, dass mindestens in den Fällen Östlich Haferblöcken und Gutleutmatten zwei bzw. drei Proteste zum gleichen Vorhaben stattgefunden haben. Im Hamburger Fallbeispiel ist mit dem Alternativplan der Bürgerinitiative Öjendorfer Park, der eine Aufteilung der Geflüchteten auf mehrere leerstehende Bestandsimmobilien sowie bestehende Plangebiete anstelle des befürchteten „neuen Ghettos“ Östlich Haferblöcken vorsieht, ist die einzige Abwehrinitiative unter den Protesten – wenn man so will die einzige echte Initiative, die einen eindeutigen eigenen Vorschlag macht, während z.B. der ebenfalls im Gebiet Östlich Haferblöcken aktive Verband „Natürlich MITTEndrin“ einen Planänderungsprotest darstellt. Auch in Freiburg wollen die Anwohner*innen und die späteren Eigentümer*innen unterschiedliche Planänderungen, während die Aktionsgruppen vor allem die Neubebauung abwehren möchten. Die Anwohner*innen wollten durch konkrete Vorschläge insbesondere verhindern, dass der ruhende Verkehr des autoarmen Quartiers sich in

ihre Straßen verlagert. Die späteren Bewohner*innen hingegen fragten sich, warum sie Tiefgaragen bauen sollten, wenn sie keine Autos besitzen, und wollten nicht KfW-55-Standard, solarthermische Anlagen und den Anschluss an die Fernwärmeversorgung gleichzeitig finanzieren müssen, wie es das Energiekonzept vorsieht – zumal die Kosten zudem vor allem flächen- und nicht verbrauchsbezogen ermittelt werden (freiburg-gutleutmatten.de). Die Baugruppen forderten daraufhin Einsicht in die städtischen Gutachten und Verträge und stellten ein Gegengutachten auf – beide Vorhaben scheiterten jedoch. Lange vor der Bebauung hatten unterschiedliche Aktivist*innen die Fläche jeweils kurzzeitig besetzt, um gegen die „rentable und imagepolierende“ Planung zu protestieren (gemeinschaftsgarten.blogspot.de). Bei einer zweiten Aktion durch die Wagenburg-Gruppe „Die Guten“ wurden nach Angaben von Unterstützer*innen immerhin 1.300 Teilnehmende bei einer nächtlichen Demonstration gezählt. Bereits am darauffolgenden Tag wurden die zehn Bauwagen freiwillig geräumt. Ein konkreter Bezug zum Bauvorhaben ist hier nicht erkennbar.

Weitere Planänderungsproteste sind die Gegenvorschläge der Aktionsgemeinschaft „Rettet den Münchner Nordosten“ zur Ratold- und Raheinstraße sowie der ausgeschlagene Kompromissvorschlag der Bürgerinitiative „Langenhorn 73“, die die Hamburger Wulffsche Siedlung erhalten möchte. In den Fällen von Wirkungsabwehr geht es vor allem um den Verkehr sowie weitere Überlastungen der Infrastruktur, der durch die neuen Wohngebiete in Oberbillwerder und Am Eschbachtal entstehen könnte. Die Frankfurter Bürgerinitiative etwa hat mit verschiedenen öffentlichkeitswirksamen Aktionen auf ihre Position hingewiesen. Dazu zählt ein Demonstrationszug, eine Simulation der Gebäudehöhen mit Luftballons („Bonames zeigt Grenzen“), eine Unterschriftensammlung, Plakate und ein Laternenumzug zur Hauptverkehrszeit. Darüber hinaus wurden Briefe geschrieben, Gremien besucht und eigene Versammlungen abgehalten. Eine Homepage informiert zeitnah, kommentiert darüber hinaus aber auch thematisch passende Meldungen aus der Frankfurter Politik und organisiert so eine kritische Öffentlichkeit.

Bei den drei Fällen von Zerstörungsabwehr geht es hingegen primär um den Erhalt der bestehenden Flächennutzungen: hier vor allem von Kleingärten wie im Pergolenviertel, von innerstädtischer Vegetation wie im Schönhof-Viertel oder von Landwirtschaftlicher Nutzfläche wie im Münchner Nordosten, wo sich die Initiative „Heimatboden“ nennt. „Heimatboden“ wie auch das „Bündnis NordOst“ sind insbesondere seit dem Erfolg gegen die SEM im Münchner Norden im Münchner Nordosten aktiv. Die Aktivitäten von „Heimatboden“ zeichnen sich dabei durch ein professionelles Vorgehen aus – letztlich sind die zusammengesetzten Landwirt*innen ja auch hier unternehmerisch engagiert. Entsprechend wurden eine Kommunikationsagentur sowie ein Fachanwalt beauftragt. So wurde der Medienzugang sichergestellt; es wurden Werbematerialien produziert und Gutachten erstellt. Hinzu kamen Hofgespräche mit Politikern und Fahrradtouren für die Bevölkerung – für einen insgesamt sechsstelligen Betrag (beide SEM zusammen) und viel ehrenamtliche Arbeit. Das „Bündnis NordOst“ beschränkt sich im Wesentlichen auf Presse- und Öffentlichkeitsarbeit mit Infoveranstaltungen – bei einer ersten im März 2019 war der Saal mit 1.000 Anwesenden überfüllt, weitere 500 mussten abgewiesen werden.

Obwohl sich auch die Bürgerinitiative zum Stadtteil der Quartiere „Heimatboden Frankfurt“ nennt, steht hier das landwirtschaftliche Interesse an den Flächen nicht im Fokus. Vielmehr soll aus einer Gemengelage von verschiedenen Gründen das Vorhaben als solches abgelehnt. Für die Neubauabwehr sammelten insbesondere Bürger*innen der angrenzenden Kommunen 16.000 Unterschriften und übergaben sie dem Hessischen Wirtschaftsministerium. Mit Demonstration und Menschenkette wurde unter dem Motto „Grün statt Grau – gegen den Klimagau“ auf Zusammenhänge zwischen Flächenverbrauch und Klimawandel hingewiesen (heimatboden-frankfurt.de). Der Verein „Brücke 71“ wollte mit der Pflanzung einer neuen Streuobstwiese im Untersuchungsgebiet ein Zeichen setzen. Auch 14 CDU-Ortsvereine organisierten eine Demonstration mit (Frankfurter Rundschau vom 14.8.2018; Frankfurter Rundschau vom 18.8.2018).

Wo beides zusammenkommt, die Kritik am Neubau und die Forderung nach Bestandserhalt, kann man von Umstrukturierungsabwehr sprechen. Wenn die Prellbock-Initiative in Mitte Altona sowohl für den Erhalt des bestehenden Bahnhofs als auch gegen den neugeplanten Fernverkehrshalt protestiert, „Pro Fürstenried“ die Bestandsqualitäten der Großwohnsiedlung betont und zugleich die „maßlose“ Nachverdichtung allgemein wie im architektonischen Detail kritisiert und im Ernst-May-Viertel die Kleingärten, weitere Bestandsnutzungen (u.a. ein Abenteuerspielplatz) und deren Klimafunktion erhalten, zugleich aber die „Schallschutzbebauung“ entlang der in Teilen nicht überdeckelten A661 in Frage gestellt wird. Ebenso kann der Protest in Dietenbach hier zugerechnet werden -sofern man das Bündnis der verschiedenen Initiativen ernst nimmt und nicht unterstellt, dass die einen weiterhin gegen die „Zerstörung“ ihrer Äcker und die anderen gegen die als unnötig erachtete Neubebauung protestieren.

In Dietenbach und drei weiteren Fällen führte der Protest auch zu **Bürgerbegehren** als einem direktdemokratischen Instrument, das den Bürger*innen auf kommunaler Ebene mittlerweile in allen Bundesländern zur Verfügung steht und bei erfolgreicher Sammlung von Unterstützer*innen in der Bevölkerung die Vorstufen zu einem Bürgerentscheid darstellt, sofern Stadtrat oder Kommunalparlament sich die Forderungen nicht zu eigen machen. Die vier untersuchten Bürgergehren zeigen die Bandbreite der möglichen Auswirkungen relativ gut – nur dass in keinem Fall die gewünschte Planungsänderung erreicht wurde oder keine ausreichende Zahl von Unterstützer*innen zusammenkam. Das von der Initiative „Eden für Jeden – Hebebrand bleibt grünes Land“ initiierte Bürgerbegehren zum Pergolenviertel wurde nicht zugelassen, weil die Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnen stadtweite Entwicklungsinteressen berührt sah (es also eines Volksbegehrens im Land Hamburg beduft hätte und nicht eines Bürgerbegehrens auf Bezirksebene). Um den 105. Hamburger Stadtteil Oberbillwerder zu verhindern, beehrten die Bürger im Bezirk Bergedorf, dass das Bezirksamt sich gegenüber dem Senat „bemüht die Natur- und Kulturlandschaft der Vier- und Marschlande in ihrer derzeitigen Ausdehnung zu erhalten und sich in diesem Zusammenhang beim Senat der Freien und Hansestadt Hamburg dafür einsetzt, den Masterplan Oberbillwerder nicht umsetzen zu müssen“. Damit wurde durch die Begrenzung auf die bezirklichen Handlungen eine Unzulässigkeit ähnlich dem Begehren zum Pergolenviertel umgangen. Obwohl die Bezirksversammlung mehrheitlich für den neuen Stadtteil ist, nahm sie das Begehren an – mutmaßlich um einen Entscheid zu verhindern:

„Direkte Demokratie sollte von der Politik ernst genommen werden. Das bedeutet auch, dass nicht durch Enthaltung der Mehrheit die heuchlerische Übernahme eines Bürgerbegehrens erzwungen wird. Die Dorfgemeinschaft Billwarder meint: Die Koalition in Bergedorf hat vermutlich nicht die Absicht dem Bürgerbegehren ernsthaft zu folgen, sondern will mit der Übernahme lediglich einen Bürgerentscheid verhindern und damit weiter verbergen, dass es eine große Mehrheit gegen die Bebauung Oberbillwerders gibt. Dieses Vorgehen ist nicht nur der Gipfel der Heuchelei, vielmehr fugt es der direkten Demokratie schwersten Schaden zu.“ (nein-zu-oberbillwerder.de)

Dabei war den Bürger*innen allerdings auch klar, dass ein Bürgerbegehren im Bezirk die Senatsplanung nicht würde stoppen können. Ihre wesentliche Absicht war, durch ein erhofft eindeutiges Wahlergebnis Stärke demonstrieren zu können (Diegelmann 17.12.2019).

Auch beim dritten – ebenfalls Hamburger – Bürgerbegehren wurden ausreichend Unterschriften gesammelt und keine Verfahrensfehler festgestellt. Da der Bebauungsplan durch den Bezirk erstellt wurde und kein stadtweites Interesse erkennbar war, das Bezirksamt sich aber weder zur Übernahme des Begehrens noch zu einem von der Bürgerinitiative vorgeschlagenen Kompromiss durchringen konnte, wurde ein Bürgerentscheid abgehalten. Mit knapper, einfacher Mehrheit und bei einer geringen Wahlbeteiligung von 14,37% stimmten die Bürger*innen im Bezirk gegen das Vorhaben. Trotz dieser direktdemokratischen Entscheidung wurde an dem Vorhaben festgehalten, da der Senat eine Evokation der Planungshoheit von der bezirklichen auf die Landesebene mit der Begründung vornahm, dass ein Neubau der Wulffschen Siedlung (nun doch) von stadtweisem Interesse sei (vgl. wulffsche-wohnsiedlung.info).

In Freiburg kam es, wie oben bereits erwähnt, zum Bürgerentscheid über den neuen Stadtteil Dietenbach, der bundesweit mediale Aufmerksamkeit erlangte. Während fast alle Gemeinderatsmitglieder das Vorhaben unterstützten, hatten sich mit Bürgerinitiative und Regionbündnis bereits zwei starke Gegenstimmen gebildet. Am Tag des Gemeinderatsbeschlusses gründete sich dann noch die Initiative „Rettet Dietenbach“, die das Bürgerbegehren initiierte. Nach dem negativen Bürgervotum hat sich „Rettet Dietenbach“ neu formiert und ein „Aktionsbündnis Dietenbach“ gebildet, das den weiteren Prozess kritisch begleiten möchte (rettet-dietenbach.de).

Ein fünftes Bürgerbegehren soll hier jedoch nicht unerwähnt bleiben, zumal es direkten Bezug auf das Vorhaben im Münchner Nordosten nimmt. Hier ist es jedoch nicht direkt die örtliche Bürgerinitiative, sondern ein stadtweites Bündnis unterschiedlicher Initiativen, das sich im Forum Lebenswertes München zusammenschlossen hat. Anfang Oktober 2020 wurde ein Bürgerbegehren „Für ein lebenswertes München – Maßlose Nachverdichtung stoppen“ gestartet, dessen Ausgang bislang nicht absehbar ist. Die mehrteiligen Forderungen umfassen eine generelle Reduzierung der Baudichte in Wohngebieten der äußeren Stadt, einen Mindestanteil von Grün- oder Freiflächen bei Neuplanungen sowie eine

Begrenzung der Umwandlung von Dorfgebieten, Landwirtschafts-, Grün- und Sportflächen auf Wohnnutzungen, um zusätzliche Gewerbegebiete zu verhindern, die aus Sicht der Initiator*innen zu weiterem Zuzug führen würden. Es finden sich aber zudem auch die Forderungen nach einer Aufhebung der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme im Münchner Nordosten sowie des nach dem Aus der dortigen SEM aufgestellten Kooperativen Entwicklungsmodells für den Münchner Norden auf der Unterschriftenliste. Zu den Unterstützenden zählen unter anderem das Aktionsbündnis „Rettet den Münchner Norden“, das auch zum Quartier an der Ratold- und Raheinstraße Position bezogen hat, und die BI „Pro Fürstenried“ aus der Appenzeller Straße.

6.2 Antiwachstumskoalitionen und bürgerschaftliche Netzwerke

Eine wesentliche kommunalpolitische Strategie der Stadterweiterung war bislang die Bildung von Wachstumskoalitionen, da städtisches Wachstum als positiv für Stadtentwicklung, Kommunalfinanzen, Landeigentümer*innen, Immobilien- und Bauunternehmen angenommen wurde. Diese Strategie wurde dabei in den vergangenen Jahren vermehrt auch auf Konversionsflächen und andere integrierte Standorte ausgeweitet, zumal die Kernstädte in den vorangegangenen Jahrzehnten der Suburbanisierung nicht selten unter Wachstumskoalitionen in den Umlandgemeinden gelitten haben. In der aktuellen Phase dynamischen Stadtwachstums reicht die Strategie jedoch nicht nur vermehrt nicht aus, um Wohnungsbauprojekte erfolgreich umzusetzen. Vielmehr kommt es zur Bildung von bislang unbekanntenen Koalitionen, die darauf ausgelegt sind, solche Projekte scheitern zu lassen. Man könnte sie Antiwachstumskoalitionen nennen.

6.2.1 Wenn Bürger*innen gemeinsam handeln

Zwar zeigt sich in der Teilnahme am politischen Planungsprozess durch „die“ Bürger*innen auch, dass diese keineswegs als eine homogene Gruppe verstanden werden können, sondern vielmehr sehr individuelle Betroffenheiten, Interessen und Ideen artikulieren. Doch werden sie in der Regel nicht einzeln aktiv. Stattdessen bilden sie entweder anlassbezogene Netzwerke (Tabelle 59 in 6.1.2) wie zum Beispiel Bürgerinitiativen oder engagieren sich teils jahrzehntelang in zivilgesellschaftlichen Organisationen, die immer dann aktiviert werden, wenn vor Ort ein passendes Thema zur Diskussion steht. Manchmal bedarf es Dritter: Die wesentlichen Betroffenen der Umstrukturierung der Appenzeller Straße sind Mieter*innen der Investorin und fühlen sich offenbar außerstande, in diesem Abhängigkeitsverhältnis Kritik zu äußern. Die Anwohnerinitiative sieht sich entsprechend auch als Stellvertreterin für die Interessen der Mieter*innen.

Außer beim Eutritzscher Freiladebahnhof ist für jedes Vorhaben mindestens ein solches Netzwerk zu erkennen. Im Leipziger Fall schaffen es die unterschiedlichen Betroffenen offenbar nicht, sich zusammenzuschließen oder weitere Unterstützung zu mobilisieren – oder sie scheuen das Risiko eines offenen Protests. Quasi ad hoc gebildete Bürgerinitiativen, die primär dazu dienen, Standpunkte zu dem untersuchten Vorhaben zu vertreten, bestehen in zwölf der 15 Fälle, in fünf davon

sind es sogar zwei oder mehrere. In Oberbillwerder übernimmt ein lokaler Umwelt- und Landschaftsschutzverein, die „Dorfgemeinschaft Billwärder“, diese Funktion, für das Quartier an der Ratold- und Raheinstraße ein „Aktionsgemeinschaft“ genannter lokaler Verein, der eine verdauerte Bürgerinitiative darstellt, die in den vergangenen rund dreißig Jahren in verschiedenen Planungsprozessen aktiv geworden ist und darüber hinaus eigene lokale Projekte verwirklicht hat. Dass in so vielen Fällen zwei oder mehr Bürgerinitiativen miteinander „konkurrieren“, ist bemerkenswert. Teilweise liegt dies an ggf. widerstreitenden, vor allem aber spezifischen Interessen, wie etwa im Fall Mitte Altona, wo durch die Zentrumslage unterschiedliche Vorstellungen und Konflikte artikuliert werden. Für Dietenbach und das Ernst-May-Viertel bestehen jeweils eine thematisch an Land- und Forstwirtschaft bzw. Kleingartennutzung gebundene Initiative und ein „offener“ Zusammenschluss von Menschen, die das Vorhaben aus unterschiedlichen Motiven ablehnen oder verändern wollen. Im Prozess um Östlich Haferblöcken unterscheiden sich die Forderungen: Während eine Initiative vor allem Verbesserungen innerhalb des vorgesehenen Gebiets anstrebt, fordert die andere, alternative Standorte und Konzepte in den Blick zu nehmen, während ein ebenfalls involvierter Naturschutzverband den Erhalt der ökologisch wertvollen Grünfläche in den Vordergrund stellt.

Dass in vielen Verfahren unterschiedliche Bürgerinitiativen, Vereine, Verbände, Parteien und sonstige lokale Akteur*innen aktiv werden, führt in manchen Fällen zur Bildung von teils großen Bündnissen, wie in Dietenbach oder dem Münchner Nordosten, wo sich jeweils über zehn Organisationen zusammengeschlossen haben. In anderen Auseinandersetzungen, sind die ausgetragenen Konflikte unterschiedlich und die Akteur*innen haben kaum Schnittmengen, manchmal nicht einmal eine zeitliche Überschneidung. Dies ist vor allem anhand des Falls Gutleutmatten ersichtlich, wo zunächst zweimal stadtweit organisierte Aktionsgruppen die kurzfristige Besetzung des Gebietes zur Darstellung ihrer stadtentwicklungspolitischen Forderungen nutzen, dann Anwohner*innen innerhalb der Offanlage gleichlautende Stellungnahmen organisieren und schließlich während der Umsetzung die neuen Eigentümer*innen eine Interessengemeinschaft bilden, um die Bau- und Betriebskosten zu reduzieren.

Wenn zuvor Teilhabe und Teilnahme getrennt voneinander dargestellt wurden, so ist dies allerdings eine Vereinfachung. Das zeigt sich nicht zuletzt in den starken Bezügen zwischen Kommunalpolitik, Wahlen und bürgerschaftlichen Initiativen. So sieht die Billwerder Dorfgemeinschaft ihre Aktivität als Weiterführung der Teilnahme an der Angebotsbeteiligung – aus Einsicht geringer Mitwirkungsmöglichkeit, wohlwissend, dass dies eines langen Atems bedarf (Diegelmann 17.12.2019). Zudem wissen die Bürger*innen sehr wohl um die Relevanz ihrer Themen in Wahlkämpfen (vgl. Gladiator 19.12.2019) – in München traten die „SEM-Gegner[*innen]“ gar mit einer eigenen, allerdings selbst im Bezirk nur mäßig erfolgreichen Liste zur Kommunalwahl an (BILD München vom 19.11.2019).

6.2.2 Bündnisse für den Erhalt des Status Quo: Antiwachstumskoalitionen

Der Vernetzung von individuellen Bürger*innen sind Grenzen durch widerstrebende Interessen und Betroffenheiten, räumliche Distanz und bestehende Gruppenzugehörigkeiten gesetzt. Dies zeigen gerade die oftmals wenig erfolgreichen Versuche, aus erfolgreichen Bürgerinitiativen Wählergruppen zu bilden. Eine andere Strategie ist es, Zweckbündnisse bzw. Koalitionen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, Unternehmen, Parteien und ggf. sogar Kommunen zu bilden, die partiell ähnliche Interessen besitzen – oder mit denen man zumindest in der Ablehnung eines geplanten Vorhabens übereinstimmt.

Auffällig ist eine solche Strategie insbesondere bei den vier neuen Stadtteilen. Hier kommt es in den hinsichtlich der Durchsetzung einer Bebauung jenseits ökologischer Bedenken noch bis vor kurzem eher unproblematischen Stadtrandlagen zu bislang unbekanntem Verbindungen von lokalen Akteuren, die hier als „Antiwachstumskoalitionen“ bezeichnet werden sollen. Landwirte, bislang einem Flächenverkauf oftmals nicht abgeneigt, spielen hierbei eine zentrale Rolle, da sie sich einer zunehmenden Flächenkonkurrenz und Ertragseinbußen gegenübersehen. Sie bilden Zweckbündnisse insbesondere mit Naturschutzverbänden und Anwohnerinitiativen, die in den untersuchten Fällen des Öfteren auf konservative politische Parteien Einfluss nehmen können. In der öffentlichen Wahrnehmung kommt es teils zu so stark verschmolzenen Argumentationen, dass Unterschiede auch für die Planenden „von außen“ kaum feststellbar sind (Birgel 20.1.2020).

Die bislang folgenreichste Koalition dieser Art bildete sich im Münchner Norden, beeinflusste aber auch das hier untersuchte Vorhaben im Münchner Nordosten: Angeregt durch die bis dahin verhaltenen Aktivitäten der Bürgerinitiative und Landwirte im Münchner Nordosten gründeten vierzig potentiell betroffene Landwirte im Münchner Norden die Initiative „Heimatboden“, als auch hier Anfang 2017 eine mit 900 ha sogar noch umfangreichere Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme vorbereitet werden sollte (Koch 2018). Dazu kam es nicht, da die durch eine Kommunikationsagentur und Anwaltskanzlei unterstützte Initiative zumindest zeitweise erfolgreich war: Die Anwohner*innen wurde mobilisiert, dann wurden Bezirkspolitiker*innen einschließlich lokaler Stadträt*innen und ein örtlicher CSU-Landtagsabgeordneter überzeugt und in die Antiwachstumskoalition aufgenommen. In der Folge verweigerte die mit der SPD regierende CSU-Stadtratsfraktion die Zustimmung, woraufhin das Vorhaben Mitte 2018 einige Wochen vor der Landtagswahl zwar nicht gänzlich aufgegeben wurde, jedoch nicht länger mittels SEM umgesetzt werden soll. Der Münchner Norden sollte stattdessen mit einem anderen Instrument entwickelt werden, das für die Eigentümer*innen nicht die Gefahr der Enteignung beinhaltet und bei dem sie zumindest auf eine Beteiligung am Planungswertzuwachs hoffen durften. Für einige Monate wurde es aufgrund der erforderlichen Neuausrichtung trotz Aufstellungsbeschluss still um den Münchner Norden. Bald zeigte sich allerdings sogleich eine begrenzte Reichweite des strategischen Zweckbündnisses: Anwohner*innen und Naturschützer*innen ist das Planungsinstrument weniger wichtig als potentielle Auswirkungen und der Erhalt von unbebauten Flächen. Doch auch für die Landwirt*innen war die Wirkung schließlich begrenzt: Nach der Kommunalwahl 2020 wurde eine neue Zusammenarbeit im Stadtrat vereinbart. Die nun zusammenarbeitenden

Sozialdemokraten und Grünen wollen an der SEM festhalten und haben mit einem neuerlichen Aufstellungsbeschluss schon nach wenigen Monaten die Weichen dafür gestellt.

Auch im Münchner Nordosten ist die Initiative „Heimatboden“ aktiv und hofft(e) auf einen ähnlichen Erfolg (Koch 2018). Hier sind Ausgangssituation und Akteurskonstellation jedoch deutlich anders gelagert: Im Münchner Nordosten bestehen die Planungen zur SEM bereits seit 2011, Flächenteile sind bereits im FNP zur Bebauung vorgesehen, in städtischem Eigentum oder bereits baulich genutzt (Trabrennbahn). Die Vorbereitende Untersuchung zur SEM und insbesondere die begleitende Bürgerbeteiligung und -information sind bereits fortgeschritten. Damit besitzen die Landwirt*innen eine weniger bedeutsame Rolle und hat sich der Widerstand vor allem aus den Reihen der Anwohner*innen formiert: Aus einer bestehenden Bürgerinitiative hat sich 2018 das „Bündnis NordOst“ entwickelt, in dem auch zunächst unpolitische Vereine wie etwa die Freiwillige Feuerwehr vertreten sind. Damit kann bei einer Mitgliederzahl von rund 1.800 von einer breiten Koalition innerhalb der Bevölkerung ausgegangen werden, zu der insbesondere der örtliche CSU-Abgeordnete sowie der Bezirksbeirat als partei- und kommunalpolitische Akteure hinzutreten. Im Gegensatz zu „Heimatboden“ ist die Koalition im Münchner Nordosten nicht allein gegen eine SEM gerichtet. Während in Selbstdarstellungen unklar bleibt, unter welchen Bedingungen zumindest eine Bebauung im Rahmen des FNP bei Sicherstellung eines gleichzeitigen Ausbaus des ÖPNVs denkbar scheint (buendnisnordost.de), ist die öffentliche Wahrnehmung zumeist die einer vollständigen Ablehnung (BILD München vom 19.11.2019). Nicht als Teil der Antiwachstumskoalition treten im Münchner Nordosten Naturschutzverbände in Erscheinung. Bund Naturschutz und LBV als die beiden größten Verbände haben hingegen 2013 frühzeitig konstruktive Vorschläge für eine „Nachhaltige Stadtentwicklung im Münchner Nordosten“ für maximal 10.000 Einwohn*innen und 10.000 Arbeitsplätze entwickelt (statt 30.000 plus 10.000) – einschließlich einer eigenen Flächennutzungsplanung auf Grundlage der vorhandenen Biotop (BUND Naturschutz in Bayern e.V. 2014). Der Vorsitzende des Bundes Naturschutz, zugleich grüner Landtagsabgeordneter, tritt jedoch als Person durchaus in Erscheinung und unterstützt die Bürgerinitiative bei Versammlungen ([youtube.com](https://www.youtube.com); Süddeutsche Zeitung vom 5.4.2019).

Der Name „Heimatboden“ ist mittlerweile im Frankfurter Umland bewusst übernommen worden, obwohl die Ausrichtung der Antiwachstumskoalition zum Stadtteil der Quartiere eher dem „Bündnis Nordost“ gleicht. Wesentlicher Unterschied: Einerseits sind Naturschutzverbände hier zumindest assoziiert: Es gibt bemerkenswerterweise eine gemeinsame Stellungnahme von BUND und Landesbauernverband, die sich gegen „Flächenverbrauch im Offenland“ richtet (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7.3.2018). Auch werden die jeweiligen Argumente des Anderen im politischen Raum verteilt, zugleich erschweren unterschiedliche Interessen über die Verhinderung hinaus die Zusammenarbeit (Hansen 23.1.2020). Andererseits sind hier wesentliche Akteure von außerhalb der Stadtgrenzen involviert, da der neue Stadtteil direkt an zwei Umlandgemeinden angrenzt und eine dritte durch eine Ortsumfahrung tangiert würde. Entsprechend gibt es in diesen Kommunen über die Parteigrenzen hinweg und unabhängig vom Abstimmungsverhalten der „Parteifreund*innen“ in der Metropolregion, das insofern relevant ist, als sie im Rahmen der regionalen Flächennutzungsplanung

direkt in die Gebietsausweisung involviert wären. Da auch hier ein CDU-Landtagsabgeordneter sowie Teile der zuständigen Ortsbeiräte gegen das Vorhaben positioniert sind und die Landesregierung Kritik übt, scheint die Koalition in Frankfurt am stärksten ausgeprägt und könnte weniger durch den bürgerschaftlichen als den kommunalpolitischen „Arm“ Erfolg haben. Doch könnte auch dieser Erfolg begrenzt sein, weil den Akteur*innen aus dem Umland fast ausschließlich an einem Erhalt der Flächen westlich der A5 gelegen ist, während die Quartiere östlich der Autobahn ggf. einen Kompromiss bzw. ein Zugeständnis gegenüber dem Wohnraumbedarf des Kerns der Metropolregion darstellen könnten.

Dies bedeutet nicht, dass es in Frankfurt standortunabhängig eine Antiwachstumskoalition gäbe: Im Gebiet Am Eschbachtal/Harheimer Weg sind es nur Bürgerinitiative und BUND, die als wesentliche Kritiker*innen auftreten, während schon der Ortsbeirat trotz kritischer Haltung nicht als Teil der Koalition wahrgenommen wird. Für das Ernst-May-Viertel wiederum ist keine Koalition mit kommunalpolitischen Vertreter*innen erkennbar, während eher Verbindungen mit Umwelt- und Klimaaktivist*innen bestehen als mit Naturschutzverbänden. Hinzu kommt ein lockeres stadtweites Bündnis verschiedener Bürgerinitiativen, in dem unter dem Begriff „graswurzeln“ auch Akteur*innen aus allen in dieser Untersuchung betrachteten Frankfurter Initiativen mitwirken.

Solche stadtweiten Vernetzungen von Initiativen und anderen Akteur*innen sind aber etwas anderes als die hier näher untersuchten Antiwachstumskoalitionen: Bei solchen Vernetzungen werden eher Bündnisse unter Gleichgesinnten gebildet, die sich an unterschiedlichen Stellen im Stadtraum ähnlichen Problemen gegenübersehen, vergleichbare Forderungen formulieren und sich ggf. auch vernetzen, um eine gemeinsame Lösung zu suchen. Zumindes in München ist eine Tendenz erkennbar, diese gemeinsame Lösung auf einer Metaebene zu suchen: Einerseits wurde ein Bürgerbegehren gestartet, andererseits trat eine Wählerliste mit Bezug zu mehreren Bürgerinitiativen zur Kommunalwahl an, konnte aber nur sehr lokal begrenzt Erfolge erzielen.

Im Fall des Freiburger Stadtteils Dietenbach besteht ein zivilgesellschaftliches Bündnis aus insgesamt fünfzehn Vereinen, Verbänden und Bürgerinitiativen, die überwiegend im Bereich Umweltschutz und Landwirtschaft aktiv sind (biprolandwirtschaft.de; rettet-dietenbach.de). Damit besteht die Antiwachstumskoalition hier zusammengefasst aus zwei, in vielen anderen Themen allerdings durchaus konträren Parteien – zumal auch der regionale Bauernverband sich zwar dem Bündnis nicht angeschlossen, sich wohl aber gegen die Planung positioniert und mindestens zu Demonstrationen aufgerufen hat (Badische Zeitung vom 5.3.2017; SWR aktuell vom 16.2.2019). Die einzigen parteipolitischen Partner sind allerdings eine lokale Kleinstpartei (Freiburg Lebenswert) und die zwar bundesweite vertretene, in Freiburg auf kommunaler Ebene jedoch nicht aktive ÖDP. In Freiburg bestehen nicht flächendeckend lokale Vertretungen, Ortschaftsbeiräte gibt es nur für einzelne eingemeindeten Ortschaften. Relevant wäre hier der Beirat der angrenzenden Ortschaft Lehen, der das Vorhaben jedoch unterstützt und insofern nicht Teil der Koalition ist (Ortschaftsrat Lehen 2017, 2018), obwohl beim Bürgerentscheid in Lehen wie in allen übrigen angrenzenden Stimmbezirken ablehnende Mehrheiten bestanden (Stadt Freiburg im Breisgau, Amt für Bürgerservice und Informationsmanagement 2019). Auch durch die Kommunalwahl, die im Mai 2019

nach dem Bürgerentscheid stattfand, hat sich die Situation trotz eines Wahlauf-rufs des Bürgerbündnisses für einzelne, das Projekt kritisierende Kandidat*innen nicht wesentlich geändert (BürgerAktion Rettet Dietenbach 2019).

In Oberbillwerder bleibt die Antiwachstumskoalition bislang unvollständig. Zwar haben sich die Anwohner*innen aus dem Ortsteil Billwerder mittlerweile in einer Arbeitsgruppe des Umweltschutzvereins „Dorfgemeinschaft Billwerder“ organi-siert und ein Bürgerbegehren gestartet, mit dem sie auch in den angrenzenden Ortsteilen Allermöhe und Nettelburg Unterstützung erreichen wollen. Auch kam Kritik vom Grundeigentümerversammlung Bergedorf und gibt es innerhalb von Bezirks-versammlung und Bürgerschaft – durchaus scharfen – Widerspruch durch die Op-position von CDU und Linken. Doch bleibt die Kooperation zwischen diesen drei Akteur*innen eher lose (Diegelmann 17.12.2019; Gladiator 19.12.2019), und wei-tere naheliegende Akteur*innen werde bislang nicht aktiv. Weder Umwelt- noch Landwirtschaftsverbände scheinen das Thema aufzugreifen, obwohl die Dorfge-meinschaft den Erhalt der Kulturlandschaft als wesentliches Argument anführt und Landwirt*innen an mit ihren Traktoren an einer Demonstration der Dorfge-meinschaft teilnahmen. Dies mag an Klageabsichten oder auch an der weit fort-geschrittenen Vorbereitung zur Bebauung liegen: Der Flächennutzungsplan weist bereits seit Jahrzehnten eine Wohnbaufläche aus, das Grundeigentum liegt bei der Stadt (Projektentwicklung Oberbillwerder 2019) und die Marschlande sind zwar ökologisch bedeutsam, aber landwirtschaftlich ertragsarm. Damit müssten institutionelle Akteur*innen, die es gewohnt sind, innerhalb von Planungsverfahren Stellung zu nehmen, jenseits dieser Routine aktiv werden und bei geringeren Erfolgchancen mehr Ressourcen einbringen.

Die Beispiele belegen die allgemeine Annahme, dass kommunale Strategien für eine Bereitstellung von zusätzlichem Wohnraum auf zunehmende Widerstände stoßen. Insbesondere die Planung kompletter neuer Stadtteile steht im Wider-spruch zu Zielen und Interessen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen. Neben direkt oder indirekt betroffenen Anwohner*innen und Naturschutzverbänden sind dies insbesondere örtliche Landwirt*innen bzw. die gesamte regionale Land-wirtschaft, wie die entsprechende Opposition von Bauernverbänden zeigte. Die im Thema Flächenschutz aufgezeigte Konkurrenz um die gerade in Wachstumsre-gionen knapper werdende Ressource Fläche führt hier allerdings neuerdings dazu, dass es zu Koalitionen zwischen zumindest den genannten Akteur*innen kommt, die bislang häufig zu stark unterschiedliche Positionen und Interessen hatten, um gemeinsam gegen Vorhaben vorzugehen.

Bereits das Beispiel Oberbillwerder zeigt jedoch, wie voraussetzungsvoll das Ent- stehen solcher Koalitionen ist und dass etwa die Beteiligung von Landwirt*innen weiterhin von der Tiefe des Eingriffs in ihr Eigentum und ihre Erträge abhängen. Dass die Antiwachstumskoalition im Münchner Norden nach der Aufgabe der SEM weitgehend zum Erliegen gekommen zu sein scheint, obwohl weiterhin eine Bebauung vorgesehen ist, ist hier ein weiteres Indiz. Der Fall Mitte Altona zeigt zudem auch, dass entsprechende Bündnisse punktuell und kurzlebig sein können. Im urbanen Umfeld Altonas und der dort geplanten Bebauung einer Bahnbrache waren es überwiegend Anwohner*innen, die sich aus eigener Betroffenheit her- aus am Dialogprozess beteiligen. Zugleich gab es aber auch stadtweite Akteur*in- nen aus dem Umfeld der „Recht auf Stadt“-Bewegung, die sich mit dem

Stadtentwicklungsprojekt auseinandersetzen und aus der Kritik einer „Investorenplanung“ heraus Forderungen an Änderungen der Planungsinhalte und -verfahren stellten. Trotz Widerspruchs von im Planungsverfahren beteiligten Bürger*innen, Baugemeinschaften und des Vereins „Lebendiges Altona“ wurde in einer Bürgerversammlung die Hauptforderung nach einem Moratorium der Planung beschlossen, da sich die Vielzahl der benannten Konfliktpunkte als anschlussfähig für unterschiedliche Gruppen von Anwohnenden und lokalen Gewerbetreibenden erwies. Als der Senat darauf nicht einging, zerfiel das Bündnis allerdings schnell wieder (Rinn 2016). Das Beispiel legt zudem nahe, zwischen einfachen Bündnissen und stabilen Koalitionen zu unterscheiden. So wäre die Kooperation von Anwohner*innen und Naturschutzverbänden in der (letztlich rechtlichen) Auseinandersetzung um die Bebauung von ökologisch wertvollem Grünlandbestand in die für eine spätere reguläre Wohnnutzung vorbereitete Unterkunft für Geflüchtete in Östlich Haferblöcken auch eher ein bilaterales Bündnis als eine umfassende Antiwachstumskoalition.

Wo jedoch solche hier als Antiwachstumskoalitionen bezeichnete Bündnisse erfolgreich entstehen, besteht erheblicher Druck auf politische Gremien und Parteien vor Ort. Offenbar gelingt es hier den gesamtstädtischen politischen Akteur*innen nicht immer, die Bedeutung für die Stadtentwicklung zu verdeutlichen. Zum Teil unterscheiden sich Aussagen der Vertreter*innen lokaler Bürgerinitiativen und einzelner örtlicher Politiker*innen kaum voneinander – insbesondere auch hinsichtlich Forderungen zur stärkeren Einbeziehung in die Planung.

Selbst umfassende Beteiligungsstrategien, die darauf ausgelegt sind, die genannten lokalen Akteur*innen in den Planungsprozess einzubeziehen, scheinen jedoch das Entstehen von Antiwachstumskoalitionen kaum verhindern zu können. Im Münchner Nordosten wurde ein frühzeitiges Beteiligungsverfahren unternommen, um sowohl mit Anwohner*innen als auch mit den Landwirt*innen über den neuen Stadtteil zu diskutieren – gleichwohl ausgehend von dem erklärten Willen, diesen zu errichten. In Freiburg hingegen wurde zunächst ein Alternativstandort gleichberechtigt geprüft – dies jedoch vor Einstieg in den Beteiligungsprozess. Die beiden Standorte mit den umfangreichsten Aktivitäten der Antiwachstumskoalitionen, Münchner Norden und der Stadtteil der Quartiere, sind zugleich diejenigen mit den geringsten Ansätzen zur Bürgerbeteiligung – in beiden Fällen wohl aufgrund der schnellen Bildung der Antiwachstumskoalitionen, da Beteiligung jeweils vorgesehen war, aber noch nicht begonnen wurde. Die im Sinne einer Entscheidungsfindung gelungenste Beteiligungsstrategie wurde hingegen ausgerechnet durch eine Antiwachstumskoalition initiiert: Der Bürgerentscheid zu Dietenbach hat letztlich die Priorität gesamtstädtischer Interessen belegt.

Diese Sichtweise setzt allerdings voraus, dass man die Kritikpunkte, die durch die Antiwachstumskoalition formuliert werden und gegenüber „einfachen“ Bürgerinitiativen deutlich breiter vertreten werden, als ungerechtfertigt bewertet, bzw. aufgrund des im dynamischen Stadtwachstums drängenden Wohnraumbedarfs in der Abwägung abwertet. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass gerade die neuen Stadtteile zunächst vielen bislang auch von den Städten selbst formulierten Zielen für eine integrierte und nachhaltige Stadtentwicklung widersprechen. Es ist insofern weiter zu untersuchen, ob angesichts des Flächenschutzaspekts (5.2) manche dieser Verbindungen sich ggf. auch zu Postwachstumskoalitionen

weiterentwickeln könnten, die dann eine eigenständige Strategie für eine nachhaltige und integrierte Stadtentwicklung beschreiben könnten.

6.3 Gesamtstadt vs. Stadtteil: Umgang mit Differenzen lokalstaatlicher Akteure

Innerhalb der Kommunalpolitik besitzen je nach Bundesland Ortsbeiräte, Ortschaftsräte, Bezirksausschüsse und dergleichen im Wesentlichen die Aufgabe, die Interessen eines Stadtteils gegenüber den gesamtstädtischen Gremien zu vertreten. Sie sind somit auch eine Form der Betroffenenvertretung, nicht selten haben Bürger*innen im Rahmen der Gremiensitzungen sogar die Möglichkeit, Anliegen vorzutragen. Zugleich sind lokale politische Gremien Teil des kommunalpolitischen Systems, werden bevorzugt über Planungen informiert und ihre Mitglieder sind nicht selten auch in gesamtstädtischen politischen Gremien oder Parteiorganen aktiv. Insofern können sie auch umgekehrt zur Information und Willensbildung vor Ort beitragen. Gerade bei umfangreichen Vorhaben, die lokale Betroffenheit und ggf. Abwehr hervorrufen können, könnte die Einbindung der lokalen politischen Vertreter*innen Teil einer Durchsetzungsstrategie sein. Obwohl sich auch im Abgleich der Fallstudien gewisse parteipolitische Parallelen zeigen, weisen mehrere Interviewpartner darauf hin, dass das Handeln der lokalen Politiker*innen vor allem von der Persönlichkeit der jeweiligen Gremienmitglieder abhinge (Birgel 20.1.2020; Sachsinger 9.1.2020).

Die Fallstudien zeigen hier, dass die lokalen politischen Gremien durchaus eigenständig agieren, bei umfangreichen Vorhaben am Stadtrand mit entsprechend zahlreichen Konflikten dadurch eher zur Betroffenenvertretung tendieren. Sämtliche Vorhaben in integrierten Lagen werden hingegen von den lokalen Gremien insgesamt mitgetragen, auch wenn ggf. kritische Nachfragen und Änderungen vorgetragen werden. Hierfür mag beispielhaft das Gebiet Schönhof-Viertel stehen: Hier ist der Ortsbeirat 7 Hausen, Industriehof, Praunheim, Rödelheim, Westhausen ein zentraler Akteur, zumal er sich im Gegensatz zu den betroffenen Gewerbetreibenden und Anwohnenden dauerhaft und öffentlich mit dem Thema befasst. Dabei werden immer wieder Anfragen an den Magistrat gestellt, um Erörterung gebeten und Stellung bezogen, das Vorhaben jedoch nie gänzlich in Frage gestellt. Im Gegenteil: Der Ortsbeirat sieht die Aufwertung der Fläche insgesamt als wichtig für die Stadtteilentwicklung und ist seit den anfänglichen Versuchen, den Siemens-Standort zu „retten“, daran beteiligt – wenngleich er Informationen des Magistrats zumeist erfragen musste und nicht mit allen Einzelheiten befasst war (Will 8.1.2020). Dadurch, dass die so vertretenen Gewerbetreibenden sich nach und nach aus unterschiedlichen Gründen zurückzogen, veränderte sich auch die Position des Ortsbeirats. Galt es zunächst, die Betriebe vor einer heranrückenden Wohnbebauung zu schützen, standen im weiteren Verfahren verkehrliche Auswirkungen, eine Sozialwohnungsquote und die soziale Infrastruktur im Vordergrund (Frankfurter Rundschau vom 22.12.2006; Ortsbeirat für den Ortsbezirk 7 2009, 2014). Ähnlich verfahren auch die entsprechenden Gremien, in deren Gemarkung die Ernst-May-Viertel und das Quartier an der Ratold- und Raheinstraße liegt. Hingegen bestätigten sie in den Fällen Appenzeller Straße, Östlich Haferblöcken und Eutritzscher Freiladebahnhof wenigstens mehrheitlich die Planung

unverändert. Auffällig ist, dass insbesondere Vertreter*innen von CDU und CSU sowie Die Linke und kleinere Parteien vor Ort gegen die Vorhaben stimmen – selbst, wenn sie wie die CDU in München und Frankfurt auf Ebene der Gesamtstadt in Regierungsverantwortung sind. In Hamburg, wo lokale Gremien nur selten bestehen (s.u.), gilt dies auch für die Bezirksversammlungen (Östlich Haferblöcken, Oberbillwerder).

Im Gebiet Am Eschbachtal/Harheimer Weg agiert der zuständige Ortsbeirat 10, zuständig für Berkersheim, Bonames, Eckenheim, Frankfurter Berg und Preungesheim, im Sinne der Bürgerinitiative, wird von ihr aber dennoch kritisiert. Nach der Wiederaufnahme des Planungsverfahrens durch den Magistrat hat sich der Ortsbeirat einstimmig gegen die vorgesehene Erhöhung der Anzahl der geplanten Wohneinheiten ausgesprochen und zusätzlich weitere Forderungen für eine modifizierte Planung gestellt (Erhalt der Kleingärten und Biotopen, rechtzeitiger Ausbau der Infrastruktur, Lage der Ortsrandstraße; Ortsbeirat für den Ortsbezirk 10 2013). Auch die Ortsbeiräte der angrenzenden Stadteile Niedereschbach und Harheim schlossen sich der Forderung nach weniger Wohneinheiten an (Ortsbeirat für den Ortsbezirk 14 2013; Magistrat der Stadt Frankfurt 2014c), waren aber im Weiteren nicht involviert (König et al. 16.1.2020). Im Ortsbeirat 10 hingegen wurde das Thema immer wieder aufgegriffen und Nachfragen zum Planungsstand gestellt, mögliche Auswirkungen thematisiert sowie verschiedene Detailverbesserungen gefordert (Ortsbeirat für den Ortsbezirk 10 2014, 2016a, 2016b, 2016c). Dennoch fühlte sich Bürgerinitiative zeitweise nicht ausreichend unterstützt. „Jetzt reicht es!“ schrieben die Bürger*innen in einem offenen Brief vom 14. Februar 2016 (liebenswertesbonames.de), kurz bevor im Ortsbeirat von mehreren Fraktionen Anträge zum Thema gestellt wurden. Im Tenor werden die Ortsbeiratsmitglieder als wenig ortskundig dargestellt („Vielleicht ist dies vielen von Ihnen gar nicht bewusst [...]“, „Schauen Sie sich bitte mal die Bilder [...] an, bevor Sie Entscheidungen dazu treffen“; liebenswertesbonames.de) und unter „die Politik“ und „alle Parteien“ subsumiert, obwohl bereits zuvor sogar die im Römer koalierenden Fraktionen von CDU und Grünen Anträge in ihrem Sinne gestellt hatten (Ortsbeirat für den Ortsbezirk 10 2013; Ortsbeirat für den Ortsbezirk 14 2013). Dies ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass es zu diesem Zeitpunkt zwar weitgehend inhaltliche Übereinstimmung, aber wenig direkte Verbindungen zwischen Mitgliedern des lokalen Gremiums und der Bürgerinitiative gab. Dies ändert sich im weiteren Verlauf, wohl auch aufgrund häufiger Anwesenheit von Bürger*innen bei den Ortsbeiratssitzungen, die auf der BI-Homepage beworben werden. So wird ein gutes halbes Jahr später dem Ortsbeirat in einem Blogeintrag ausdrücklich gedankt:

„Trotzdem mochte ich die Gelegenheit nutzen und mich bei den Ortsbeiräten bedanken. Sie machen viele [sic!] Arbeit für den ganzen Bereich, das ist gerade so ehrenamtlich nicht immer leicht. Auch die ganze Menge an Anträgen, die da jetzt gekommen sind, freut mich sehr! Also lieber Ortsbeirat 10: DANKE!“ (liebenswertesbonames.de, 24.10.2016; Hervorhebung im Original)

Von Magistrat und Stadtverordnetenversammlung wird das Engagement der Ortsbeiräte, immerhin jeweils einstimmige Beschlüsse für die Reduzierung der

Wohnbebauung, jedoch lediglich zur Kenntnis genommen und der Antrag inhaltlich mit breiter Mehrheit abgelehnt (Magistrat der Stadt Frankfurt 2014c) – unter anderem von der CDU-Fraktion, der auch der Ortsvorsteher des Stadtteils 10 angehört. Interessant ist, dass insbesondere die schon durch die Vorgaben der Regionalplanung erforderliche Bebauungsdichte als Grund angegeben wird, als ob eine gleichzeitige Verkleinerung der Fläche nicht möglich wäre – vom Ortsbeirat wurde sie mit Verweis auf die Bestandskleingärten und eine Streuobstwiese in einem anderen Beschluss sogar ausdrücklich gefordert (Ortsbeirat für den Ortsbezirk 10 2013).

Das Interesse der Stadtöffentlichkeit am Stadtteil der Quartiere ist deutlich größer als das am Gebiet Am Eschbachtal/Harheimer Weg. Entsprechend werden auch die Entscheidungen der beiden damit befassten Ortsbeiräte, für Hausen, Industriefhof, Praunheim, Rödelheim und Westhausen sowie für Heddernheim, Niederursel, Nordweststadt, weit intensiver verfolgt. Dennoch kommt es auch hier zu Abweichungen gegenüber der breiten Zustimmung in der Stadtverordnetenversammlung, die sogar über die „Koalition“ aus SPD, CDU und Grünen hinaus reichte (Frankfurter Rundschau vom 14.12.2017). Der größere Teil der VU-Fläche liegt in den Gemarkungen Niederursel und Nordweststadt, die zum Gebiet des Ortsbeirats 8 zählen und zudem direkt an die kritischen Umlandgemeinden Oberursel und Steinbach angrenzen. Kurz nach Bekanntgabe der Stadtteilplanung durch die Koalitionsspitzen wurde hier von der Fraktion „Bürger für Frankfurt“ ein Antrag mit dem Titel „Planungen für neuen Stadtteil im Frankfurter Nordwesten unverzüglich einstellen!“ eingebracht (BFF-Fraktion im Ortsbeirat 8 2017; Ortsbeirat für den Ortsbezirk 8 2017b). Verhandelt wurde er schließlich gemeinsam mit dem Magistratsvortrag zur Einleitung der Vorbereitenden Untersuchung und weiteren, teils ausführlichen Anträgen aus den übrigen Fraktionen. Da auch CDU und Grüne den Magistratsvortrag ablehnten (Magistrat der Stadt Frankfurt 2017), vertrat nur die SPD mit ihren Gegenstimmen die Koalitionsmeinung auch auf Stadtteilebene (vgl. Hansen 23.1.2020). Auch sie hatte jedoch einen Forderungskatalog zum Stadtteil vorgelegt, der unter anderem für Lärmschutz, Verkehrsanbindung und Erhalt der Klimafunktion sorgen sollte (SPD-Fraktion im Ortsbeirat 8 2017). Beschlossen wurde letztlich der Antrag der CDU, der lediglich die Ablehnung des Magistratsvortrags feststellt (Ortsbeirat für den Ortsbezirk 8 2017a), während ein weitergehender Antrag, stattdessen eine Wohnbebauung am Nordwestzentrum voranzutreiben, keine Mehrheit fand. In der Begründung finden sich allerdings deutliche Worte:

„Diese Zielsetzung eines Mega-Stadtteils, der unter Preisgabe wertvoller Grünflächen nahtlose Übergänge zwischen den Vordertaunusgemeinden Steinbach und Oberursel einerseits und den Frankfurter Stadtteilen Niederursel und Praunheim andererseits schaffen wurde, wird vom Ortsbeirat grundsätzlich abgelehnt.“

Der Ortsbeirat 7 ist durch den südlichen Teil des Untersuchungsgebiets in der Gemarkung Praunheim in das Verfahren einbezogen, wobei hier nur ein kleinerer Teil der geplanten Wohnbebauung ausgewiesen werden kann und insbesondere die Umwandlung eines bereits ausgewiesenen Gewerbegebiets vorgesehen ist (stadtplanungsamt-frankfurt.de). Hier wurde dem Magistratsvortrag gegen die

Stimmen von CDU und Republikanern zugestimmt (Magistrat der Stadt Frankfurt 2017). Zusätzlich wurde auf Antrag von SPD, Grünen und FDP ein Forderungskatalog beschlossen, der dem der SPD im Ortsbeirat 8 ähnelt und 13 „Forderungen zum Schutz der Lebensqualität in den benachbarten Stadtteilen“ mit elf „Anregungen zur Gestaltung des neuen Stadtteils“ enthielt (Ortsbeirat für den Ortsbezirk 7 2017b), während die CDU den Stadtteil als „beschlossene Sache“ ablehnte (Frankfurter Rundschau vom 30.11.2017). Direkt nach Bekanntgabe der Planung hatte der Ortsbeirat zudem die Durchführung einer Bürgerversammlung für beide genannten Ortsbezirke gefordert (Ortsbeirat für den Ortsbezirk 7 2017a). Interessant ist auch hier die Begründung, die deutlich macht, dass die spätere Zustimmung trotz erheblicher Betroffenheit geschieht:

„Für die Stadtteile Niederursel und Praunheim sind die als Bauland vorgesehenen Grünflächen, die vorwiegend Landschaftsschutzgebiet Zone 1 sind, wichtige Naherholungsgebiete und Frischluftschneisen. Die noch vorhandenen landwirtschaftlichen Betriebe nutzen die dortigen Acker zum Anbau von Weizen, Zuckerruben und Mais. Das Baugebiet wurde das Aus für die örtliche Landwirtschaft bedeuten. Die Ankündigung [...] wirft [...] viele Fragen auf, die frühzeitig mit den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort besprochen werden sollten. Es handelt sich somit um eine „wichtige Angelegenheit der Gemeinde“ im Sinne der HGO [...]. Deshalb fordert der Ortsbeirat den Magistrat auf, im Interesse einer guten demokratischen Kommunikation eine stadtteilbezogene Bürgerversammlung anzuberaumen.“

Der Magistrat antwortet auf diese Anregung mit dem Hinweis auf die von ihm geplante Informationsveranstaltung, die zwar vermutlich ähnliche Inhalte, aber nicht den gleichen Status wie die geforderte Bürgerversammlung hat. Nach Hessischer Gemeindeordnung wird eine solche Versammlung von der*em Vorsitzenden der Stadtverordnetenversammlung geleitet und der Magistrat ist anwesend. So wird bestenfalls erreicht, dass nicht nur die Bürger*innen unterrichtet werden, sondern sich auch die Entscheidungsträger*innen einen Eindruck verschaffen können.

Eine Gemeinsamkeit der Reaktionen aus den beiden Ortsbeiräten ist die ablehnende Haltung der CDU- und die Zustimmung der SPD- Fraktion. Letzteres liegt am persönlichen Engagement des SPD-Planungsdezernenten Mike Josef für den Stadtteil, der in Volksmund und Presse teilweise „Josefstadt“ genannt wird. Dennoch ist es bemerkenswert, dass es innerhalb der Partei offenbar gelingt, die gesamtstädtische Bedeutung für das zentrale politische Ziel, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, auch den lokal betroffenen Parteimitgliedern zu vermitteln. Dabei hat sich die örtliche SPD-Fraktion im Ortsbeirat 8 nicht nur in der Abstimmung anders verhalten, sondern hat selbst aktiv einen Gegenantrag eingebracht, der zwar vor Ort kritisierte Aspekte des Vorhabens benennt, aber daraus konstruktive Vorschläge und Fragen ableitet (SPD-Fraktion im Ortsbeirat 8 2017). Eine entsprechende Einigkeit gelingt der CDU zwar im Stadtparlament – trotz Mandatsträger*innen aus den betroffenen Bezirken –, nicht aber innerhalb der Gesamtpartei und schon gar nicht in den lokalen Gliederungen und dem Umland. Im

Bürgermeisterwahlkampf versuchte sich die Kandidatin der Union an einer eigenen Kompromissposition (Frankfurter Rundschau vom 20.1.2018), der Fraktionsvorsitzende im Planungsverband zählt zu den schärfsten öffentlichen Kritikern des Vorhabens (Frankfurter Rundschau vom 12.10.2018) und insgesamt 14 CDU-Ortsvereine beteiligten sich an der Organisation einer Demonstration (Frankfurter Rundschau vom 14.8.2018; Frankfurter Rundschau vom 18.8.2018).

Die Frankfurter Beispiele illustrieren insofern gut, dass es jenseits des gesetzlichen Auftrags der Ortsbeiräte zur Vertretung der örtlichen Interessen durchaus eine Frage der politischen Strategie und Überzeugungen ist, wie stark gesamtstädtische Erwägungen in die örtlichen Entscheidungen einfließen. Das tatsächliche Vorgehen der Ortsbeiräte reicht von Wiedergabe und Verstärkung bürgerschaftlicher Kritik an einer „beschlossene Sache“, über beständige kritische Begleitung und Stimulation des Planungsprozesses bis hin zur Selbstbehauptung durch Mitgestaltung nach Akzeptanz der übergeordneten Entscheidung.

Wie stark die Wohnortnähe die Bewertung eines großen Wohnungsbauvorhabens beeinflussen kann, verdeutlicht die Karte der Stimmbezirke im Bürgerentscheid zum Stadtteil Dietenbach. Abbildung 27 zeigt einerseits, wie deutlich das Wahlergebnis in den westlichen Stimmbezirken um das Plangebiet von der durchschnittlichen Zustimmung von rund vierzig Prozent abweicht. Andererseits ist auch erkennbar, dass die innerstädtischen Stimmbezirke mit hohem Nachfragedruck besonders niedrige Zustimmungsraten zeigen. Eine Mehrheit gegen den Stadtteil bzw. für den Bürgerantrag gab es sogar nur in fünf umliegenden Stadtbezirken. Dieses prägnante Bild wird allerdings dadurch relativiert, dass die Wahlbeteiligung nicht durchgängig dort am höchsten war, wo die Abweichungen im Wahlergebnis am stärksten waren. Stimmig ist das Bild allerdings für Lehen: Dort sind sowohl Beteiligung als auch Ja-Stimmenanteil am höchsten (63,3% und 56,1%), während der Stadtbezirk mit der zweithöchsten Zustimmung zum Bürgerentscheid bzw. Ablehnung des neuen Stadtteils, Weingarten, die geringste Beteiligung aufwies (53,0% und 35,1%; Stadt Freiburg im Breisgau 2019).

Bemerkenswert an diesem Bild ist, dass das Ergebnis eines intensiven Diskussionsprozesses ist. Selbst wenn man die Meinung von vielen Kritiker*innen teilt, dass das Vorhaben vor dem Aufstellungsbeschluss nicht ausreichend mit den Bürger*innen diskutiert wurde, so gilt dies sicher nicht für den „Wahlkampf“ im Vorfeld des Bürgerentscheids: „[D]ie ansonsten ‚schweigende Masse‘ wurde mobilisiert“ (Förster/Thissen 2019). Nach dieser Mobilisierung zeigt sich, dass weder die Bevölkerung so eindeutig hinter dem Projekt steht wie die Parteien im Stadtrat (alle außer einer aus zwei Wählervereinigungen gebildeten Fraktion), noch hat das Elektorat in der Ortschaft Lehen sich mit so großer Mehrheit gegen das Vorhaben gestellt wie die Mitglieder des Ortschaftsrats bei der Beschlussfassung über die Bebauungsplanaufstellung (fünf dagegen, eins dafür, eine Enthaltung). Ein Jahr zuvor war hier auch noch mehrheitlich für den Text der Wettbewerbsauslobung votiert worden.

Dabei ist der Ortschaftsratsrat Lehen, der im Wesentlichen die Bevölkerung eines eingemeindeten Dorfs auf der anderen Seite der Bundesstraße vertritt, in dessen Gemarkung aber auch Dietenbach liegen würde, in Freiburg eine Besonderheit. Es gibt nicht für alle Stadtbezirke gewählte lokale Gremien. Deren Aufgabe der

Interessenvertretung wird in der Regel stattdessen durch zivilgesellschaftliche, ehrenamtlich organisierte Bürgervereine erfüllt, die sich in den umliegenden Stadtteilen Rieselfeld, Mooswald, Weingarten und Landwasser jedoch aus der Diskussion zur Stadtentwicklung weitgehend heraushielten. Dies mag einerseits dem eher unpolitischen Selbstverständnis der so organisierten Interessenvertretung durch nachbarschaftliches Engagement und Selbsthilfe entsprechen, andererseits aber auch darauf hindeuten, dass hier bereits vor dem Entscheid eine gute Wahrnehmung der letztlich unentschiedenen Meinung unter den Bürger*innen bestand.

Bürgerentscheid am 24. Februar 2019 in Freiburg - Anteil der JA-Stimmen in den Wahlbezirken (einschl. Briefwahl)

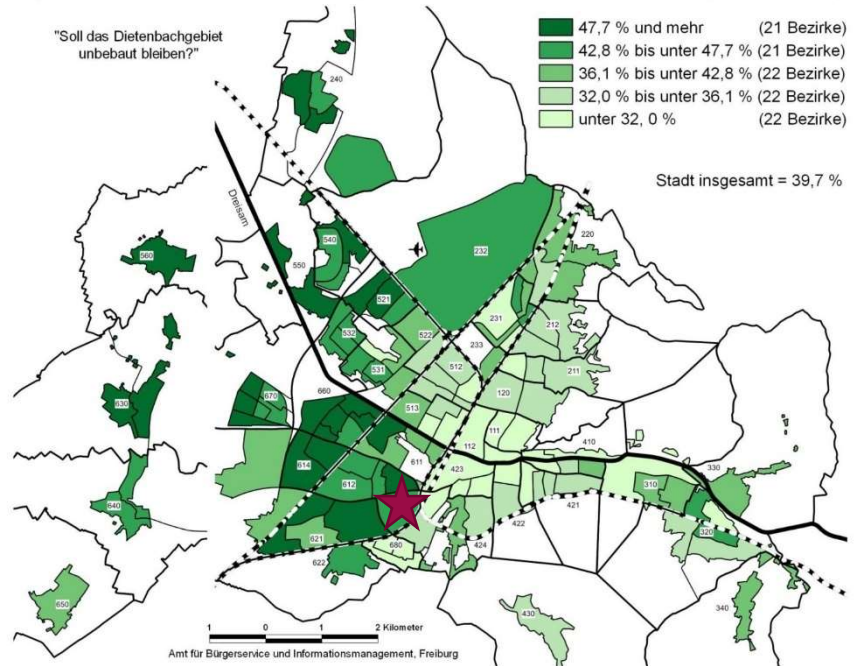


Abbildung 27: Anteil der Ja-Stimmen beim Bürgerentscheid zu Dietenbach am 24.2.2019 (Stadt Freiburg im Breisgau, Amt für Bürgerservice und Informationsmanagement 2019:10)

Im Münchner Nordosten wiederum bestehen sowohl eine tradierte zivilgesellschaftliche Organisation als auch ein gewähltes politisches Gremium sowie entsprechende parteipolitische Strukturen. Auch dies mag die Entstehung der dortigen „Antiwachstumskoalition“ begünstigt haben, zumal hier Überlagerungen bestehen: Der direktgewählte CSU-Landtagsabgeordnete und Bezirksausschussvorsitzende gilt als einer „der erbitterten Gegner der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme“ und unterstützt die Initiativen unter anderem durch die Beauftragung von Rechtsgutachten (Süddeutsche Zeitung vom 31.5.2019), der im Stadtteil aufgewachsene RCDS-Landesvorsitzende und Bezirksausschusskandidat war eine Zeit lang Vorsitzender der Bürgerinitiative „Lebenswertes Daglfing“ (facebook.com/felix.brandstatter) und eine Sprecherin des „Bündnis NordOst“ hat angekündigt, sich auf der CSU-Liste um einen Sitz im Stadtrat zu bewerben (BILD München vom 19.11.2019). Dass die „Antiwachstumskoalition“ keine reine CSU-Aktion ist, wird zum einen belegt durch die BI-Mitglieder, die mit einer eigenen „Münchner Liste“ für den Stadtrat kandidierten (Süddeutsche Zeitung vom 28.9.2019). Zum anderen engagiert sich auch ein grüner Landtagsabgeordnete und Bund-Naturschutz-Vorsitzender als Wachstumskritiker gegen das Vorhaben

im Münchner Nordosten (Süddeutsche Zeitung vom 5.4.2019). Er steht damit ebenso wie die CSU-Vertreter*innen gegen die Beschlusslage der beiden Fraktionen im Stadtrat:

„Besonders sauer sind die SEM-Gegner auf die Grünen, die sie ganz offenkundig einst im Kreise ihrer Unterstützer erwartet hatten. Nur: Während sich der [...] grünen Landtagsabgeordnete[...] klar gegen die SEM positioniert hatte, stand die Stadtratsfraktion immer für den Bau bezahlbarer Wohnungen.“ (Süddeutsche Zeitung vom 5.4.2019)

Während die Grünen im Stadtrat ähnlich wie im Münchner Norden sowohl zum Standort als auch zum Instrument SEM stehen, hat sich die CSU-Fraktion hier der lokalen Meinung angenähert. Bislang wird das Vorhaben anders als das Projekt im Münchner Norden nicht abgelehnt, jedoch wurde der Stadtratskoalitionspartner SPD gedrängt, die Ausschreibung für den Ideenwettbewerb abzuändern. Nunmehr sollen statt bislang allein 30.000 Einwohner auch Varianten für 20.000 und 10.000 vorgelegt werden (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2019b) – womit sich die CSU zumindest der Position des Bund Naturschutz nähert (vgl. 6.2.2).

Interessanterweise ist der Bezirksausschuss Bogenhausen trotz des Wirkens seines Vorsitzenden nicht so vehement gegen das Vorhaben, wie man annehmen könnte: Der Bezirksausschuss forderte selbst die Durchführung eines Ideenwettbewerbs, um „weitere Alternativen und Entwicklungsmöglichkeiten für das Planungsgebiet aufzeigen“ (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2017c), nachdem die drei durch das Planungsamt entwickelten Varianten in der Bürgerbeteiligung überwiegend kritisiert wurden (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2017a). „Was der Stadtteil wirklich braucht, sind echte Alternativen, die den Bürgerwillen auch tatsächlich abbilden“ (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2017c), formuliert der Bezirksausschuss – dass der Stadtrat daraufhin die Bürgerbeteiligung in das Wettbewerbsverfahren integriert, wird der Bezirksausschussvorsitzende dann zum Anlass für eine wettbewerbsrechtliche Prüfung nehmen, die letztlich Verstöße gegen das Vergaberecht sieht und eine Neuausschreibung fordert (Süddeutsche Zeitung vom 31.5.2019). Die Vorlage zum Eckdatenbeschluss für den Ideenwettbewerb wird ebenfalls nicht zurückgewiesen, sondern es werden insgesamt zwölf Änderungsanträge eingebracht, die unter anderem ein Aussetzen des Verfahrens bis zur Tieferlegung der S-Bahn beinhalten (siehe 5.3), andere Verkehrsführungen vorschlagen sowie den Erhalt von Biotop-, Landwirtschafts- und Trabrennbahnflächen fordern (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2019b). Dieses Vorgehen erscheint insgesamt immerhin insofern erfolgreich, als das Planungsverfahren aufwändig und langwierig wird. Gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass das Thema im Ausschuss umfassend und kontrovers diskutiert wird; den zwölf Änderungsvorschlägen liegen Anträge fast aller im Bezirksausschuss vertretenen Fraktionen zugrunde, die teilweise punktweise abgestimmt wurden, wobei die CSU als größte Fraktion offenbar auf wechselnde Mehrheiten angewiesen ist.

Der andere befasste Bezirksausschuss, Trudering-Riem, formuliert hingegen bei ähnlicher Zusammensetzung nur Änderungswünsche, die weit weniger in die Planung eingreifen. Dies zeigt, dass es an dieser Stelle weniger um Partei denn um lokale Interessen geht: Der östlich gelegene Stadtteil Riem ist weit weniger durch das Vorhaben betroffen als Bogenhausen, in dessen Gemarkung die größeren landwirtschaftlichen Flächen liegen und das von Pendler*innen Richtung Innenstadt durchfahren werden muss.

Das benachbarte Vorhaben an der Ratold- und Raheinstraße im Bezirk Feldmoching zeigt prinzipiell ein ähnliches Verhalten der Parteien bzw. Fraktionen wie in Bogenhausen. Auch hier positioniert sich die CSU am ehesten kritisch zu den Stadtratsbeschlüssen, in einem anderen Planungsverfahren im Bezirk hat sie sogar eine eigene Unterschriftensammlung gestartet (Eggarten). Auch sind Versuche belegt, die Stadtratsfraktion umzustimmen. Gleichzeitig gab es einen Konflikt zwischen Bezirksausschuss und Aktionsgemeinschaft über die Kostenübernahme für eine Informationsveranstaltung.

In der Freien und Hansestadt Hamburg mit seiner zweigliedrigen Verwaltungsstruktur entsprechen die Bezirksversammlungen nicht den hier untersuchten lokalen politischen Gremien, sondern den Stadtparlamenten, während die Bürgerschaft dem ansonsten nicht dezidiert untersuchten Landtag gleicht. Zwischen Senat bzw. Bürgerschaft und den Bezirken besteht in den vier Hamburger Fällen durchweg Einigkeit über die untersuchten Vorhaben, wobei sich Mehrheiten in den Bezirksparlamenten auch bei einer Befassung in der Bürgerschaft (etwa durch Anfragen) widerspiegeln. Die Bezirke besitzen damit für die Fragestellung keine gesonderte Rolle gegenüber den übrigen untersuchten Kommunen. Für Oberbillwerder wird allerdings einerseits darauf hingewiesen, dass der Bezirk in diesem Verfahren durch Weisung des Senats gebunden ist und nicht eigenständig entscheiden kann. Damit besitzen Abstimmungen hier eher symbolischen Charakter – was die Fraktionen allerdings nicht zur Abweichung nutzen, obwohl den Grünen nachgesagt wird, im persönlichen Gespräch durchaus abweichende bzw. ablehnende Meinungen zu äußern (Gladiator 19.12.2019).²¹

Ein unterhalb der Bezirke angesiedeltes lokales politisches Gremium ist hingegen in Hamburg nicht grundsätzlich vorgesehen, sondern wird bei Bedarf gesondert eingerichtet. Von den für die Fallstudien relevanten Stadtteilen besteht einzig für den Stadtteil Billstedt-Horn, in dem das Gebiet Östlich Haferblöcken liegt, ein Beirat, der Teil der Bürgerbeteiligung zum „Entwicklungsraum Billstedt-Horn“ ist und sich im Jahr 2015 mehrheitlich für die Bebauung ausgesprochen hat. In gleicher Sitzung beschäftigte sich das Gremium dabei auch mit der Fortschreibung des Integrierten Handlungskonzept Billstedt-Horn, in dem das zunächst für die Unterbringung Geflüchteter vorgesehene Gebiet nicht aufgeführt wird.

²¹ An dieser Stelle nicht berücksichtigt ist die veränderte Konstellation in der Bezirksversammlung Bergedorf ab 2020, da mit der FDP-Fraktion nun mehr auch eine Partei Teil der Koalition ist, die sich im Wahlkampf kritisch mit dem Stadtteil auseinandergesetzt hat. So wurde in Zusammenarbeitvereinbarung einerseits aufgenommen, dass der Stadtteil um einige hundert Wohneinheiten kleiner ausfallen und sein Bau andererseits an eine vorherige Fertigstellung des Bundesstraßenanschlusses geknüpft werden soll.

Entsprechend wird bei der Beschlussfassung zu Östlich Haferblöcken ausdrücklich auf die Notsituation verwiesen (Beirat Billstedt-Horn 2015).

Die zweigliedrige Verwaltungsstruktur führt allerdings zu einer weiteren Besonderheit. Entgegen den Landtagen und -regierungen ist die kommunale Planungshoheit nicht vollständig auf die Bezirke beschränkt. Der gesamtstädtische Senat kann somit Bauleitplanverfahren von der Bezirksebene an sich ziehen. Eine solche Evokation fand in zwei Fällen statt. Die Verfahren zur Wulffschen Siedlung und der Mitte Altona wurden jedoch in Einvernehmen mit den beiden Bezirken evokiert. So war es im Fall der Wulffschen Siedlung möglich, das Ergebnis des Bürgerentscheids, das Vorhaben nicht umzusetzen, zu umgehen, da die Bindungswirkung eines Entscheids auf Bezirksebene für den Senat keine Gültigkeit besitzt. Für die Mitte Altona wurde das Verfahren auf den Senat in der Hoffnung übertragen, dass dieser mit den Investoren auf Augenhöhe verhandeln könne.

Über mangelnde Beteiligung muss man sich bei großen Wohnungsbauvorhaben offenbar nicht sorgen: Die Fallstudienanalyse bekräftigt nochmals den Eindruck der Vorstudie, dass diese Projekte sowohl mit zumeist weit über das gesetzlich vorgegebene Maß hinausgehenden Teilhabeangeboten flankiert werden, als auch zu einer hohen Teilnahme der Bürger*innen führt – nicht nur an diesen Angeboten, sondern auch an eigenständiger Partizipation. Gerade Letzteres ist zunächst ein Anzeichen für die hohe demokratische Kapazität der untersuchten großstädtischen Gesellschaften, schaffen es die Bürger*innen doch in nahezu jedem Fall, ihre Anliegen zu artikulieren, Ressourcen und Unterstützung zu mobilisieren und Netzwerke zu bilden – in einigen Fällen sogar über die konkret an dem Vorhaben Interessierten oder durch seine Eingriffe und Auswirkungen Betroffenen hinaus. Trotzdem ist fraglich, ob die kommunikativen und partizipativen Strategien der Kommunen aufgehen, mit denen sie die Vorhaben teils explizit mittels Beteiligungskonzeptionen flankieren. Die Planungen sind zumeist konfliktreich und eine erfolgreiche Konfliktbearbeitung scheint in vielen Fällen nicht zu gelingen – selbst ein im Sinne der städtischen Pläne getroffener Bürgerentscheid führt nicht zum Ende einer langwierigen Auseinandersetzung. Diese Verhärtung von Konflikten, die bei den „Antiwachstumskoalition“ besonders stark ausgeprägt scheint, ist zunächst vor allem ein Anzeichen dafür, wie gravierend die „Wachstumsschmerzen“ empfunden werden und dass eine Linderung im Rahmen der baulich-räumlichen Strategien häufig nicht hinreichend gelingt, manchmal wohl auch nicht ausreichend versucht wird. Umso wichtiger wäre es, die Konflikthaftigkeit durch Legitimierungs- und Konsensstrategien auf übergeordneten Ebenen zu ergänzen.

7. Kommunale Strategien im Umgang mit „Wachstumsschmerzen“ und ihre Wirkungen

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. Ungeachtet einer kritischen Bewertung der unterschiedlichen Ansätze und einer möglichen unterschiedlichen Einschätzung lokaler Akteure dahingehend, 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, sind sie doch überwiegend der Auffassung, dass sich ihre aktuelle Wohnungsfrage ohne eine Ankerbelung 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 entzündeten 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, unerwartet dicht erscheinende Neubauten in der eigenen Nachbarschaft, den Mangel 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.

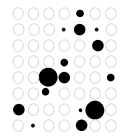
Die Städte sind also gefordert, neue Wege im Umgang mit ihren „Wachstumsschmerzen“ zu finden, denn auch ein Verzicht auf Neubautätigkeit verspricht angesichts dramatisch steigender Mieten und Immobilienpreise keine erfolgreiche und an die Stadtgesellschaft vermittelbare Stadtentwicklung. Welche Strategien in dieser Lage von den betroffenen Städten entwickelt werden, wurde hier am Beispiel von Hamburg, München, Frankfurt, Leipzig und Freiburg untersucht, Städten, die zu den am stärksten von den derzeitigen Wachstumstendenzen betroffen sind und die seit längerem dafür bekannt sind, sich intensiv und umfassend mit den komplexen Herausforderungen der Stadtentwicklung auseinanderzusetzen. Die für die Untersuchung ausgewählten 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 einen breiten Satz 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 intensivierten Infragestellungen ihrer Planungsvorhaben Lernprozesse stattfinden, die erst allmählich dazu führen, dass stark gestiegene Beteiligungsforderungen aus der Bevölkerung erfolgreich in die Planung eingebunden werden können und mitunter Legitimationsschwierigkeiten bei der 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.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst. Dazu werden zunächst die wesentlichen Strategieansätze der Städte im Hinblick auf ihren Einsatz vergleichend dargestellt und sodann bewertet, welche Erfolge die Städte im Umgang mit dem Spannungsfeld zwischen dem Ziel einer intensivierten Bautätigkeit einerseits und beim jeweiligen Einzelprojekt auftretendem Gegenwind andererseits erzielen konnten. Im Mittelpunkt steht dabei der Versuch, besonders erfolgreich erscheinende und ggf. auf vergleichbare Situationen anderswo übertragbare Strategien zu identifizieren.

Schlüsselmerkmale der Fallstudienquartiere

In den fünf untersuchten Städten standen insgesamt 15 Fallstudien von Quartieren im Mittelpunkt (vgl. Tabelle). Sie unterscheiden sich nach ihrer Größe und ihrem Standort in der Stadt, ihrem Planungsbeginn, nach ihren städtebaulichen und bis zu einem gewissen Grad auch ihren wohnungspolitischen Merkmalen sowie den zu ihrer Umsetzung organisierten Planungs- und Beteiligungsprozessen. Ein Überblick über die Erkenntnisse der vorangegangenen Kapitel zu baulich-räumlichen Strategien, Nachhaltigkeit und kommunikativ-partizipativen Ansätzen, zeigt zunächst ein vor allem 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 im größeren 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.



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																	
Einwohner*innen	1400	700	3500	468	7000	1560	-	4000	1600	2000	6500	500	900	-	600		
							25000							15000	30000		
Baulich räumliche Strategien																	
Wohnraumbedarf	Ziel-----					Berechnung-----					Mon.	Berechn.--	Verweis-----				
Kritik an W-Bedarf					•	•	•	•	•		•		•	•	•		
Vorb. in STEK	•		•		•	•			•			•	•	•	n/a		
Nennung STEK-Zielen		•	•		•				•	•	•	•	•	•	•		
Instrument	k.A.	SV	SV/	Ver-	Ver-	SV	SEM	SV/	SV	SV	SEM	Kon-	SV	SEM	SV		
			SEM	gabe	gabe		SEM	SEM				zept					
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						•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		

Tabelle 60: 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 Stadteilerweiterungen sind stets erhebliche Auswirkungen auf das Schutzgut Fläche festzustellen. Sie stellen ein besonderes Entwicklungshemmnis dar, das bislang in der Planung nicht ausreichend berücksichtigt wird und stattdessen mit dem Schutzgut Boden gleichgesetzt wird. Am stärksten verdichtungsbetroffene Gebiete sind nicht am stärksten konfliktbehaftet. Diese Vorhaben werden allerdings nicht immer angemessen früh geplant.

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 Nettowohnbau land 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% der 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 Bürger*innen deutlich. Es lässt sich allerdings feststellen, dass fast überall eine breite Teilnahme an den gemachten Beteiligungsangeboten zu verzeichnen ist. 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 Bürger*innen haben in den vergangenen Jahrzehnten, die sich etwa daran festmachen lassen, dass Aktivitäten lokaler Bürgerinitiativen und Verbände ein vollkommen üblicher Bestandteil von Planungsprozessen 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 Bürger*innen 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 strategischen Bündnissen zwischen unterschiedliche Interessenten- und Betroffenen Gruppen, deren wesentlicher Bezugspunkt die Ablehnung des Vorhabens ist, sowie Protesten mit unterschiedlichen Anlässen und Anliegen (Tabelle 61).

Eigenständige Teilnahme						
				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
Wulfsche 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 Sammlung Flugblätter	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 Freiladbahn	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 61: Eigenständige Teilnahmeformen, Vernetzung und Protestart

Eine mittelbare Folge oder Begleiterscheinung dieser eigenständigen Partizipation ist auch, dass sich die formalen politischen Prozesse verändern. Zum einen entziehen sich manche Vertreter*innen 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 Multiplikatoren, 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 Akteur*innen 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 wird, 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.

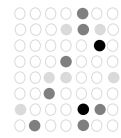
7.1 Standortübergreifende Stadtentwicklungs- und Nachhaltigkeitsstrategien

Eine Einbettung neuer Quartiere in die nähere und weitere Umgebung, scheint eine zentrale Voraussetzung für eine Akzeptanz in der Bevölkerung. 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, spielt eine sorgfältige Begründung eine wesentliche Rolle 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?

7.1.1 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 sind nach wie vor der zeitliche Horizont von Stadtentwicklungsplänen so langfristig ausgerichtet und 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.



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	
Wulfsche 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 62: Verhältnis großer Wohnungsbauvorhaben und gesamtstädtische Planwerke

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 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 erfolgen, bleibt dort 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 Gegner*innen 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 Kritiker*innen 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“ erwachsenen 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 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 ein 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 eher als Kommunikationsinstrument verstanden wird und eher Leit- bzw. Wunschbildcharakter hat als das 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.

7.1.2 Standortabwägung

Problemlagen Angesichts der in den dynamisch wachsenden Städten in früheren Entwicklungsphasen bereits erfolgten Mobilisierung einfacherer Potentialflächen mit geringen Entwicklungshemmnissen müssen zunehmend jedoch auch 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. Das zum Beispiel Wohnflächenkonzepte häufig alle zwei Jahre neu aufgelegt 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 untersuchten – 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 Das daraus resultierende Dilemma, dass die geringe Flächeneignung zu Widerspruch führt, der wiederum zu einer weniger auf der Flächeneignung basierende Standortauswahl bewirkt, spricht zunächst ebenfalls für eine fundierte integrierte Stadtentwicklungsplanung. Wo die Auswahl kurzfristig erfolgt, scheint die Freiburger Lösung vorteilhaft – zumindest solange glaubhaft versichert werden

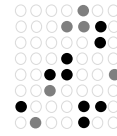
kann, dass der verworfene Standort nicht lediglich mit wenigen Jahren Verzögerung entwickelt wird. Bei der Auswahl zu bebauender Bereiche in einem umfangreicheren Plangebiet, kann diese zum Beispiel in wettbewerbs- oder besser werkstattähnlichen Verfahren im Rahmen von Voruntersuchungen beispielsweise 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.

7.1.3 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 entspricht. 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 geschützte Biotope 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 erstellt werden. 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.

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.



Negative Folgen								
Projekt	Stadt	Jahr	Lage	Eingriffe		Auswirkungen		
				Vornutzung	Natur/Klima	Lokale Sozialstruktur	Infrastruktur	
Gutleutmatten	FB	2007	EQ	○				○
Mitte Altona	HH	2009	U	●				
Wulfsche Siedlung	HH	2010	U	○			●	
Münchener 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	●				
Quartier 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	●	○			●

Tabelle 63: Eingriffe und Auswirkungen der Neubauvorhaben (● = erheblich, ○ = gering)

(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, auch strategisch Eingang in die planerischen Vorüberlegungen. Auf der Ebene der Stadtentwicklungsplanung findet erstaunlicherweise nur selten systematische Kompensation von lokal entstehenden Belastungen statt, oder mindestens 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 (Abbildung 22).



Abbildung 28: Wohnbauflächen in Feldmoching und die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme im Münchner Norden (eigene Darstellung)

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. Während es für Eingriffe in die natürliche Umwelt seit langem erprobte und weitgehend akzeptierte Regeln gibt, die auch eine Kompensation nicht vermeidbarer Belastungen vorsehen, und auch wirtschaftliche Auswirkungen ggf. monetär ausgeglichen werden bzw. durch Flächenerwerb geregelt werden, fehlen ähnliche Prozeduren für den Ausgleich von Eingriffen in das örtliche Sozialgefüge, die subjektive Lebensqualität der Anwohnenden und 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.

7.1.4 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 Wohnungsanbieter nur eingeschränkt zur Verfügung, so dass 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 von einer tatsächlichen Bezugsberechtigung „breiter Schichten der Bevölkerung“ zumindest in den teuersten Metropolen das Stigma abhanden zu kommen scheint, während gleichzeitig (vermeintliche) „Luxusimmobilien“ im frei finanzierten Wohnungsbau in Verruf geraten, weil ihnen etwa Leerstand als Renditeobjekt und fehlende Integration nachgesagt wird.

Strategien Aktive Einbeziehung unterschiedlicher Träger, Vergabe- und Belegungspolitik sowie – 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 Quantitäten dar. Ungeachtet des gerade unter 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 preisgebundenen Wohnraums weitgehend konstant bei circa dreißig Prozent, nur in Einzelfällen wird ein höherer Wert angestrebt wie im Fall des Münchener Nordostens, wo die angesprochene Quote bei 50% liegt (Tabelle 64). Standortbezogen wird diese Strategie zusätzlich durch Instrumente ergänzt, die eine Abschöpfung des Planungswertzuwachs durch die Kommune und damit eine Begrenzung des Bodenpreises ermöglichen sollen.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Hamburg			18%	8%			36%			30%	
Frankfurt					30%	30%	30%				30%
Leipzig										18%	
Freiburg	33%					30%					
München					50%					30%	

Tabelle 64: Entwicklung des vorgeschriebenen Anteils preisgünstigen und -gedämpften Wohnraums an der Bruttogeschossfläche der Wohnungsbauvorhaben (Anteile der Wohneinheiten umgerechnet mit Faktor 0,6)

(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 Anwohner*innen, 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 können, 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 dreißig Prozent des Wohnraums preisgebunden zu schaffen, so hat dies auch negative Effekte: Zum einen reicht dieser Anteil nicht aus, um den Mangel an preiswerter 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 insgesamt die Preisspirale im Immobilienmarkt zu begrenzen, sind entsprechend notwendig. Bodenbevorratung sowie der 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.

7.1.5 Bevölkerungsentwicklung

Problemlagen Die fünf untersuchten Großstädte sind zwischen 2006 und 2018 zusammen um knapp 600.000 Einwohner*innen 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 Einwohner*innen 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 „Flüchtlingssommer“ die Schrumpfungsbatte auf der Bundesebene Politik und Medien. So sind die Kommunalvertreter*innen 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 des (auch) daraus resultierenden Wohnraumbedarfs um. Während Frankfurt und Freiburg wiederholt umfangreiche und detaillierte Vorausberechnungen erstellen und erstellen lassen und München sich auf die lokalisierten Ergebnisse mehrerer bundesweiten Prognosen beruft, orientiert sich Leipzig in seinen Planungsentscheidungen an einem engmaschigen Monitoring der jeweiligen Ist-Situation – was man fast als analytisches „Durchwurschteln“ bezeichnen könnte, wäre nicht Leipzig die Stadt mit einer der am stärksten strategisch ausgerichteten Stadtentwicklungsplanung – und 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 (Tabelle 47). 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 die bestehenden Berechnungen deutlich zeigen, dass es unabhängig von den getroffenen Annahmen und der Steuerung durch Markt und politische Entscheidungen einen 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 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.

	Bezeichnung	Maximale negative Abweichung (in Prozent)	Maximale positive Abweichung (in Prozent)
Bevolk	Ausgangsbevölkerung	-/-	+ 28,6% (+ 4.476 EW, FB)
	Bevölkerungsentwicklung	- 70,0 % (- 71.121 EW, F)	+ 57,8 % (+ 15.638 EW, FB)
Haush	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)	-/-
Wohnfl	Wohnflächenentwicklung	-/-	+ 50,0 % (+ 0,1 m ² /Pers. jährl., FB)
	Wohnungsgrößen	- 15,6 % (+ 14 m ² /WE, FB)	-/-
Wohnheiten	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 65: 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)

Optionen Langfristig erwächst die größere Wohnraumnachfrage eher als durch Bevölkerungswachstum aus qualitativen Nachfrageveränderungen und ist damit von Marktentwicklung, 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.

7.1.6 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 ist sowohl an einem bestehenden S-Bahnhalt als auch einer Bundesstraße gelegen, 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 Stadtrandbewohner*innen bereits heute über die „Verstopfung“ der Straßen klagen und Anwohner*innen der Einfallstraßen mit erheblichen Belastungen zu kämpfen haben. Eine angesichts der negativen Effekte der MIV-Nutzung verständliche, angesichts zunehmend fehlender Alternativen im ÖPNV allerdings dennoch 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 Stadtteilbewohner*innen 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 Anwohner*innen jedoch abgesehen. Sie befürchteten, dass die neuen Nachbar*innen und ihre Besucher*innen in den umliegenden Straßen parken würden.

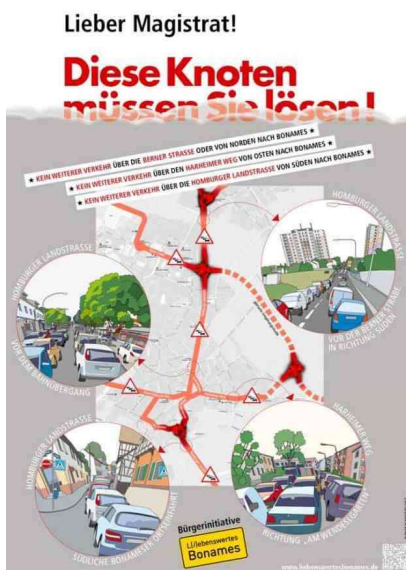


Abbildung 29: Darstellung der befürchteten Verkehrsbelastung durch die Bürgerinitiative „Liebswertes Bonames“ (liebswertesbonames.de)

(Miss-)Erfolge Alle vier ÖPNV-Erschließungen der neuen Stadtteile sind mit dem gleichen Problem konfrontiert wie die MIV-Anbindungen: Es werden zusätzliche Nutzer*innen 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 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 Anwohner*innen aus autoaffinen Quartieren als utopisch kritisiert – siehe Appenzeller Straße, wo das Mobilitätskonzept auch gleich für die Bestandsbewohner*innen 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“ 15 Radkilometer vom Hauptbahnhof entfernt – einfache Strecke – 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.

7.2 Stadtebauliche 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 30). 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 erwärmen lassen, wenn Potentialflächen für Wohnungsbau knapp sind, aber gerade mit einem Umzug die Möglichkeit der Realisierung von traditionellen Wohnräumen 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 Interessent*innen 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.

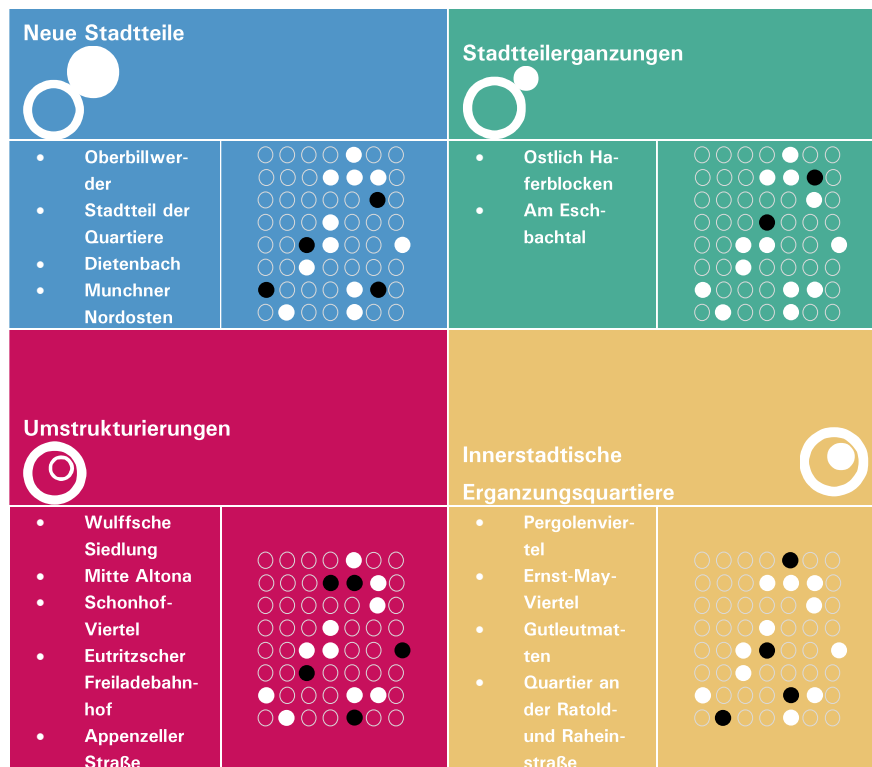


Abbildung 30: Stadtebauliche Kategorien großer Wohnbauvorhaben

7.2.1 Urbanisierung und stadtebauliche 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 Elfgeschossler 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 vorgenommene, häufig aus Wettbewerbsverfahren übernommenen Darstellungen von angestrebten Endzuständen der Bebauung ein starker Kontrast zum

aktuellen Zustand hergestellt, was zwar ggf. Interessent*innen anspricht, die Anwohner*innen 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 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 Anwohner*innen 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 Bewohner*innen 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 Expert*innen zu orientieren.

7.2.2 Dichteerhöhung & Grunflächenorientierung

Problemlagen Städtebauliche Dichte ist als Maßnahme zur Eindämmung der Flächenneuanspruchnahme 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 geringerer städtebaulichen Dichten zumindest gefühlte „Wachstumsschmerzen“ hervorrufen, zum anderen weil Grün- und Freiflächen im Zuge „einfacher“ Nachverdichtung bebaut werden, ohne nach Ansicht von Kritiker*innen ausreichend auf die steigende Freiraumnachfrage Rücksicht zu nehmen. Dabei gibt es argumentative und personelle Schnittmengen von Befürworter*innen einer „doppelten Nachverdichtung“, die Grün- und Freiflächen schützt und qualifiziert, und betroffenen Anwohner*innen, 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 gleichzeitig der Erholung, Vernetzung und Klimatisierung dienen. Die Dichtewerte der untersuchten Quartiere beginnen bei knapp 250 Einwohner*innen je Hektar Nettowohnbaufland (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 innerstädtischen Umstrukturierungen und Ergänzungsquartieren (Abbildung 31). 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 unangepasste 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).

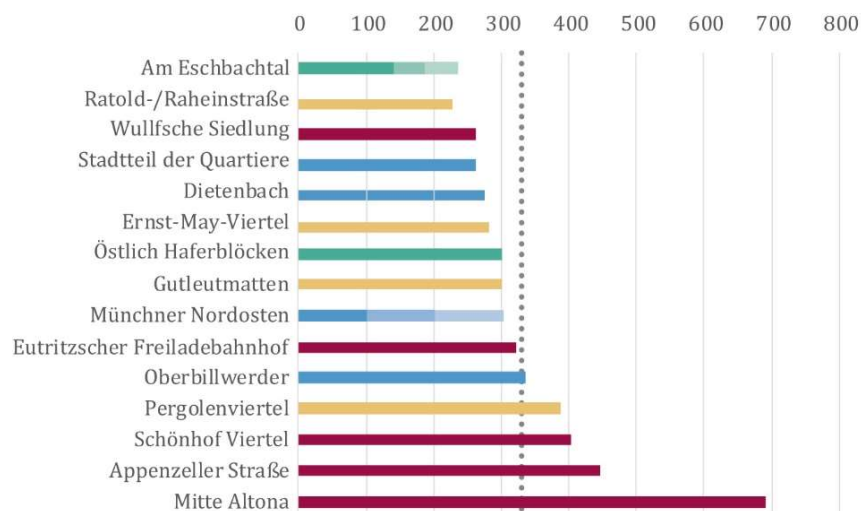


Abbildung 31: Einwohner*innen je Hektar Wohnbaufläche

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 wird, erfolgt durch kritische 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 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 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, 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 gewonnenen Bürgerentscheid zu Dietenbach war ein wesentliches Argument der Befürworter*innen, 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“ „urban“, vor allem aber auch „grün“ bedeutet, ist in jedem Entwurf erneut unter Beweis zu stellen. Gelingt dies nicht, werden Anwohner*innen verständlicherweise vor allem den Freiflächenverlust erkennen. Dass die Freiburger*innen den im Bürgerentscheid in Kauf genommen haben, (auch) weil sie in umgekehrter St-Florian-Logik noch umfanglichere 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.

7.2.3 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 Nutzer*innen 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 kein kommunales Wohnungsbauunternehmen oder eine klassische Genossenschaft, die das preisgünstigste Wohnangebot schaffen konnte, sondern das Mietshäusersyndikat. Um eine trägerschaftliche Balance zu erreichen, wird insbesondere in Hamburg frühzeitig versucht, im Zusammenspiel mit dem Ziel einer Schaffung preiswerten Wohnraums und zur Stärkung der Identifikation von Bewohner*innen mit ihrem Quartier sowie einer Stabilität gegenüber Veränderungen in der Nachfrage auf eine Flächenquotierung zugunsten öffentlicher Wohnungsunternehmen, Genossenschaften und Baugruppen zu setzen. So besteht ein „Drittmix“, 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 Dientenbach mit seiner abgestuften Bebauung erkennbar (Abbildung 32).

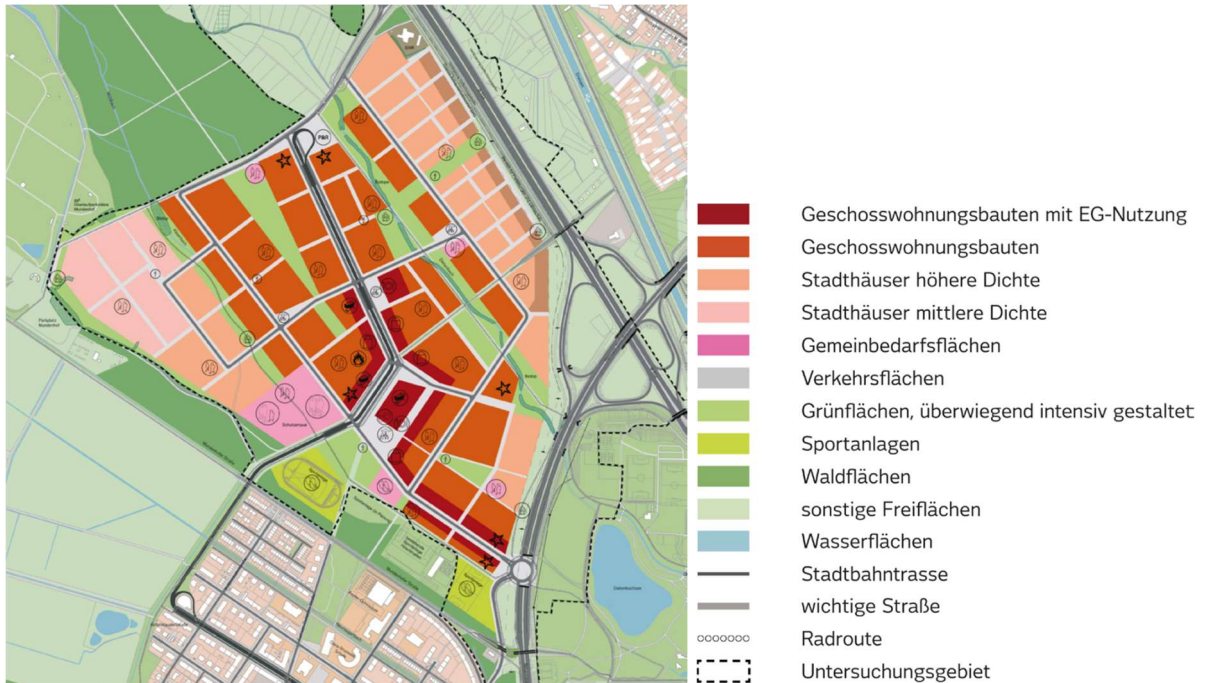


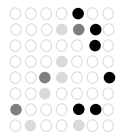
Abbildung 32: Strukturkonzept aus der Vertiefungsstudie zum Stadtteil Dietenbach (Stadt Freiburg 2016)

(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 darunter sowohl 200 Studierendenapartments als auch die Baugemeinschaften zählen. Einige innerstädtische Beispiele entstehen hingegen durch einen kommerziellen Projektträger, etwa das Schönhof-Viertel und der Eutritzscher Freiladebahnhof, wodurch entsprechende Diversifizierungsstrategien jenseits der genannten Sozialquoten nicht erkennbar sind, auch wenn im Frankfurter Beispiel eine Kooperation mit einem landeseigenen Wohnungsbaununternehmen besteht.

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.

7.3 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 über den üblichen Standard 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 aber sehr unterschiedlich wahrgenommen wurden und längst nicht immer dazu in der Lage waren, 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, selbst wenn die Erwartung der Verfahrensführer*innen, durch die Beteiligung von zuvor unberücksichtigten Gesichtspunkten zu erfahren, gering einzuschätzen ist. 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 Bürger*innen auftretender politischer Gegenwind durch sie nicht aufzuhalten ist.



Beteiligungsangebote				Information	Expert*innen	Dialog	Kooperation	Delegation	Konzept
Gutleutmatten	FB	2007	⊙	Veranstaltung		(Offenlage)			
Mitte Altona	HH	2009	⊙	Veranstaltung Vorträge Ausstellungen	Ideen- wettbewerb	Bürgerforum Interessenten- kreise Workshops Interviews aufsuchende	Kooperative Auslobung		Ja, nachträglich
Wulfsche Siedlung	HH	2010	⊙			Gespräche Plandiskussion		Bürger- entscheid (aufgehoben)	
Ernst-May-Viertel	F	2011	⊙		Ideen- wettbewerb (Teilfläche)	öff. Wettbewerbs- kolloquien			
Münchner Nordosten	M	2011	⊙	Veranstaltungen Ausstellung Aktionen Infobrief	Symposium Ideen- wettbewerb	Workshops Gesprächsrunden Jugendkongress	Kooperative Auslobung		Ja
Am Eschbachtal	F	2012	⊙	Veranstaltung		Planungs- gespräche			
Dietenbach	FB	2012	⊙	Veranstaltungen Broschüren Infobrief	Runder Tisch Fachbeirat Ideen- wettbewerb	Bürgerforum Gespräche		Bürger- entscheid	Ja
Pergolenviertel	HH	2013	⊙	k.A.	Ideen- wettbewerb	Bürgerforen Planungsbeirat Arbeitsgruppen Gespräche	Werkstatt- verfahren		Ja
Schönhof-Viertel	F	2013	⊙	Veranstaltungen	Wettbewerb	Gespräche			
Östlich Haferblöcken	HH	2016	⊙	Veranstaltungen	Werkstatt- verfahren	Begleitgremium Planungsmesse	Werkstatt- verfahren Auswahl- gremium		Ja
Oberbillwerder	HH	2016	⊙	Veranstaltungen	Werkstatt- verfahren Ideen- wettbewerb	Gespräche Aussprache Onlinebeteiligung Bürgerworkshop	Werkstatt- verfahren		Ja
Eutritzscher Freiladebahnh of	L	2016	⊙	Veranstaltungen Infobrief umf. Online- dokumentation	Städtebau- werkstatt	Bürgerforen Nachbarschafts- foren	Begleitung Werkstatt		Ja, im Städtebaul. Vertrag
Ratold-/Raheinstraße	M	2016	⊙	Veranstaltung Exkursion	Ideen- wettbewerb	Bürgerworkshop Gespräche	Kooperative Auslobung Teilnehmer- auswahl		
Appenzeller Straße	M	2016	⊙	Veranstaltungen Infostand	Ideen- wettbewerb	Bürgerworkshop			
Stadtteil der Quartiere	F	2017	⊙	Veranstaltungen Infobrief umf. Online- dokumentation	Fachbeirat (Consilium) Ideen- wettbewerb	Onlinebeteiligung Dialog- veranstaltung	Werkstattver- fahren		Ja, nachträglich

Tabelle 66: Kommunale Teilhabeangebote

7.3.1 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.

Strategien Daher haben sich inzwischen viele Varianten von wettbewerbsähnlichen Verfahren etabliert, die tendenziell eine stärkere Interaktion zwischen Vertretern fachlicher Belange und Städtebauern organisieren, teilweise auch unter Einbeziehung von Bürger*innen. 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 Bürger*innen selbst direkt an der Entscheidung mitwirken. Darüber hinaus bestimmen allerdings weiterhin gewöhnliche Ideenwettbewerbe die untersuchten Fälle. Die Einbindung von Bürger*innen 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 Anwohner*innen 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 Freiladbahnnhof 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 akzeptierten 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 Kritiker*innen im Masterplan eher „schöne Bilder“ als eine fundierte Planung, würden doch zum Beispiel Wasserflächen präsentiert, wo Regenwasser versickert werden sollte. Wird Vertreter*innen 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 Wettbewerbsteilnehmer*innen 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 Bürger*innen 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.

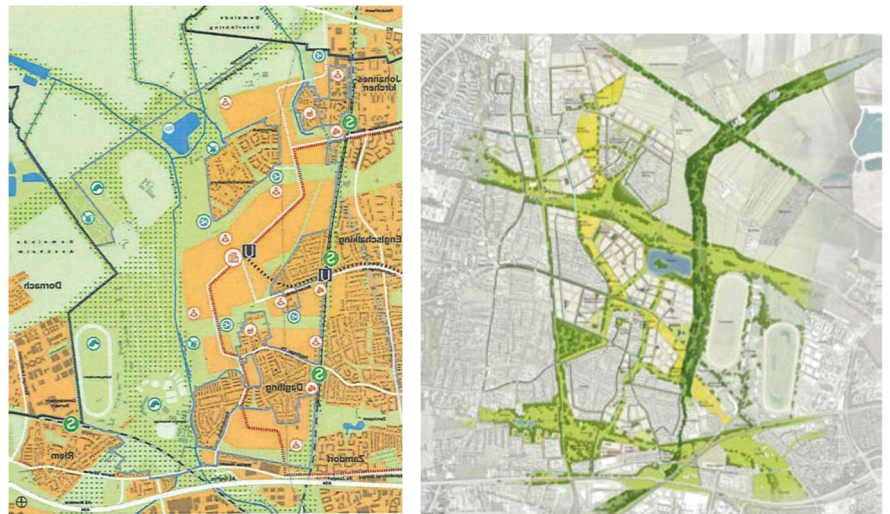


Abbildung 33: Vergleich skizzenhafter Entwicklungsvarianten und Wettbewerbslösungen am Beispiel Münchner Nordosten (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2016b, 2020)

Optionen Auch Werkstattverfahren können die Legitimationskrise nicht vollständig lösen – zumal sie mit (berechtigten) Forderungen nach einer „Nullvariante“ kaum in Einklang gebracht werden können – ein wesentlicher Unterschied der Fälle Östlich Haferblöcken und Eutritzcher Freiladbahnhof 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 Anwohner*innen 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 –, die ansonsten durch die Legitimation, die der Siegerentwurf eines Wettbewerbs gegenüber kritischen Stimmen bisweilen entfaltet, schwieriger ist. Eine derartige Einbeziehung von Bürger*innen in das Verfahren scheint sich also durchaus zu bewähren, auch wenn nur ausgewählte, in der Regel besonders interessierte Bürger*innen – oft Vertreter bestimmter Initiativen – sich über einen längeren Zeitraum für die Mitwirkung an derartigen Verfahren motivieren lassen.

7.3.2 Beteiligungsstrategien

Problemlagen Insgesamt zeigen die Fallstudien ein sehr hohes Partizipationsniveau, sowohl was die Teilhabeangebote der Planungsverwaltung angeht als auch die durchaus frühzeitige Teilnahme der Bürger*innen 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 Vertreter*innen als auch aktive Bürger*innen nutzen Teilhabe und Teilnahme eher als Versuch die „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 eigenen Betroffenheit wiederum als Grund für vollständige Ablehnung.

Strategien Trotz des hohen Partizipationsniveaus zeigt der Überblick über die kommunalen Teilhabeangebote in Tabelle 58 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 Bürger*innen 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 Bürger*innen aufgestellt. Für die Mitte Altona bestand diese Forderung explizit, für den Stadtteil der Quartiere äußerten Bürger*innen und 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 eigenen 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 Bürger*innen, 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 Bürger*innen, 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 sechzig 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, 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.

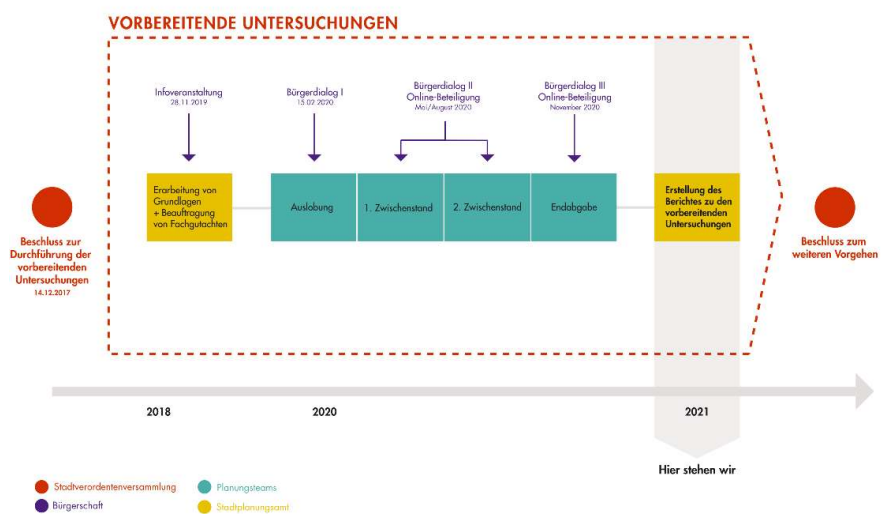


Abbildung 34: Beteiligungskonzept der Vorbereitenden Untersuchung zum Frankfurter Stadtteil der Quartiere

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.

7.3.3 Kommunikations- und Legitimationsstrategien

Problemlagen Planer*innen und politische Entscheidungsträger*innen 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 Eigentümer*innen 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 Betroffenen 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 Bürger*innen, Investor*innen und Interessenvertreter*innen. 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 Kritiker*innen 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 konfliktreiche 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 Projektträger nutzen solche Kommunikationsstrategien und erstellen Internetseiten, die wie zum Beispiel beim Pergolenviertel auch für die Vermietung und als Anlaufstelle für die neuen Bewohner*innen genutzt werden. Am schwierigsten wird es, wenn auch die städtischen Bemühungen um Teilhabe als Teil einer Kommunikations- und Legitimationsstrategie angesehen werden, wenn also Bürger*innen – unabhängig von den tatsächlichen Intentionen der Planenden – davon ausgehen, dass Beteiligungsangebote nicht der Mitwirkung dienen, sondern als Überzeugungsarbeit gegen unwillige Regierte, deren Durchführung allein der Planung Legitimation verleiht. Selbst in München mit seiner langen Beteiligungstradition werden aktuelle Beteiligungsstrategien von Bürger*innen 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 schier Menge an Beteiligten zu tun, die dazu führt, dass Moderation nicht selten allein in der Zuweisung arg 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.

7.3.4 Umgang mit Eigentümer*innen und Investor*innen

Problemlagen Die (vermeintliche) Politik des „Bauen, Bauen, Bauen“-s ist auf Unternehmen angewiesen, die gewillt sind, die Wohnquartiere zu realisieren, und in der Regel auch auf Flächeneigentümer*innen, 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 Nutznießer*innen städtebaulicher Entwicklung nicht länger daran partizipieren wollen, sondern „Antiwachstumskoalitionen“ mit anderen Projektgegner*innen eingehen.

Strategien Die Kommunen haben in fast allen 15 untersuchten Fällen städtebaulichen Verträge mit den Projektentwickler*innen abgeschlossen, um die Vorhaben über das im Bebauungsplan mögliche Maß zu steuern (Tabelle 52). Sie nutzen damit den Bauwillen der Investor*innen insbesondere aus, um Wohnraum für einen besonders bedürftigen Bevölkerungsteil zu schaffen bzw. zu reservieren. Diese Verpflichtungen gehen die Investor*innen 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 die freifinanzierten Wohneinheiten sich 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, das für die Kommune insbesondere die Möglichkeit bietet, 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, das ausreicht, um eine eigenständige Entwicklung der Flächen zu garantieren und einen besseren städtebaulichen Vertrag abzuschließen zu können. Auch im Ernst-May-Viertel wurden in diesem Sinne die ersten Teilgebiete aus der SEM ausgenommen.

(Miss-)Erfolge Genau dieser Druck wird von den betroffenen Grundeigentümer*innen durchaus gespürt – und wahrscheinlich vor allem dort, wo diese keine Immobilienunternehmen sind. Gerade landwirtschaftliche Vornutzer*innen fühlen sich vom Instrument SEM herausgefordert und sind in den drei untersuchten Fällen in München, Freiburg und Frankfurt wesentliche 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 Gegner*innen 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 Bauherren. Die beobachteten „Antiwachstumskoalitionen“ sind für die daran beteiligten Anwohner*innen und Naturschützer*innen letztlich wenig zielführend, wenn im Ergebnis das Instrumentarium ausgetauscht, aber dennoch gebaut wird. Zugleich zeichnet sich aber auch ab, dass selbst ein „hartes“ Instrument wie die SEM nicht in jedem Fall ausreicht, um Bodenspekulation zu unterdrücken.

Planungsinstrumente & Eigentum					
Projekt	Stadt	Jahr	Lage	Instrument	Eigentum
Gutleutmatten	FB	2007		Konzeptvergabe	privat (Stiftungem)
Mitte Altona	HH	2009		Städtebaulicher Vertrag / SEM	privat
Wulfsche 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 67: Planungsinstrumente und Eigentumsverhältnisse bei Planungsbeginn

Optionen In einer Phase des Baubooms ist es schwierig, Instrumente anzuwenden, die – und wenn nur langfristig – Bodenspekulation unterbindet, 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 Träger*innen.

7.4 Fazit und Ausblick

Dynamisch wachsende Großstädte in Deutschland sehen sich einem Wohnraumbedarf gegenüber – wie seit Jahrzehnten nicht mehr. Allein die fünf untersuchten Städte haben zwischen 2006 und 2018 zusammen rund 600.000 Einwohner*innen gewonnen, bis 2030 rechnen die Städte in ihren Vorausberechnungen mit rund 170.000 bis 590.000 weiteren Bewohner*innen (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, Freiräume, 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 erkennbaren 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 stadtreionaler 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 Bürger*innen, 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 Großstadregionen 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 zu meist 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 Bewohner*innen dienen, sondern muss zugleich bedarfsgerechte Infrastrukturen, Anbindung und Lebensräume für die Anwohner*innen 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 Bürger*innen erst aktivieren ließen, wenn wesentliche Entscheidungen bereits getroffen waren. Das hat sich mit der Fortentwicklung lokaler Demokratie deutlich gewandelt: Viele Bürger*innen 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 Expert*innen aufzunehmen, eine sachliche Zwei-Wege-Kommunikation zwischen Planenden und Bürger*innen 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 Bürger*innen gegenüber keine geeigneten Mittel demokratischer Governance – wohl aber gegenüber potenten Akteur*innen, 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 dessen, dass die derzeitige Wohnungsnachfrage die verfügbaren Potentiale aufs Äußerste strapaziert. Es ist davon auszugehen, dass sich Städte mit Anspannungssphänomenen 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 Bürger*innen ungeachtet der jeweils vorgesehenen Partizipationsangebote 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 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.

8. Literatur

- Altrock, U.; Kunze, R.; Schmitt, G.; Schubert, D. (Hg.) (2014): Das Ende der Behutsamkeit? Beiträge aus Lehre und Forschung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin
- Arbeitsgemeinschaft Freiburger Bürgervereine (Hg.) (2012): 60 Jahre aktiv für die Bürgerschaft. Freiburg
- ARGUS Stadt- und Verkehrsplanung (Hg.) (2015): Pergolenviertel Hamburg. Mobilitätskonzept. Hamburg
- Bayerische Versorgungskammer (Hg.) (2016): Neue Wohnungen für Fürstenried West. Bürgerworkshop am 9. Mai 2016
- Beirat Billstedt-Horn (2015): Protokoll 35. Sitzung
- Bergedorfer Zeitung vom 21.11.2020: Schubert, J.: Bürgerbeteiligung: Online über Oberbillwerder diskutieren
- Bertram, G. F. (2018): „Aber nicht so!“
- 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.) (2016a): Konstituierende Sitzung des Begleitgremiums zur Quartiersentwicklung „Östlich Haferblöcken“ am 2. Juni 2016. Hamburg
- Bezirksamt Hamburg-Mitte (Hg.) (2016a): Konstituierende Sitzung des Begleitgremiums zur Quartiersentwicklung „Östlich Haferblöcken“ am 2. Juni 2016. Hamburg
- Bezirksamt Hamburg-Mitte (Hg.) (2016b): Öffentliche Plandiskussion Bebauungsplanverfahren Billstedt 113. Hamburg
- Bezirksamt Hamburg-Mitte (Hg.) (2016b): Werkstattverfahren zur „Quartiersentwicklung am Öjendorfer See“. Hamburg
- Bezirksamt Hamburg-Mitte (Hg.) (2016c): Quartiersentwicklung am Öjendorfer See. Aufgabenpapier zum städtebaulichen-freiraumplanerischen Wettbewerb. Hamburg
- Bezirksamt Hamburg-Mitte (Hg.) (2016d): Werkstattverfahren zur „Quartiersentwicklung am Öjendorfer See“. Hamburg
- Bezirksamt Hamburg-Mitte (Hg.) (2017): 3. Sitzung Begleitgremium
- Bezirksamt Hamburg-Mitte (Hg.) (2018): 4. Sitzung Begleitgremium
- Bezirksamt Hamburg-Mitte (Hg.) (2018a): 4. Sitzung Begleitgremium
- Bezirksamt Hamburg-Mitte (Hg.) (2018b): 5. Sitzung Begleitgremium
- Bezirksamt Hamburg-Mitte (Hg.) (2019): 6. Sitzung Begleitgremium
- Bezirksamt Hamburg-Mitte, Fachamt Stadt- und Landschaftsplanung (Hg.) (2019): Bebauungsplanentwurf Billstedt 103. Fassung der Öffentlichen Auslegung. Hamburg

- Bezirksamt Hamburg-Mitte, Fachamt Stadt- und Landschaftsplanung (Hg.) (2020): Aktuelle Sachstände für das Begleitgremium Haferblöcken. Informationen zu Planungs- und Projektständen Dezember 2020
- Bezirksamt Hamburg-Nord (o.J.): Begründung zum Bebauungsplan Winterhude 42/Barmbek-Nord 42/Alsterdorf 42 (Pergolenviertel)
- BFF-Fraktion im Ortsbeirat 8 (2017): Planungen für neuen Stadtteil im Frankfurter Nordwesten unverzüglich einstellen! Antrag, OF 189/8 2017
- BILD München vom 19.11.2019: SEM-Gegnerin will in den Stadtrat. Daniela Vogt tritt für die CSU München an
- Brillante, L. (2019): Baugebiet Am Eschbachtal (Bonames-Ost) autoarm planen. Antrag, NR 759 2019
- Bund für Umwelt- und Naturschutz Frankfurt (BUND Frankfurt) (Hg.) (2020): Bebauungsplan 834 „Südlich Rödelheimer Straße“, hier: Ihr Schreiben vom 2.12.2019. Beteiligung nach § 4(2) und § 3(2) BauGB. Frankfurt a.M.
- Bund für Umwelt- und Naturschutz Hamburg (BUND Hamburg) (Hg.) (2016): Stellungnahme des BUND Hamburg zur geplanten Flüchtlingsunterkunft mit der Perspektive Wohnen „Östlich Haferblöcken“ und dem damit verbundenem Bebauungsplan. Hamburg
- BUND Naturschutz in Bayern e.V. (Hg.) (2014): Nachhaltige Stadtentwicklung im Münchner Nordosten? München
- BürgerAktion Rettet Dietenbach (Hg.) (2019): Kommunalwahl 2019 in Freiburg. Wahlinformation der Bürgeraktion Rettet Dietenbach
- CG City Leipzig Nord GmbH & Co. KG (Hg.) (2017): Leipzig 416. Eutritzscher Freiladbahnhof. 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
- Freiburg im Breisgau, Amt für Bürgerservice und Informationsverarbeitung (Hg.) (2014): Kleinräumige Bevölkerungsvorausrechnung und Haushaltevorausrechnung für Freiburg 2014 bis 2030. Freiburg
- Freie und Hansestadt Hamburg (Hg.) (2011): Vertrag für Hamburg – Wohnungsneubau. Vereinbarung zwischen Senat und Bezirken zum Wohnungsneubau. Hamburg
- Freie und Hansestadt Hamburg (Hg.) (2015): Bündnis für das Wohnen in Hamburg. Hamburg
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt: Begründung zum Bebauungsplan. Langenhorn 73 (Wulffsche Siedlung). daten-hamburg.de, zuletzt geprüft am 25.10.2019
- 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.) (2012): Was ist die Stadtwerkstatt? 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 Hamburg Ost
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hg.) (2012): Vorbereitende Untersuchungen Mitte Altona. Hamburg
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hg.) (2013a): Bericht zur vorläufigen Bürgerbeteiligung zum Wettbewerb für den Park Mitte Altona. Hamburg
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hg.) (2013b): Masterplan Mitte Altona. Fundamente für ein neues Stück Stadt. Hamburg
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hg.) (2015): Stromaufwärts an Elbe und Bille. Wohnen und Produktion in Hamburg Ost
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hg.) (2019): 105. Stadtteil. Von der Vision zur Realität: Masterplan Oberbillwerder beschlossen. Hamburg
- Freie und Hansestadt Hamburg, Staatliche Pressestelle (Hg.) (2002): Leitbild: Metropole Hamburg - Wachsende Stadt. Hamburg
- Fuhrhop, D. (2017): Willkommensstadt. Wo Flüchtlinge wohnen und Städte lebendig werden. Bonn
- Füllner, J. (2019): Sozialwohnungsbau: Der Drittmix ist eigentlich ein Fünftelmix. Hinz&Kunz
- Ganser, R. (2005): Quantifizierte Ziele flächensparsamer Siedlungsentwicklung im englischen Planungssystem. Ein Modell für Raumordnung und Bauleitplanung in Deutschland? Zugl.: Kaiserslautern, Techn. Univ., Diss., 2005. Kaiserslautern
- Gefroi, C. (2018): Connected City. Bauwelt, Heft 15, S. 14–17
- Grüne-Fraktion OBR 10: Neue Planungen für Bonames-Ost - jetzt: „Am Eschbachtal/Harheimer Weg“. Antrag, OF 529/10 2013
- Haag, M.; Köhler, B. (2012): Freiburg im Breisgau – nachhaltige Stadtentwicklung mit Tradition und Zukunft. Informationen zur Raumentwicklung, 5/6, S. 243–256
- Hansa GmbH (Hg.) (2011a): Kurzinformation über die vom Bezirksamt Hamburg-Nord favorisierte neue Entwurfsvariante zum Bebauungsplanentwurf Langenhorn 73
- Hansa GmbH (Hg.) (2011b): Zeit zum Handeln
- Hansa GmbH (Hg.): Eigentümer der Wulffschen Siedlung
- Henger, R. (2015): Der künftige Bedarf an Wohnungen. Eine Analyse für Deutschland und alle 402 Kreise. IW policy paper, Heft 24

- Hirneis, C. (21.2.2019): Standpunkt Münchner Nordosten. Informationsveranstaltung 2019. München
- IBA Hamburg (Hg.) (2017a): Phase II - Ideen entwickeln. Oberbillwerder - Neuer Stadtteil im Grünen. . Dokumentation der Ideenwerkstatt vom 02. bis 04.März 2017. Hamburg
- IBA Hamburg (Hg.) (2017a): Phase II - Ideen entwickeln. Oberbillwerder - Neuer Stadtteil im Grünen. . Dokumentation der Ideenwerkstatt vom 02. bis 04.März 2017. Hamburg
- IBA Hamburg (Hg.) (2017b): Wettbewerblicher Dialog Oberbillwerder. Vergabeunterlagen mit Aufgabenstellung. Hamburg
- IBA Hamburg (Hg.) (2019): Masterplan Oberbillwerder. The Connected City. Hamburg
- Initiative „Stoppt Langenhorn 73“ (o.J.): Liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger, bitte unterstützen Sie uns, grünen und günstigen Wohnraum zu erhalten
- Institut für Wohnen und Umwelt (Hg.) (2016): Wohnungsbedarfsprognose Frankfurt am Main. Endbericht. Eine Untersuchung im Auftrag des Stadt Frankfurt am Main. Darmstadt
- J. D. (2018): Warum wir Oberbillwerder nicht brauchen. Dorfblatt, Heft 89, S. 5–7
- Karrenstein, F. (2019): Das neue Schutzgut Fläche in der Umweltverträglichkeitsprüfung. Natur und Recht, Heft 2, S. 98–104
- 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.) (2005): Münchens Zukunft gestalten. Bericht zur Stadtentwicklung 2005. München
- Landeshauptstadt München (Hg.) (2008): Perspektive München. Evaluierungsbericht 2007. Kurzfassung. München
- Landeshauptstadt München (Hg.) (2009): Die Sozialgerechte Bodennutzung. Der Münchener Weg. München
- Landeshauptstadt München (Hg.) (2015): Neues im Nordosten. Das Journal zur Stadtentwicklung im Münchener Nordosten. Ausgabe 01 /2015. München
- Landeshauptstadt München (Hg.) (2016a): Flächennutzungsplan mit integrierter Landschaftsplanung. München
- Landeshauptstadt München (Hg.) (2017): Neues im Nordosten. Das Journal zur Stadtentwicklung im Münchener Nordosten. Ausgabe 03 /2017. München
- Landeshauptstadt München (Hg.) (2017a): Demografiebericht München – Teil 1. Analyse und Bevölkerungsprognose 2015 bis 2035. München
- Landeshauptstadt München (Hg.) (2017b): Wohnungspolitisches Handlungsprogramm „Wohnen in München VI“ 2017-2021. München
- Landeshauptstadt München, Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung (2009): Langfristige Siedlungsentwicklung. Beschluss
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (2015): Neues im Nordosten. Das Journal zur Stadtentwicklung im Münchener Nordosten. Ausgabe 1/2015. München

- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.)
(2017a): Stadtentwicklung im Münchner Nordosten. Beteiligung der Öffentlichkeit im Frühjahr 2017. München
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2017b):
Bebauungsplan mit Grünordnung Nr. 2109. Ergebnisprotokoll. pro-fuersteneried.de, zuletzt geprüft am 25.08.2019
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.)
(2019a): Münchner Nordosten. Auslobung. Städtebaulicher & Landschaftsplanerischer Wettbewerb. München
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.)
(2020): Pressemappe zur Pressekonferenz am 25.1.2020. Münchner Nordosten Städtebaulicher und landschaftsplanerischer Ideenwettbewerb. München
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Kommunalreferat (Hg.) (2017): Die Sozialgerechte Bodennutzung. Der Münchner Weg. München
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.)
(2011): Langfristige Siedlungsentwicklung. Kongressinformation. München
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.)
(2014): Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme für den Münchner Nordosten. Sachstand und weiteres Vorgehen, Erweiterung des Umgriffs, Vergabe von Gutachten. München
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.)
(2016b): Stadtentwicklung im Münchner Nordosten. BAND II: Leitbildentwicklung und Varianten. München
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.)
(2019a): Münchner Nordosten. Auslobung. Städtebaulicher & Landschaftsplanerischer Wettbewerb. München
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.)
(2020): Pressemappe zur Pressekonferenz am 25.1.2020. Münchner Nordosten Städtebaulicher und landschaftsplanerischer Ideenwettbewerb. München
- Lüttringhaus, M. (2003): Eine Schwalbe macht noch keinen Sommer. Grundvoraussetzungen für Aktivierung und Partizipation. In: Lüttringhaus, M.; Richers, H. (Hg.): Handbuch aktivierende Befragung. Konzepte, Erfahrungen, Tipps für die Praxis
- N.N. (Hg.) (2015): Sachstandsbericht zu den Voruntersuchungen für eine mögliche dritte städtebauliche Entwicklungsmaßnahme in Frankfurt am Main (SEM 3) gemäß § 165 (4) Baugesetzbuch für das Gebiet zwischen Huthpark, Hauptfriedhof und Günthersburgpark. Ernst-May-Viertel. Frankfurt am Main
- N.N. (Hg.) (2018): Gestaltungsleitfaden für die Wulffsche Siedlung in Hamburg
Langen
- N.N. (2018): Östlich Haferblöcken wird weitergebaut. Hamburger Wochenblatt,
Heft 18, S. 1
- Neumann, W. (2016): Kommentar zum Energiekonzept für das Baugebiet Gutleutmatten in Freiburg. Altstadt
- Pedersen, M. (29.6.2018): Stadtentwicklung mit einer knappen Ressource - die Fläche. Fachtagung Flächenschutz 2018

- Pro-Fürstenried e.V. (2016): Bezugnahme auf die Stellungnahme des BA 19 vom 02.02.2016. Offener Brief. München. pro-fuerstenried.de, zuletzt geprüft am 28.08.2019
- Projektentwicklung Oberbillwerder (Hg.) (2019): Wettbewerblicher Dialog Oberbillwerder. Dokumentation des Verfahrens vom 27. Juli 2017 bis 24. Mai 2018. Hamburg
- RegioBündnis Pro Landwirtschaft, Natur und ökosoziales Wohnen (Hg.) (2018): Werkstattbericht: Potenziale der Innenentwicklung Freiburg i. Br. Freiburg
- Regionalversammlung Südhessen (2016): Stadt Frankfurt am Main, Stadtteil Bockenheim Antrag auf Zulassung einer Abweichung von den Darstellungen und Zielsetzungen des Regionalplans Südhessen / Regionalen Flächennutzungsplans 2010 gem. § 8 Abs. 2 HPLG. Drucksache, IX / 27.0
- Reiß-Schmidt, S. (24.3.2010): Die Stadt, die Perspektive, der Plan. Europäische Konferenz „Stadtentwicklung geplant & realisiert“. Wien
- Rinn, M. (2016): Konflikte um die Stadt für Alle. Das Machtfeld der Stadtentwicklungspolitik in Hamburg. Hamburg
- Rucht, D. (2001): Protest und Protestereignisanalyse. Einleitende Bemerkungen. In: Rucht, D. (Hg.): Protest in der Bundesrepublik. Strukturen und Entwicklungen, S. 7–25
- Schubert, D. (2006): „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“: Aufbruch zu neuen Ufern? Leitbilder, Visionen, Realitäten und neue Planungskulturen. Raumplanung, Heft 129, S. 237–242
- Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (28.9.2016): Senat beschließt große Stadtentwicklungsvorhaben. In Oberbillwerder, Öjendorf und Mümmelmannsberg entstehen neue lebenswerte Quartiere. Hamburg
- Stadt Frankfurt am Main (Hg.) (2008): Wohnungspolitische Leitlinien 2005. Fassung 12/2008. Frankfurt a.M.
- Stadt Frankfurt am Main (Hg.) (2015): weiterführendes städtebauliches und landschaftsplanerisches Konzept. Ernst-May-Viertel. Planstand 2015. Frankfurt am Main
- Stadt Frankfurt am Main (Hg.) (2019): Neuer Stadtteil der Quartiere. Im Dialog 1. Sonderausgabe 2019. Frankfurt am Main
- Stadt Frankfurt am Main, Stadtplanungsamt (Stadtplanungsamt Frankfurt) (Hg.) (2014): Wohnbauland-Entwicklungsprogramm 2015. Frankfurt a.M.
- Stadt Freiburg im Breisgau (Hg.) (2013): Kommunales Handlungsprogramm Wohnen in Freiburg. Anlage 2 zur Drucksache G-13/110. Freiburg
- Stadt Freiburg im Breisgau (Hg.) (2016): Stadtplanung in Freiburg: Der neue Stadtteil Dietenbach. Freiburg
- Stadt Freiburg im Breisgau (Hg.) (2017): Perspektivplan 2030. Die Stadt weiterentwickeln. Freiburg bleiben! Ein Instrument zur Steuerung der zukünftigen räumlichen Entwicklung. Freiburg
- Stadt Freiburg im Breisgau (Hg.) (2018): Städtebaulicher freiraumplanerischer Wettbewerb für den neuen Stadtteil Dietenbach. Abschlussdokumentation. Freiburg
- Stadt Freiburg im Breisgau (Hg.) (2019): „Soll das Dietenbachgebiet unbebaut bleiben?“. Bürgerentscheid Dietenbach. Freiburg

- Stadt Freiburg im Breisgau (Hg.) (2016): »Neuer Stadtteil Dietenbach« Städtebauliche Testplanung. Vertiefungsstudie. Anlage zur Drucksache G-16/095
- Stadt Freiburg im Breisgau, Amt für Bürgerservice und Informationsmanagement (Hg.) (2019): Bürgerentscheid am 24. Februar 2019. „Soll das Dietenbachgebiet unbebaut bleiben?“. Beiträge zur Statistik. Freiburg
- Stadt Freiburg im Breisgau, Stadtplanungsamt, Dezernat V (Hg.) (2016): Baulandpolitische Grundsätze. Freiburg
- Stadt Leipzig (Hg.) (2009): Wohnungspolitisches Konzept und Wohnraumversorgungskonzept 2009. Leipzig
- Stadt Leipzig (Hg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Wohnungsbau und Stadterneuerung STEP W+S. Fortschreibung Teilplan Wohnungsbau 2010. Leipzig
- Stadt Leipzig (Hg.) (2015): Wohnungspolitisches Konzept. Fortschreibung 2015. Blaue Reihe. Beiträge zur Stadtentwicklung 58. Leipzig
- Stadt Leipzig (Hg.) (2017): Städtebaulicher Vertrag Freiladebahnhof Eutritzscher Straße / Delitzscher Straße. Leipzig
- Stadt Leipzig (Hg.) (2017b): Protokoll Zweites Bürgerforum Eutritzscher Freiladebahnhof. Leipzig
- Stadt Leipzig (Hg.) (2018): Integriertes Stadtentwicklungskonzept Leipzig 2030. Zielbild und Stadtentwicklungsstrategie. Leipzig
- Stadtplanungsamt Frankfurt am Main (10.5.2019): Consilium „Frankfurt Nord-West“ nimmt Arbeit auf. Frankfurt a.M.
- steg Hamburg mbH (Hg.) (2019): Newsletter Pergolgenviertel 11. Hamburg
- Studio Stadt Region (Hg.) (2016): Neue Wohnungen für Fürstenried West. Dokumentation des Bürgerworkshops am 9. Mai 2016
- Studio Stadt Region (Hg.) (2016): Neue Wohnungen für Fürstenried West. Dokumentation des Bürgerworkshops am 9. Mai 2016
- traffIQ (Hg.) (2020): Nahverkehrsplan der Stadt Frankfurt am Main 2025+

Ratsdokumente u.A.

- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2016): Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Dennis Gladiator (CDU) vom 08.07.16 und Antwort des Senats; Betr.: Zersiedlung der Marschlande in „Oberbillwerder“ – „Allermöhe III“. Drucksache, 21/5201
- CDU-Fraktion OBR 14 (2013): Bebauungsplan Nr. 516 - Bonames-Ost hier: Auslegung auf circa 1.225 Wohneinheiten, keine Nachverdichtung, OF 122/14 2013
- CDU-Fraktion OBR 15 (2013): Bebauungsplan Nr. 516 - Am Eschbachtal - Harheimer Weg -. OF 198/15 2013
- Freiburg im Breisgau, Amt für Liegenschaften und Wohnungswesen (2018a): Baugebiet Gutleutmatten - Erfahrungsbericht -. Bericht, Anlage zur DRUCKSACHE G-18/228, zuletzt geprüft am 07.08.2019
- Landeshauptstadt München (2016): Vorblatt zum Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 02.03.2016 (VB) Öffentliche Sitzung. Sitzungsvorlage, 14-20 / V 05242. ris-muenchen.de, zuletzt geprüft am 24.08.2019
- Landeshauptstadt München (2016b): Vorblatt zum Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 02.03.2016 (VB) Öffentliche Sitzung.

Sitzungsvorlage, 14-20 / V 05242. ris-muenchen.de, zuletzt geprüft am
24.08.2019

- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2016):
Eckdaten- und Aufstellungsbeschluss. Vorlage, 14-20 / V 05541
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2017c):
Städtebauliche Entwicklung Münchner Nordosten - Wettbewerbsverfahren
und Öffentlichkeitsarbeit - Finanzausstattung. Sitzungsvorlage, 14-20 / V 09400
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2019b):
Münchner Nordosten - Eckdaten und Planungsziele. Sitzungsvorlage, 14-20
/ V 11780
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2016a):
Eckdaten- und Aufstellungsbeschluss. Vorlage, 14-20 / V 05541
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2017):
Bebauungsplan mit Grünordnung Nr. 2109 - Bericht über das Ergebnis des
städtebaulichen und landschaftsplanerischen Wettbewerbes städtebauliche
und landschaftsplanerische Eckdaten. Sitzungsvorlage, 14-20 / V 08573
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2019b):
Münchner Nordosten - Eckdaten und Planungsziele. Sitzungsvorlage, 14-20
/ V 11780
- Magistrat der Stadt Frankfurt (1999): Bebauungsplan Nr. 516 - Bonames-Ost. Vor-
trag, M 10 1999
- Magistrat der Stadt Frankfurt (1999): Bebauungsplan Nr. 516 - Bonames-Ost. Vor-
trag, M 10 1999
- Magistrat der Stadt Frankfurt (2009): Bebauungsplan Nr. 834 - Südlich Rödelhei-
mer Landstraße. Vorlage, M113 2009
- Magistrat der Stadt Frankfurt (2013): Baugebiet Bonames-Ost / Bebauungsplan
Nr. 516, hier: Auslegung auf ca. 1225 Wohneinheiten/ keine Nachverdichtung.
Stellungnahme des Magistrats, ST 1336 2013
- Magistrat der Stadt Frankfurt (2014a): Wohnbaulandentwicklung. Vortrag des Ma-
gistrats, M 9 2014
- Magistrat der Stadt Frankfurt (2014b): Bebauungsplan Nr. 834 - Südlich Rödelhei-
mer Landstraße. Stellungnahme, ST 1088 2014
- Magistrat der Stadt Frankfurt (2014c): Bebauungsplan Nr. 516 -Bonames
Osthier:Auslegung auf circa 1.225 Wohneinheiten, keine Nachverdichtung.
Bericht, B 465 2014
- Magistrat der Stadt Frankfurt (2015): Bebauungsplan Nr. 516 - Am Eschbachtal -
Harheimer Weg. Stellungnahme des Magistrats, ST 299 2015
- Magistrat der Stadt Frankfurt (2015): Bebauungsplan Nr. 834 - Südlich Rödelhei-
mer Landstraße. Vorlage, M 2 2015
- Magistrat der Stadt Frankfurt (2017): Vorbereitende Untersuchung für eine Städte-
bauliche Entwicklungsmaßnahme gemäß § 165 (4) BauGB. Magistratsvor-
trag, M 176 2017
- Magistrat der Stadt Frankfurt (2017): Vorbereitende Untersuchung für eine Städte-
bauliche Entwicklungsmaßnahme gemäß § 165 (4) BauGB. Magistratsvor-
trag, M 176 2017

- Magistrat der Stadt Frankfurt (2019): Frankfurt-Nordwest (Gemarkung Niederursel und Praunheim)Vorbereitende Untersuchungen für eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme gemäß § 165 (4) BauGB. Bericht, B 210 2019
- N.N. (2015): Anlage 3. Anregung aus Bürgerworkshop am 10.10.2015, München
- Ortsbeirat für den Ortsbezirk 10 (2013): Neue Planungen für Bonames-Ost -jetzt: „Am Eschbachtal/Harheimer Weg“. Antrag an den Magistrat, OF 529/10 2013
- Ortsbeirat für den Ortsbezirk 10 (2014): Bebauungsplan Nr. 516 - Am Eschbachtal-Harheimer Weg. Anregung, OM_2990_2014
- Ortsbeirat für den Ortsbezirk 10 (2016a): Festsetzung des geförderten sowie genossenschaftlichen Wohnungsbaus im Baugebiet „Bonames-Ost/Am Eschbachtal“ - Bebauungsplan Nr. 516. Vorlage, OF 936/10 2016
- Ortsbeirat für den Ortsbezirk 10 (2016b): Durchfahrtsperre in der Galgenstraße. Vorlage, OF 951/10 2016
- Ortsbeirat für den Ortsbezirk 10 (2016c): Anregung. Anregung, OA 715 2016
- Ortsbeirat für den Ortsbezirk 14 (2013): Bebauungsplan Nr. 516 -Bonames-Ost, hier: Auslegung auf circa 1.225 Wohneinheiten, keine Nachverdichtung. Antrag an den Magistrat, OF 122/14 2013
- Ortsbeirat für den Ortsbezirk 7 (2009): Bebauungsplan Nr. 834; Vorhandene gewerbliche Ansiedlungen nicht beeinträchtigen. Antrag, OF 565/7 2009
- Ortsbeirat für den Ortsbezirk 7 (2014): Bebauungsplan 834 südlich Rödelheimer Landstraße. Antrag, OF 363/7 2014
- Ortsbeirat für den Ortsbezirk 7 (2017a): Bürgerversammlung zum geplanten neuen Baugebiet an der Autobahn 5 - Stadtteile informieren und einbeziehen. Anregung, OM 1776 2017
- Ortsbeirat für den Ortsbezirk 7 (2017b): Neuer Stadtteil im Frankfurter Nordwesten: Bezahlbaren Wohnraum schaffen, bestehende Stadtteile schützen und denneuen Stadtteil nachhaltig planen. Anregung, OM 2455 2017
- Ortsbeirat für den Ortsbezirk 7 (2019): Schönhof-Viertel - Neues Stadtquartier südlich der Rödelheimer Landstraße. Anregung, OA 370/7 2019
- Ortsbeirat für den Ortsbezirk 7: Verkehrsführung aus dem ehemaligen Siemensgelände. Anregung, OM 4272 2015
- Ortsbeirat für den Ortsbezirk 8 (2017a): Keine Betonburg am Stadtrand - für eine vernünftige Stadtplanung im Frankfurter Nordwesten. Anregung, OA 195 2017
- Ortsbeirat für den Ortsbezirk 8 (2017b): Niederschrift über die 16. Sitzung des Ortsbeirates 8. Niederschrift
- Ortschaftsrat Lehen (2017): Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme Dietenbach, hier: Auslobungstext zum städtebaulichen Wettbewerb Dietenbach. Beschluss, G-17/022
- Ortschaftsrat Lehen (2017): Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme Dietenbach, hier: Auslobungstext zum städtebaulichen Wettbewerb Dietenbach. Beschluss, G-17/022
- Ortschaftsrat Lehen (2018): Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme Dietenbach, hier: a) Ergebnis der vorbereitenden Untersuchungen, b) Strategische Umweltprüfung, c) Satzungsbeschluss, d) Ziele und Zwecke der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, e) Begründung der Satzung, f) Kosten- und Finanzierungsübersicht, g) Grunderwerb und Enteignung. Beschluss

- Ortschaftsrat Lehen (2018): Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme Dietenbach, hier: a) Ergebnis der vorbereitenden Untersuchungen, b) Strategische Umweltprüfung, c) Satzungsbeschluss, d) Ziele und Zwecke der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, e) Begründung der Satzung, f) Kosten- und Finanzierungsübersicht, g) Grunderwerb und Enteignung. Beschluss
- Rat der Stadt Freiburg im Breisgau (2012): Wohnbauflächenbedarf in Freiburg bis 2030: Begründung und Berechnung. Drucksache, Anlage 2 zur DRUCKSACHE G-12/194
- Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2020): Stadtentwicklung für Feldmoching – Ludwigsfeld(bisher Kooperatives Stadtentwicklungsmodell für Feldmoching – Ludwigsfeld); vorbereitende Untersuchungen gemäß § 165 Abs. 4 des Baugesetzbuches (BauGB). Vorlage, 20-26 / V 00844
- Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (2019): Bericht zu den großen Hamburger Stadtentwicklungsprojekten sowie Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 15. Dezember 2016: „Wir schaffen das moderne Hamburg: Wohnungsbau, Mieterschutz, Stadtentwicklungsimpulse – Erfolgreiche Stadtentwicklungspolitik im Sinne einer sozial gerechten, lebenswerten und bezahlbaren Metropole fortsetzen! 10.000 plus: Wohnungsneubau und Wohnraumförderung auf hohem Niveau längerfristig fortführen“. Mitteilung, 21/2012
- SPD-Fraktion im Ortsbeirat 8 (2017): Stadterweiterung Nordwest. Antrag, OF 191/8 2017
- SPD-Fraktion im Rat der Stadt Leipzig; Fraktion DIE LINKE im Rat der Stadt Leipzig; Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Rat der Stadt Leipzig (13.08.2019) Vorlage - VI-DS-06768-ÄÄ-02. Vorlage, VI-DS-06768-ÄÄ-02.
- SPD-Fraktion in der Bezirksversammlung Hamburg-Mitte (2015): In Hamburg zu Hause sein - ein neues Quartier für Hamburg-Mitte. Antrag, 21-1576
- Stadt Freiburg im Breisgau, Rats- und Bürgerinformationssystem: Bebauungsplan mit örtlichen Bauvorschriften ‚Gutleutmatten‘ mit Ausgleichsflächen in Waltershofen, Opfingen und Hochdorf, Plan-Nr. 6-155 (Haslach). Planungsdocument. ris.freiburg.de, zuletzt geprüft am 25.08.2019
- Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau (2019): Vorlage - VI-DS-03664. Vorlage, VI-DS-03664.
- Stadt Leipzig. Der Oberbürgermeister (8.3.2019): Das Dezernat Stadtentwicklung und Bau informiert: Nach dem Verkauf vom Eutritzscher Freiladebahnhof: Stadt steuert beim Ratsbeschluss zum Masterplan nach. Leipzig
- Stadtplanungsamt Freiburg (Hg.) (2014): Neuer Stadtteil Dietenbach / St. Georgen-West - Dokumentation der städtebaulichen Rahmenbedingungen. Anlage 2 zur Drucksache G-14/054. Freiburg

Zeitungsartikel

- Badische Zeitung vom 5.3.2017: Feldbesetzung als Protest gegen den Stadtteil Dietenbach. Demonstration in Freiburg
- Badische Zeitung vom 4.9.2017: Der städtebauliche Wettbewerb für den neuen Stadtteil Dietenbach kann beginnen
- Badische Zeitung vom 7.12.2019: Beule, J. L.: Bewohner von Gutleutmatten kritisieren Energie- und Verkehrskonzept – und vermissen Geschäfte

Endbericht

- Badische Zeitung vom 12.11.2020: Steckmeister, J.: Freiburgs neuer Stadtteil Dietenbach bringt Umkirch 15.000 neue Nachbarn
- Badische Zeitung vom 25.11.2020: Beule, J. L.: 1300 Freiburger Bürger appellieren, so viele Bäume wie möglich zu erhalten
- Badische Zeitung vom 4.12.2020: Schindler, H.: Städtische Pachtkündigungen machen Ortschaftsräte richtig sauer
- Badische Zeitung vom 10.12.2020: Röderer, J.: Der Rahmenplan für Freiburgs künftigen Stadtteil Dietenbach steht
- chilli. Das Freiburger Stadtmagazin vom 30.8.2019: Bargmann, L.: Vorzeigequartier mit Fehlern: Ein Experten-Rundgang durch die Gutleutmatten
- Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7.3.2018: „Für unser tägliches Brot aus der Region“. Flächenverbrauch in Hessen
- Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.4.2019: Fridays for Future: Bauträger will mit Schülern sprechen. Proteste gegen Wohnquartier
- Frankfurter Neue Presse vom 29.3.2017: Regionaltangente West: 2023 soll die erste Bahn rollen
- Frankfurter Neue Presse vom 8.2.2018: Wohnungen am Industriebauhof geplant; Grundstücksdeal, S. 6
- Frankfurter Neue Presse vom 17.2.2018: Europaweiter Wettbewerb, S. 1
- Frankfurter Neue Presse vom 26.2.2019: Keine Alternative für Kita-Standort, S. 8
- Frankfurter Neue Presse vom 6.4.2019: Stadtverordnete in Eschborn beschließen klares Nein zur Josefstadt
- Frankfurter Neue Presse vom 4.12.2020: Pfeiffer-Goldmann, D.: A661 in Frankfurt: Deckel und Park drauf, Lärm und Verkehr weg
- Frankfurter Rundschau vom 26.7.2003: Angst vor den Pendlern. Ortsbeirat äußert Bedenken zur künftigen „Siemensstadt“, S. 29
- Frankfurter Rundschau vom 22.4.2004: „Siemensstadt“ steht auf der Kippe, S. 23
- Frankfurter Rundschau vom 16.12.2005: Stadt weist 41 Wohngebiete aus, S. 29
- Frankfurter Rundschau vom 1.8.2007: Depression im Gewerbegebiet, S. 18
- Frankfurter Rundschau vom 30.10.2006: Neuer Entwurf für „Siemensstadt“, S. 38
- Frankfurter Rundschau vom 2.11.2006: Mehr Wohnen für Siemens-Areal, S. 32
- Frankfurter Rundschau vom 1.12.2006: Mehr Platz für für Gewerbe. OBR 7 ist gegen Bebauungsplan, S. 36
- Frankfurter Rundschau vom 22.12.2006: Ortsbeirat 7 sieht Betriebe auf Dauer gefährdet, S. 32
- Frankfurter Rundschau vom 7.11.2011: Von Großen umzingelt. Rödelheim Gewerbegebiet mit ein paar Sorgen, F8
- Frankfurter Rundschau vom 21.12.2013: Wohnen und Gewerbe, F11
- Frankfurter Rundschau vom 29.6.2015: Führung durch Industriebauhof, F9
- Frankfurter Rundschau vom 27.3.2015: Wohnen auf Siemens, R3
- Frankfurter Rundschau vom 31.1.2017: IHK wirft Stadt Deindustrialisierung vor, F10
- Frankfurter Rundschau vom 9.6.2017a: Eine Chance mit Hindernissen
- Frankfurter Rundschau vom 9.6.2017b: Wohnen beiderseits der Autobahn
- Frankfurter Rundschau vom 12.6.2017: Unterschriften gegen Frankfurts Pläne
- Frankfurter Rundschau vom 15.9.2017: Klares Nein zu neuem Frankfurter Stadtteil

- Frankfurter Rundschau vom 18.9.2017: Mike Josef verteidigt neuen Stadtteil
- Frankfurter Rundschau vom 20.9.2017: Bürgerinitiative gegen geplanten neuen Stadtteil
- Frankfurter Rundschau vom 1.10.2017: Nicht beidseitig der A5 bauen
- Frankfurter Rundschau vom 19.10.2017: „So viele Wohnungen wie möglich bauen“
- Frankfurter Rundschau vom 19.10.2017: Eschborn setzt sich gegen Baupläne zur Wehr
- Frankfurter Rundschau vom 29.10.2017: SPD Eschborn sieht Chancen durch neuen Stadtteil
- Frankfurter Rundschau vom 4.11.2017: Keine Mehrheit für neuen Stadtteil
- Frankfurter Rundschau vom 30.11.2017: Katalog von Forderungen zum neuen Stadtteil
- Frankfurter Rundschau vom 11.12.2017: Stadt will mit Eigentümern verhandeln
- Frankfurter Rundschau vom 14.12.2017: Erster Schritt zum neuen Stadtteil
- Frankfurter Rundschau vom 17.12.2017: Kritik an neuem Frankfurter Stadtteil
- Frankfurter Rundschau vom 20.1.2018: Weyland gegen Bebauung westlich der A5
- Frankfurter Rundschau vom 5.2.2018: Volker Stein im Twitter-Interview: „Bauen, bauen, bauen!“
- Frankfurter Rundschau vom 7.3.2018: Allianz gegen den neuen Stadtteil
- Frankfurter Rundschau vom 14.8.2018: CDU gegen Stadtteil im Westen der A5
- Frankfurter Rundschau vom 18.8.2018: „Es gibt keine Kehrtwende der CDU“
- Frankfurter Rundschau vom 12.10.2018: Günstig bauen - aber wo?
- Frankfurter Rundschau vom 28.10.2018: Die kuriosesten Ergebnisse der Hessen-Wahl
- Frankfurter Rundschau vom 30.12.2018: Frankfurt plant Ideenwettbewerb
- Frankfurter Rundschau vom 13.2.2019: Langer Weg zum neuen Stadtteil im Norden Frankfurts
- Frankfurter Rundschau vom 17.3.2019: Hessens Wirtschaftsminister Tarek Al-Wazir spricht über seine Wohnungspolitik
- Frankfurter Rundschau vom 20.3.2019: Protest gegen neuen Frankfurter Stadtteil erreicht Wiesbaden
- Frankfurter Rundschau vom 7.4.2019: Neuer Frankfurter Stadtteil: „Es gibt keine Alternative“
- Frankfurter Rundschau vom 4.6.2019: Neues Konzept: Weitere 70 000 Wohnungen müssen gebaut werden
- Frankfurter Rundschau vom 14.8.2019: Zukunftskonzept Frankfurt 2030 vorgestellt
- Frankfurter Rundschau vom 8.11.2020: Voigts, H.: Digitale Debatte über neuen Stadtteil
- Frankfurter Rundschau vom 20.11.2019: Wohnungsnot in Frankfurt: „Die Landesregierung ist kein Unbeteiligter“
- Frankfurter Rundschau vom 17.11.2020: Manus, C.: CDU kritisiert Pläne für neue Stadtviertel
- Frankfurter Rundschau vom 20.11.2020: Leclerc, F.: Die A661 soll ausgebaut werden

Endbericht

- Frankfurter Wochenblatt vom 11.3.2020: Instone verkauft 250 Wohnungen im Schönhof-Viertel an Bayerische Versorgungskammer
- Hallo München vom 29.5.2017: BI „Pro Fürstenried“ fordert Einhaltung der Abstandsflächen in der Appenzeller Straße
- Hallo München vom 8.4.2018: Das „Russenhaus“ bleibt
- Hallo München vom 26.7.2019: Nachverdichtung: 660 statt 540 Wohnungen – Widerstand gegen Pläne wächst
- Hamburger Morgenpost vom 4.3.2020: Lamprecht, S.: Hamburgs neuer Stadtteil Oberbillwerder: Politik tritt auf die Bremse
- Leipziger Internet Zeitung vom 22.7.2018: CG Gruppe schafft Fakten: TV Club am Eutritzscher Freiladebahnhof auch gekündigt + Video
- Leipziger Internet Zeitung vom 24.7.2018: Kündigungen durch die CG Gruppe im Gelände des Eutritzscher Freiladebahnhofs sorgen für Irritationen
- Leipziger Internet Zeitung vom 25.11.2020: Meilenstein für Quartier Eutritzscher Freiladebahnhof
- Leipziger Volkszeitung vom 10.2.2019: Neues Stadtviertel im Leipziger Norden bekommt drei Hochhäuser
- Leipziger Volkszeitung vom 8.3.2019: Milliarden-Projekt: CG-Gruppe verkauft Eutritzscher Freiladebahnhof
- Leipziger Volkszeitung vom 11.3.2019: CG-Chef Gröner spricht mit Rathaus-Vertretern
- Münchner Merkur vom 7.7.2017: Scharfe Kritik Richtung München
- Münchner Merkur vom 3.6.2019: Anwohner protestieren: Fürstenried West schießt in die Höhe
- Münchner Merkur vom 23.8.2019: Anwohner protestieren: Fürstenried West schießt in die Höhe
- NDR vom 24.1.2020: Bergedorf: Koalitionsvertrag unterschrieben
- NDR vom 18.7.2020: Widerstand gegen Bauprojekt Oberbillwerder
- Süddeutsche Zeitung vom 18.4.2017: Ein Mann, ein Haus
- Süddeutsche Zeitung vom 7.7.2017: Vorbehalte gegen die Verdichtung
- Süddeutsche Zeitung vom 12.7.2017: Heimsuchung statt Heimatgefühl
- Süddeutsche Zeitung vom 8.11.2017: Kritik am hohen Turm. Bürger sehen durch Bauprojekt am Feldmochinger Bahnhof den Dorf-Charakter des Viertels in Gefahr
- Süddeutsche Zeitung vom 13.6.2018: Vertrauen gewinnen im Münchner Norden
- Süddeutsche Zeitung vom 6.2.2019: Stadtrat beschließt überraschend einmütig Wettbewerb für neues Stadtviertel
- Süddeutsche Zeitung vom 21.2.2019: München: Streitfall SEM
- Süddeutsche Zeitung vom 11.3.2019: Versuch eines Brückenschlags
- Süddeutsche Zeitung vom 5.4.2019: Wachstumskritiker könnten bei der Kommunalwahl antreten
- Süddeutsche Zeitung vom 31.5.2019: CSU-Politiker fordert Neustart für geplantes Quartier
- Süddeutsche Zeitung vom 28.9.2019: Neue „München-Liste“ will das Wachstum stoppen. Kommunalwahl 2020

- Süddeutsche Zeitung vom 26.12.2019: Sobotta, J.: Auf der Suche nach der Direktissima
- Süddeutsche Zeitung vom 6.2.2020: Krass, S.: 660 neue Wohnungen - Riesengewinn oder schwere Belastung?
- Süddeutsche Zeitung vom 13.8.2020: SEM: Ein Projekt, das provoziert
- Süddeutsche Zeitung vom 16.11.2020: Stadterweiterung mit Qualität
- Süddeutsche Zeitung vom 20.11.2020: Graner, N.: Virtueller Andrang
- SWR aktuell vom 16.2.2019: Traktordemo gegen Dietenbach
- Tag24 vom 25.11.2020: Grünes Licht für Masterplan: Das sind die nächsten Schritte für Leipzigs neuen Stadtteil
- taz vom 28.12.2016: Wie funktioniert bezahlbares Wohnen? Freiburg für alle! Selbstverwaltet: In Freiburg sind drei Häuser im Bau, deren Wohnungen deutlich billiger vermietet werden als die des kommunalen Trägers.
- tz vom 3.6.2019: TZ: Anwohner protestieren: Fürstenried West schießt in die Höhe
- tz vom 4.9.2019: Hildebrand, K.: Neues Viertel in Feldmoching. Diskussion um hohe Bauten: Wird im Münchner Norden die „Sau rausgelassen“?
- Wochenanzeiger München vom 09.02.2020: 660 zusätzliche Wohnungen werden gebaut. Bebauungsplanentwurf für Nachverdichtung gebilligt

Internetseiten

- biprolandwirtschaft.de/ueber-das-regiobuendnis/, zuletzt geprüft am 26.08.2019
- buendnisordost.de/, zuletzt geprüft am 02.09.2019
- bund-frankfurt.de/themen-und-projekte/stadt-und-landschaftsplanung/bauprojekt-suedliche-roedelheimer-landstrasse/
- caimmo.com/de/presse/news/artikel/ideenwettbewerb-fuer-wohnquartier-an-der-ratoldstrasse-in-muenchen-entschieden/, zuletzt geprüft am 21.09.2019
- deutschlandfunkkultur.de/emissionsarme-mobilitaet-in-baden-wuerttemberg-fast-autofrei.1001.de.html?dram:article_id=419574, zuletzt geprüft am 11.08.2019
- facebook.com/felix.brandstatter, zuletzt geprüft am 26.11.2019
- facebook.com/B%C3%BCrgerinitiative-Gr%C3%BCne-R%C3%B6delheimer-Landstrasse-645280632754683/
- fasanerie-aktiv.de/arbeitskreise/ak1/sem/ueber-die-bebauung-an-der-ratold-rah-einstrasse-in-feldmoching/, zuletzt geprüft am 24.08.2019
- [frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2835&_ffmpar\[_id_inhalt\]=12694](http://frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2835&_ffmpar[_id_inhalt]=12694), zuletzt geprüft am 28.03.2019
- frankfurt-harheim.de/Themen/Thema_Baugebiete/thema_baugebiete.html, zuletzt geprüft am 26.11.2019
- frankfurtharheim.wordpress.com/2018/11/06/06-11-2018-reset-zurueck-auf-los-derb-plan-bonames-ost-wird-ein-weiteres-mal-zum-altpapier-gelegt/, zuletzt geprüft am 15.05.2019
- frankfurt-tipp.de/ffm-aktuell/s/ugc/das-neue-schoenhof-viertel-in-bockenheim-wettbewerb-zum-baufeld-c-ist-entschieden.html
- freiburg.de/pb/208548.html, zuletzt geprüft am 21.05.2019
- freiburg-gutleutmatten.de/, zuletzt geprüft am 21.05.2019
- gemeinschaftsgarten.blogspot.de/, zuletzt geprüft am 21.05.2019

Endbericht

hamburg.de/mitte/archiv-2019/13121268/bam-20191028-gruene-mitte-hafer-bloecken-eroeffnet-pm/

hamburg.de/mitte/bplaene-im-verfahren/6641848/hamburg-mitte-bebauungsplan-entwurf-billstedt-113, zuletzt geprüft am 24.09.2019

heimatboden-frankfurt.de/, zuletzt geprüft am 20.08.2019

henning-uhle.eu/allgemein/leipziger-freiladebahnhof-eigenartige-entwicklungen, zuletzt geprüft am 13.08.2019

hinzundkuntz.de/sozialwohnungen-wulffsche-siedlung/, zuletzt geprüft am 25.10.2019

kee.leipzig.de/detailansicht-news/news/buergerforum-zum-eutritzscher-freiladebahnhof/, zuletzt geprüft am 12.08.2019

la24muc.de/12496/die-entwicklung-macht-einem-angst/, zuletzt geprüft am 24.08.2019

leipzig.de/bauen-und-wohnen/stadtentwicklung/projekte/eutritzscher-freiladebahnhof/buergerforum-zum-eutritzscher-freiladebahnhof/

leipzig.de/news/news/siegerentwurf-im-staedtebauwettbewerb-zu-leipzig-416-eutritzscher-freiladebahnhof-gekuert/

leipzig416.de/, zuletzt geprüft am 27.10.2020

liebenswertesbonames.de/, zuletzt geprüft am 14.05.2019

mitte-altona.info/

muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Fuer-Muenchen/Hintergrund.html, zuletzt geprüft am 11.11.2020

muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Projekte/Ratoldstrasse.html, zuletzt geprüft am 14.08.2019

muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Grundlagen/Wohnungsmarkt.html, zuletzt geprüft am 20.10.2020

muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Projekte/Appenzeller-Strasse.html, zuletzt geprüft am 15.08.2019

muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Projekte/Ratoldstrasse.html, zuletzt geprüft am 14.08.2019

muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadt-und-Bebauungsplanung/Wettbewerbe/Ratoldstrasse.html, zuletzt geprüft am 14.08.2019

natuerlich-mittendrin.de/2016/11/28/hamburger-landschafts-und-klimaschutzverband-hlkv-gegruendet/, zuletzt geprüft am 24.09.2019

natuerlich-mittendrin.de/infos/historie/, zuletzt geprüft am 24.09.2019

ndr.de/nachrichten/hamburg/Fernbahnhof-Altona-Viel-zu-klein-geplant,diebs-teich136.html, zuletzt geprüft am 01.09.2019

ndr.de/nachrichten/hamburg/Hamburg-gibt-gruenes-Licht-fuer-Oberbillwerder-,oberbillwerder152.html

nein-zu-oberbillwerder.de/, zuletzt geprüft am 30.10.2020

pergolenviertel.hamburg/wer-baut-was/

portal.versorgungskammer.de/portal/page/portal/fuerstenried/aktuelles, zuletzt geprüft am 17.08.2019

pro-fuerstenried.de/, zuletzt geprüft am 28.08.2019

pro-fuerstenried.de/2016/03/interview-mit-der-gemeinde-neuried/, zuletzt geprüft am 28.08.2019
prosem-muenchen.de/, zuletzt geprüft am 22.10.2020
rettet-dietenbach.de/, zuletzt geprüft am 26.08.2019
rp-darmstadt.hessen.de/23112020-bab-661-plan%C3%A4nderung-ostumgehung-frankfurt-am-main
spd-fraktion-leipzig.de/schlechter-stil-der-cg-gruppe-im-umgang-mit-verhandlungspartnern/, zuletzt geprüft am 13.08.2019
stadtplanungsamt-frankfurt.de/am_eschbachtal_harheimer_weg_13190.html?psid=el4pnlcepo8jsdhc7847u76tk1, zuletzt geprüft am 14.05.2019
stadtplanungsamt-frankfurt.de/frankfurts_neuer_stadtteil_im_nordwesten__17883.html?psid=4och52v4qitfidapc36re3j616, zuletzt geprüft am 14.08.2019
stadtplanungsamt-frankfurt.de/frankfurts_neuer_stadtteil_im_nordwesten__17883.html?psid=4och52v4qitfidapc36re3j616, zuletzt geprüft am 14.08.2019
stadtplanungsamt-frankfurt.de/s_dlich_r_delheimer_landstra_e_5054.html
wulffsche-wohnsiedlung.info/Buergerentscheid/, zuletzt geprüft am 25.10.2019
youtube.com/channel/UCUsTKX-5H3ry10EZNFKzxLA, zuletzt geprüft am 26.11.2019
zeit.de/hamburg/2019-02/oberbillwerder-hamburg-masterplan-neuer-stadtteil-park-stadtentwicklung, zuletzt geprüft am 31.08.2019

Interviews

Birgel, Martin (Interview am 20.01.2020: Bertram, G.)
Diegelmann, Jan (Interview am 17.12.2019: Bertram, G.)
Elschner, Tim (Interview am 08.01.2020: Bertram, G.)
Gladiator, Dennis (Interview am 19.12.2019: Bertram, G.)
Grünberger, Kurt (Interview am 17.01.2020: Bertram, G.)
Hansen, Rüdiger (2020): AW: „Josefstadt“-Interview. E-Mail
Hansen, Rüdiger (Interview am 23.01.2020: Bertram, G.)
König, Peter, Kettner, Thomas, Welker, Walter, Köhler-Knacker, Margitta (Interview am 16.01.2020: Bertram, G.)
Netzer, Clemens (Interview am 19.12.2020: Bertram, G.)
Sachsinger, Reinhard (Interview am 09.01.2020: Bertram, G.)
Schubert, Annette (Interview am 24.07.2017: Kienast, G., Freiburg)
Söllner, Christoph (Interview am 17.01.2020: Bertram, G.)
Will, Michaela (Interview am 08.01.2020: Bertram, G.)