

Schwerpunkt

Kommunen stärken, Städte verwandeln



Politik

Die Stadt im modernisierten Staat • Die föderale Modernisierungsagenda • Sechs Fragen an Peer Steinbrück • Über das Missverständnis der Politik als Dienstleistung • Stadtwechsel systematisch stärken • Interview mit Frauke Burgdorff

Stadtentwicklung

Die Rückeroberung der Selbstwirksamkeit • „Städte für Menschen“ im Jahr 2026 • Die grünen Straßen von Paris • Nutzungsmischung und Klimaresilienz im Städtebau • Denkanstöße für die Stadt von übermorgen • Resiliente Stadtentwicklung • Wie transformiert man eine Innenstadt?

WohnungsMarktEntwicklung

Baulandveräußerungen in Deutschland



Schwerpunkt

Kommunen stärken, Städte verwandeln

Editorial

[Ans Übermorgen denken – Zukunft mit langem Atem gestalten](#)

225

Prof. Dr. Jürgen Aring,
Erster Vorstand vhw e. V., Berlin



Politik

[Die Stadt im modernisierten Staat](#)

226

Burkhard Jung,
Stadt Leipzig und Deutscher Städtetag,
Köln/Berlin

[Staatsmodernisierung: die föderale Modernisierungsagenda](#)

229

Dr. André Berghegger,
Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin

[Vom „handlungsfähigen Staat“ zur „handlungsfähigen Kommune“](#)

233

Sechs Fragen an Peer Steinbrück

[Wir konnten auch anders: über das Missverständnis der Politik als Dienstleistung](#)

235

Dr. Peter Kurz,
Mannheim

[Stadtwechsel systematisch stärken – institutionelle Perspektiven zur Weiterentwicklung der lokalen Demokratie](#)

238

Prof. Dr. Uwe Schneidewind,
Wuppertal

[„Die öffentliche Hand braucht eine Kultur der klaren Leitplanken“](#)

243

Interview mit Aachens Stadtbaurätin
Frauke Burgdorff



Stadtentwicklung

[WHY, HOW and WHAT? Die Rückeroberung der Selbstwirksamkeit](#)

246

Matthias Rottmann,
De Zwarte Hond, Köln

[„Städte für Menschen“ – was bedeutet das im Jahr 2026?](#)

251

Helle Søholt,
Gehl People, Kopenhagen

[Die grünen Straßen von Paris – Organisation der Mobilitätswende an der Seine](#)

257

Philipp Böhme,
IGS Ingenieurgesellschaft Stolz mbH, Leipzig
Merja Spott, Berlin
Jörg Thiemann-Linden,
Stadt- und Verkehrsplaner, Köln

[Vorfahrt für Nutzungsmischung und Klimaresilienz im Städtebau – warum wir uns als Gesellschaft mehr trauen und leisten sollten](#)

261

Prof. Christa Reicher,
RWTH Aachen

[Denkanstöße für die Stadt von übermorgen – zwischen Flexibilisierung und Steuerung](#)

266

Dr. Katharina Hackenberg, Dr. Marion Klemme,
Stephan Willinger,
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und
Raumforschung (BBSR), Bonn

[Resiliente Stadtentwicklung – Integration von Resilienzaspekten in nachhaltige Stadtentwicklungskonzepte](#)

273

Prof. Dr. Detlef Kurth,
Rheinland-Pfälzische Technische Universität
(RPTU) Kaiserslautern-Landau

[Wie transformiert man eine Innenstadt?](#)

277

Ricarda Pätzold, Sandra Wagner-Endres,
Deutsches Institut für Urbanistik (difu), Berlin



WohnungsMarktEntwicklung

[Entwicklung der Baulandveräußerungen in Deutschland im regionalen Kontext](#)

280

Robert Kretschmann,
vhw e. V., Berlin

Ans Übermorgen denken – Zukunft mit langem Atem gestalten



Prof. Dr. Jürgen Aring
(Foto: Bildschön Trenkel)

Der vhw wird in diesem Jahr 80 Jahre alt. Für eine Institution ist das kein spektakulärer Geburtstag; sie denkt eher in Vierteljahrhunderten. Die nächste große Feier findet vor diesem Hintergrund erst 2046 statt. Als diese Zahl in einer internen Runde fiel, entstand die Frage: Wie werden die Städte dann aussehen? Was wird

sich verändert haben? Damit standen Gedanken im Raum, denen wir in diesem Heft und auf unserem Verbandstag nachgehen. Wenn wir über die Zukunft nachdenken, zum Beispiel über demografischen Wandel, Klimawandel, Digitalisierung und künstliche Intelligenz, dann heißt es schnell: „Alles wird anders!“ oder „Alles muss anders werden“. Und gern wird von Veränderungen geträumt, ohne dass auch nur Kraft für einen ersten Schritt da ist. Das planerische Denken in Zeiträumen von 15 oder 20 Jahren, früher in Flächennutzungs- und Regionalplanung oder Bodenbevorratung selbstverständlich, ist vielerorts zurückgedrängt worden.

Zukunft mit langem Atem zu gestalten, heißt, über Wahlperioden, Haushalte und Förderprogramme hinauszudenken. Kommunen brauchen die Fähigkeit und die Möglichkeit, langfristig zu planen und schnell zu handeln. Das gilt auch für zwei große Themen, die wir bei unserem Verbandstag 2026 und vorbereitend in diesem FWS-Schwerpunktheft in den Blick nehmen: handlungsfähige Kommunen und Stadtverwandlung. Alle scheinen sich einig. Der modernisierte Staat soll Herausforderungen schneller und wirkungsvoller bewältigen und auch die Demokratie stärken. Dieser Anspruch richtet sich auch an die Kommunen, die zugleich Selbstverwaltungskörperschaft und unterste staatliche Verwaltungsebene sind. Doch sie scheinen ihr Potenzial nicht auszuschöpfen. Verregelte komplexe Strukturen, Finanzengpässe, sinkende Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume sowie personelle Herausforderungen prägen den Alltag.

Was sollte sich ändern – und wie? Welche Handlungsspielräume brauchen Kommunen, um lokale Probleme angemessen zu lösen, ohne sie zu überfordern? Damit beschäftigt sich der erste Teil unseres Verbandstags: mit der Rolle von Stadt

und Kommune im modernisierten Staat. Denn staatliche Modernisierung muss sich letztlich daran messen lassen, ob sie die Handlungsmöglichkeiten dort verbessert, wo konkrete Veränderungen gestaltet werden müssen – vor Ort.

Zugleich müssen unsere Städte umgebaut werden, denn sie sollen zu den ökologischen, ökonomischen und sozialen Veränderungen passen und ein gutes Leben ermöglichen. In diesem Grundanspruch unterscheiden wir uns letztlich nicht von den großen Stadtplanern und Utopisten vor hundert Jahren. Aber wir verändern die Stadt überwiegend im Bestand. Wir unterfüttern unsere Utopien anders als Le Corbusier, Frank Lloyd Wright oder Walter Gropius. Wir stehen nicht am Anfang einer städtebaulichen Moderne, sondern haben hundert Jahre Komplexitätszuwachs hinzubekommen. Nicht Stadt neu bauen, sondern Stadt verwandeln ist unsere Aufgabe.

Das vorliegende Schwerpunktheft „Kommunen stärken, Städte verwandeln“ begleitet diese Diskussionen. Ich finde, wenn wir zum 80. Geburtstag des Verbands auch nicht groß feiern, so dürfen wir doch groß denken. Das hat den vhw immer wieder ausgezeichnet – bei seiner Gründung 1946, als die Wohnungsnot höchste Priorität hatte, ebenso, als später Wohnungsbau als Beitrag zur privaten Vermögensbildung verstanden wurde. Und auch in den 2000er Jahren, als der vhw schrittweise Stadtentwicklung, Wohnungsbau, Gesellschaftsentwicklung und Demokratie zu einem komplexen Auftrag verschmolz: Fortbildung und Forschung für gute Stadtentwicklung und lebenswerte Städte.

Der Blick auf 2046 zeigt: Zukunft entsteht nicht durch große Ankündigungen allein, sondern durch Wissen, Planung, Entscheidungen und Menschen, die Verantwortung übernehmen. Kommunen als wichtige Akteure brauchen dafür Handlungsspielräume. Gemeinsam mit anderen Akteuren, wie den Grundeigentümern, den Wohnungsunternehmen, den Investoren, kreativen Planern, zivilgesellschaftlichen Gruppen und den Bürgern arbeiten sie an der Verwandlung der Städte. Es braucht einen langen Atem, aber auch Lust, heute etwas zu tun, was morgen und übermorgen erst recht positiv wirkt.

Ich wünsche Ihnen viel Freude bei der Lektüre.

Prof. Dr. Jürgen Aring
Erster Vorstand des vhw, Berlin



Burkhard Jung

Die Stadt im modernisierten Staat

Die Modernisierung des Staates gehört zu den großen Reformaufgaben unserer Zeit. Verwaltungsverfahren sollen schneller, Planungen effizienter, Genehmigungen einfacher werden und öffentliche Leistungen digital zugänglich sein. Diese Debatte ist notwendig. Sie greift jedoch zu kurz, wenn sie den Staat ausschließlich als Organisation versteht, deren Leistungsfähigkeit sich an Verfahren, Zuständigkeiten oder digitalen Angeboten bemisst. Der Staat ist mehr als seine Verwaltung. Er ist die politische Ordnung unseres Gemeinwesens. Das Grundgesetz beschreibt ihn als demokratischen und sozialen Bundesstaat. Seine Legitimation erwächst aus der Demokratie, seine Stabilität aus dem Rechtsstaat und seine Handlungsfähigkeit aus dem Zusammenwirken aller staatlichen Ebenen. Bund, Länder und Kommunen erfüllen jeweils eigene Aufgaben und tragen gemeinsam Verantwortung für das Gelingen unseres Gemeinwesens.

Städten und Gemeinden kommt eine besondere Rolle zu. Die kommunale Selbstverwaltung nach Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes ist keine organisatorische Randbemerkung unseres Staatsaufbaus. Sie gehört zum verfassungsrechtlichen Fundament der Bundesrepublik. Sie bringt den Grundgedanken der Demokratie zum Ausdruck, dass öffentliche Angelegenheiten möglichst dort gestaltet werden sollen, wo ihre Auswirkungen unmittelbar spürbar sind und wo Bürgerinnen und Bürger Verantwortung übernehmen können. Übrigens unterscheidet unser Grundgesetz nicht-pflichtige und freiwillige Aufgaben!

Darin liegt die besondere Stärke unseres Staatswesens. Demokratie erschöpft sich nicht in Wahlen oder parlamentarischen Entscheidungen. Sie lebt davon, dass politische Verantwortung auf mehreren Ebenen wahrgenommen und staatliches Handeln dort sichtbar wird, wo Menschen ihren Alltag gestalten. Die kommunale Selbstverwaltung verbindet demokratische Legitimation mit praktischer Problemlösung. Sie macht den Staat erfahrbar und schafft Vertrauen in seine Handlungsfähigkeit.

Vor diesem Hintergrund erhält die Diskussion über die Modernisierung des Staates eine neue Perspektive. Es genügt nicht, Verwaltungsabläufe zu beschleunigen oder Zuständigkeiten neu zu ordnen. Ein moderner Staat muss seine stärkste Handlungsebene stärken. Er muss den Städten und Gemeinden jene Rolle einräumen, die ihnen ihrer verfassungsrechtlichen Stellung und ihrer tatsächlichen Verantwortung nach zukommt.

Die Stadt als Ort des Staates

Denn der Staat begegnet den Menschen nicht zuerst im Bundeskanzleramt oder in den Landesministerien. Er begegnet ihnen dort, wo sie leben: in ihren Städten und Gemeinden. Nicht im Ministerium. Nicht im Parlament. Sondern in ihrer Stadt. Hier werden Kinder betreut und unterrichtet. Hier fahren Busse und Bahnen. Hier entstehen Wohnungen, werden Straßen saniert, Kultur ermöglicht, Integration organisiert und öffentliche Sicherheit gewährleistet. Hier ent-

scheidet sich, ob Klimaanpassung gelingt, ob Innenstädte lebendig bleiben, ob Teilhabe funktioniert und ob Menschen Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des Staates haben.

Die Stadt ist deshalb weit mehr als eine Verwaltungseinheit. Sie ist der Ort, an dem staatliches Handeln konkret wird. Sie ist der Ort, an dem politische Entscheidungen ihre Wirkung entfalten und an dem Bürgerinnen und Bürger täglich erfahren, ob der Staat seine Versprechen einlöst. Wer über die Modernisierung des Staates spricht, darf deshalb nicht allein über Bund und Länder sprechen. Er muss über die Städte sprechen. Denn die Zukunft unseres Gemeinwesens entscheidet sich nicht allein in den Zentren politischer Macht. Sie entscheidet sich dort, wo Menschen leben.

Die Stadt ist keine Vollzugsebene

Der deutsche Föderalismus wird häufig als Zusammenspiel von Bund und Ländern beschrieben. Die kommunale Ebene erscheint in dieser Erzählung oftmals als nachgeordnete Verwaltung, deren Aufgabe vor allem darin besteht, politische Entscheidungen umzusetzen. Dieses Bild wird der Realität längst nicht mehr gerecht. Städte sind heute keine bloßen Vollzugsorgane. Sie gestalten gesellschaftliche Entwicklung aktiv mit. Sie schaffen Räume für wirtschaftliche Innovation, organisieren den sozialen Zusammenhalt, entwickeln Strategien für Klimaanpassung und Mobilität, integrieren Zugewanderte, sichern Bildung und Daseinsvorsorge und reagieren auf Krisen häufig schneller als jede andere staatliche Ebene.

Die vergangenen Jahre haben dies eindrucksvoll gezeigt. Ob Pandemie, Energiekrise, Fluchtmigration oder wirtschaftlicher Strukturwandel – immer waren es die Städte, die zuerst handeln mussten. Sie haben Unterkünfte geschaffen, Impfzentren organisiert, Energiehilfen koordiniert, soziale Infrastruktur gesichert und den gesellschaftlichen Zusammenhalt stabilisiert. Gerade in Krisenzeiten wurde deutlich, worauf die Handlungsfähigkeit unseres Staates tatsächlich beruht: auf leistungsfähigen Kommunen. Dennoch spiegelt sich diese Bedeutung bis heute nur unzureichend in den

politischen Entscheidungsstrukturen wider. Zu häufig werden Gesetze, Förderprogramme und Standards entwickelt, ohne die kommunale Umsetzung ausreichend mitzudenken. Die Städte übernehmen Verantwortung, verfügen aber nicht immer über die notwendigen Gestaltungsspielräume. Ein moderner Staat sollte daraus die Konsequenzen ziehen.

Staatsmodernisierung beginnt in den Städten

Die Debatte über Staatsmodernisierung konzentriert sich häufig auf Verwaltungsorganisation, Digitalisierung oder Planungsbeschleunigung. All dies ist wichtig. Doch Modernisierung erschöpft sich nicht in effizienteren Verfahren. Sie verlangt einen Perspektivwechsel. Die entscheidende Frage lautet nicht nur, wie der Staat schneller wird. Sie lautet auch, wie der Staat näher an den Menschen bleibt. Die Antwort darauf führt unmittelbar zur kommunalen Ebene. Denn Städte verfügen über eine Eigenschaft, die keine andere staatliche Ebene besitzt: Sie verbinden politische Gestaltung mit unmittelbarer Lebenswirklichkeit. Hier treffen unterschiedliche Interessen aufeinander. Hier müssen Zielkonflikte gelöst werden. Hier zeigt sich, ob politische Entscheidungen gesellschaftliche Akzeptanz finden. Gerade deshalb entstehen viele der innovativsten Antworten auf die großen Zukunftsfragen nicht in zentralen Behörden, sondern vor Ort.



Abb. 1: Der öffentliche Raum als Ort des Zusammenlebens – eine runde Sache (Fotos: Jost)

Städte entwickeln neue Mobilitätskonzepte. Sie erproben klimaneutrale Quartiere. Sie schaffen digitale Dienstleistungen, stärken Bildungschancen, entwickeln neue Formen der Bürgerbeteiligung und gestalten den öffentlichen Raum als Ort des Zusammenlebens. Innovation entsteht selten durch abstrakte Programme. Sie entsteht aus konkreten Problemen und aus der Bereitschaft, gemeinsam Lösungen zu entwickeln. Das macht Städte zu den eigentlichen Innovationslaboren unseres Gemeinwesens.

Demokratie lebt von Nähe

Die Stärke der kommunalen Ebene liegt nicht allein in ihrer Problemlösungskompetenz. Sie liegt ebenso in ihrer demokratischen Qualität. Kommunalpolitik ist die unmittelbarste Form demokratischen Handelns. Bürgerinnen und Bürger begegnen ihren Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern auf öffentlichen Veranstaltungen, im Stadtteil oder auf dem Wochenmarkt. Entscheidungen werden unmittelbar sichtbar. Erfolge ebenso wie Fehler. Diese Nähe schafft Verantwortung. Sie schafft aber auch Vertrauen.

Gerade in einer Zeit wachsender Polarisierung gewinnt dieser Aspekt an Bedeutung. Demokratie lebt nicht allein von Wahlen. Sie lebt von der Erfahrung, dass politisches Handeln nachvollziehbar ist, Beteiligung möglich bleibt und Konflikte konstruktiv gelöst werden können. Städte schaffen genau diese Räume. Sie organisieren Begegnung zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen. Sie ermöglichen Beteiligung. Sie schaffen öffentliche Orte, an denen Demokratie sichtbar und erlebbar wird. Damit leisten sie einen Beitrag, der weit über ihre gesetzlichen Aufgaben hinausgeht. Sie stabilisieren den demokratischen Staat.

Transformation braucht kommunale Gestaltungskraft

Unsere Gesellschaft befindet sich in einer Phase tiefgreifender Veränderungen. Die klimaneutrale Transformation der Wirtschaft, der demografische Wandel, Digitalisierung, neue Mobilitätsformen, geopolitische Unsicherheiten und der Wandel der Arbeitswelt verändern nahezu alle Bereiche unseres Zusammenlebens. Diese Transformation lässt sich nicht allein durch Gesetze organisieren. Sie muss vor Ort gestaltet werden.

- Ob eine Wärmewende gelingt, entscheidet sich im Quartier.
- Ob neue Mobilität akzeptiert wird, entscheidet sich auf den Straßen unserer Städte.
- Ob Integration funktioniert, entscheidet sich in Schulen, Kitas, Vereinen und Nachbarschaften.
- Ob Klimaanpassung wirksam wird, entscheidet sich auf Plätzen, in Parks und entlang unserer Flüsse.

Transformation ist deshalb immer auch Stadtentwicklung. Die kommunale Ebene verbindet ökologische, wirtschaftliche und soziale Ziele zu einer integrierten Entwicklung. Während politische Debatten häufig entlang einzelner Ressorts geführt werden, müssen Städte Zusammenhänge denken. Ein neues Wohnquartier betrifft Wohnen, Verkehr, Energieversorgung, soziale Infrastruktur, Bildung, Freiraumplanung und wirtschaftliche Entwicklung zugleich. Diese Fähigkeit zum integrierten Handeln ist eine der größten Stärken der Städte.

Vertrauen statt Detailsteuerung

Wer diese Stärke nutzen will, muss den Kommunen mehr zutrauen. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich eine Kultur entwickelt, die immer detailliertere Vorgaben macht. Neue Standards, zusätzliche Berichtspflichten und komplexe Förderbedingungen verfolgen häufig berechtigte Ziele. In ihrer Summe engen sie jedoch die kommunalen Handlungsspielräume zunehmend ein. Ein moderner Staat sollte deshalb stärker auf Vertrauen setzen. Das meint auch Vertrauen zum Bürger, damit dieser Vertrauen zurückschenkt. Nicht jede Entscheidung muss zentral vorgegeben werden. Nicht jede gute Lösung entsteht am grünen Tisch eines Ministeriums.

Die Städte kennen ihre Herausforderungen am besten. Sie wissen, welche Investitionen notwendig sind, welche sozialen Angebote gebraucht werden und wie unterschiedliche Interessen vor Ort ausgeglichen werden können. Staatliche Steuerung sollte deshalb stärker Ziele definieren als Wege vorschreiben. Sie sollte Innovation ermöglichen, statt Vielfalt einzuengen. Sie sollte Kooperation fördern, statt zusätzliche Bürokratie zu erzeugen.



Abb. 2: Transformation ist immer auch Stadtentwicklung

Gemeinsame Verantwortung auf Augenhöhe

Aus diesem Verständnis ergibt sich ein neues Leitbild für den modernen Staat. Bund, Länder und Kommunen sind keine Ebenen unterschiedlicher Bedeutung. Sie tragen gemeinsam Verantwortung für die Zukunft unseres Gemeinwesens. Diese Verantwortung verlangt eine neue Kultur der Zusammenarbeit.

- Dazu gehört, Städte frühzeitig an Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen.
- Dazu gehört, die Auswirkungen neuer Regelungen auf die kommunale Praxis systematisch mitzudenken.
- Dazu gehört eine aufgabengerechte Finanzausstattung ebenso wie eine konsequente Anwendung des Konnexitätsprinzips.

- Vor allem aber gehört dazu die Anerkennung, dass kommunale Selbstverwaltung keine organisatorische Randnotiz unseres Grundgesetzes ist.

Sie ist Ausdruck des Vertrauens in die Fähigkeit der Bürgerinnen und Bürger, ihre Angelegenheiten selbst zu gestalten. Dieses Vertrauen ist ein Fundament unserer Demokratie.

Ans Übermorgen denken

Wer den Staat modernisieren will, darf deshalb nicht allein seine Verwaltung modernisieren. Er muss sein Verständnis von Staat modernisieren. Der Staat des 21. Jahrhunderts ist kein zentral gesteuertes System, dessen Entscheidungen von oben nach unten weitergegeben werden. Er ist ein Netzwerk leistungsfähiger Ebenen, die gemeinsam Verantwortung übernehmen.

Die Städte sind darin nicht die letzte Stufe staatlichen Handelns. Sie sind seine stärkste Verbindung zur Gesellschaft.

- Hier wird Demokratie gelebt.
- Hier entstehen Innovationen.
- Hier werden politische Ziele Wirklichkeit.
- Hier entscheidet sich, ob Menschen den Staat als handlungsfähig, gerecht und zukunftsorientiert erleben.

Die kommunale Ebene braucht deshalb nicht mehr Aufgaben, sondern mehr Vertrauen. Nicht mehr Detailsteuerung, sondern mehr Verantwortung. Nicht mehr symbolische Wertschätzung, sondern eine gleichberechtigte Rolle bei den großen Zukunftsentscheidungen unseres Landes. Denn die Frage nach der Zukunft des Staates ist untrennbar mit der Zukunft seiner Städte verbunden. Wer den Staat stärken will, muss die Städte stärken. Nicht, weil sie eine Verwaltungsebene unter vielen sind, sondern weil sie der Ort sind, an dem unser demokratischer Staat jeden Tag aufs Neue Gestalt annimmt.



Burkhard Jung

Oberbürgermeister der Stadt Leipzig und
Präsident des Deutschen Städtetags

André Berghegger

Staatsmodernisierung: die föderale Modernisierungsagenda

Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag einen klaren Schwerpunkt auf Vorhaben zur Staatsmodernisierung gelegt. Dabei stehen die Themen Bürokratieabbau, Nutzung digitaler Werkzeuge sowie Neuordnung staatlicher Aufgaben mit dem Ziel der Entlastung der Verwaltungen sowie der Bürgerinnen und Bürger und der Wirtschaft im Vordergrund. Zielsetzung ist es, einen schnellen, handlungsfähigen und digitalen Staat zu schaffen. Bereits im Vorfeld der Bundestagswahl 2025 hatten unter anderem der Normenkontrollrat und die Initiative für einen handlungsfähigen Staat umfangreiche Empfehlungen zur Staatsmodernisierung vorgestellt, die zu großen Teilen von der neuen Bundesregierung aufgegriffen wurden.

Die Bundesregierung kündigt an, die „Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Kommunen zu stärken“ und formuliert das Ziel, dass Kommunalpolitik „schneller, einfacher und unbürokratischer“ werden soll. Die Funktionsfähigkeit der Kommunen zu gewährleisten, ist laut Koalitionsvertrag Voraussetzung dafür, dass „das Vertrauen in den Staat und der gesellschaftliche Zusammenhalt“ gestärkt werden. Dazu sollen verschiedene Entlastungsmaßnahmen, unter anderem zur Veranlassungskonnexität und zur Entlastung der Kommunen durch gemeinsame Maßnahmen mit Bund und Ländern, beitragen. Auch hier stehen neben dem Ziel, die „Ausgabendynamik zu durchbrechen“, Maßnahmen zum Rückbau von Bürokratie und zum Abbau von Standards im Fokus.



Abb. 1: Kommunale Handlungsfähigkeit stärken! (Quelle: Adobe Stock_Tierney/Inna)

Im Rahmen des „Zukunftspakts von Bund, Ländern und Kommunen“ soll die finanzielle Handlungsfähigkeit gestärkt und eine umfassende Aufgaben- und Kostenkritik vorgenommen werden. In den vergangenen Monaten haben Bund und Länder erste Maßnahmen zur Staatsmodernisierung beschlossen. Neben der Modernisierungsagenda Bund, die im Herbst 2025 vom Kabinett verabschiedet

wurde, einigten sich die Ministerpräsidentinnen und -präsidenten mit dem Bundeskanzler im Dezember vergangenen Jahres auf eine föderale Modernisierungsagenda mit über 200 Einzelmaßnahmen. Aus kommunaler Sicht des Deutschen Städte- und Gemeindebunds (DStGB) weist gerade diese föderale Modernisierungsagenda in die richtige Richtung und enthält viele Bausteine, die zu einem Rückbau von Bürokratie und zu mehr Digitalisierung führen können.

Zukunftspakt Bund, Länder und Kommunen: bessere Finanzausstattung von überragender Bedeutung

Mit Blick auf die derzeitige desaströse Finanzlage der Kommunen steht aus Sicht des DStGB der Erhalt und die Stärkung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Kommunen über allen anderen Zielen. Eine bessere und auskömmliche Finanzausstattung der Kommunen ist die Grundvoraussetzung für einen leistungsfähigen Staat. Deshalb ist die Umsetzung des Zukunftspakts mit seinen im Koalitionsvertrag genannten Zielen von zentraler Bedeutung.

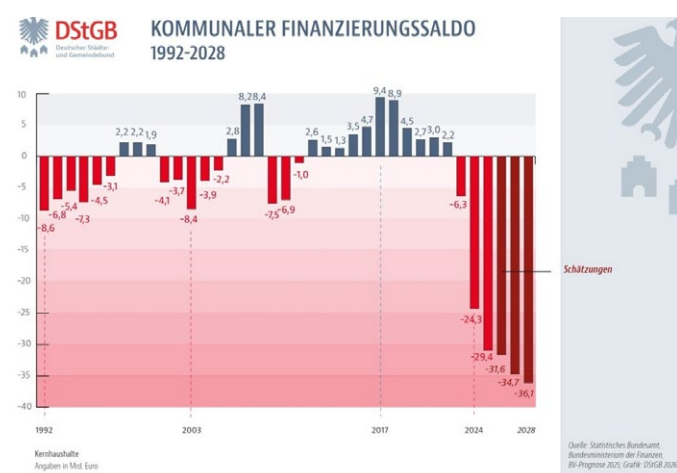


Abb. 2: Kommunaler Finanzierungssaldo 1992–2028

Es ist deshalb deutlich zu kritisieren, dass die bisherigen Umsetzungsschritte für den Zukunftspakt die Verbesserung der finanziellen Handlungsfähigkeit ausklammern. Dies geht aus dem bisherigen Umsetzungsplan hervor und wurde auf der Auftaktsitzung am 24. März 2026 von Vertretern des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) und des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) bekräftigt.

Zur Umsetzung des Zukunftspakts sind Fachveranstaltungen und Arbeitsgruppen in insgesamt fünf Themenfeldern vorgesehen: Bündelung von Verwaltungsdienstleistungen, Maßnahmen zur Ausnutzung von Ermessensspielräumen, Experimentierklauseln und Reallabore, kommunalfreundliche Gesetzgebung und Förderverfahren. Zum Abschluss soll eine „Agenda Kommunal“ mit konkreten Umsetzungsschritten erarbeitet sein.

Weil es thematische Schnittmengen, insbesondere zur Umsetzung der föderalen Modernisierungsagenda, gibt, werden Vertreter der kommunalen Spitzenverbände in bereits bestehende Bund-Länder-Arbeitsgruppen eingebunden. Dies ist in der Arbeitsgruppe zur Bündelung von Verwaltungsdienstleistungen bereits erfolgt, die Berichte der Arbeitsgruppe werden Bund und Ländern auf der Ministerpräsidentenkonferenz im Juni 2026 vorgelegt. Insgesamt bleibt der Umsetzungsplan für den Zukunftspakt allerdings deutlich hinter den Erwartungen zurück. Insbesondere die Weigerung, über die Verbesserung der finanziellen Handlungsfähigkeit zu sprechen, konterkariert die im Koalitionsvertrag enthaltenen Ankündigungen.

Föderale Modernisierungsagenda: Einbindung der Kommunen bislang unzureichend

Die im Dezember letzten Jahres auf den Weg gebrachte föderale Modernisierungsagenda umfasst mehr als 200 Einzelmaßnahmen, von denen viele auch für die Städte und Gemeinden bedeutsam sind. Die fünf zentralen Handlungsfelder umfassen den Bürokratieabbau, schnellere Verfahren, effiziente staatliche Strukturen, digitale Prozesse und bessere Rechtsetzung.

Ziel ist es, den Verwaltungsaufwand deutlich zu reduzieren, die Effizienz zu steigern und den Personalbedarf erheblich zu senken. Zahlreiche Maßnahmen, wie etwa die angestrebten Erleichterungen im Vergaberecht oder im Datenschutzrecht, entsprechen langjährigen Forderungen der kommunalen Spitzenverbände und sind uneingeschränkt zu begrüßen. Von besonderer Relevanz sind die angestrebten Schritte zur Bündelung von Verwaltungsdienstleistungen und zur generellen Ersetzung der Schrift- durch Textform. Hier muss die konkrete Ausgestaltung der Vorhaben mit Blick auf wirkliche Erleichterungen für die Verwaltungsarbeit erfolgen. Dies gilt auch für die zunächst bis Ende des

Jahres 2027 wirksame Regelung zu den sogenannten Genehmigungsfiktionen.

Deutlich zu kritisieren ist, dass die Kommunen und die kommunalen Spitzenverbände weder auf Bundes- noch auf Länderebene in die Erarbeitung der föderalen Modernisierungsagenda eingebunden waren. Zahlreiche Maßnahmen sind auf der kommunalen Ebene umzusetzen. Hier ist es zwingend erforderlich, die Expertise der Städte und Gemeinden einzubeziehen. Bereits jetzt zeichnet sich ab, dass diese fehlende Rückkopplung unter hohem Zeitdruck und mit wenig Spielraum nachgeholt werden muss. Erfolgreiche Staatsmodernisierung kann nur gemeinsam mit Bund, Ländern und Kommunen erfolgen und muss in einem kooperativen Prozess geplant und umgesetzt werden.

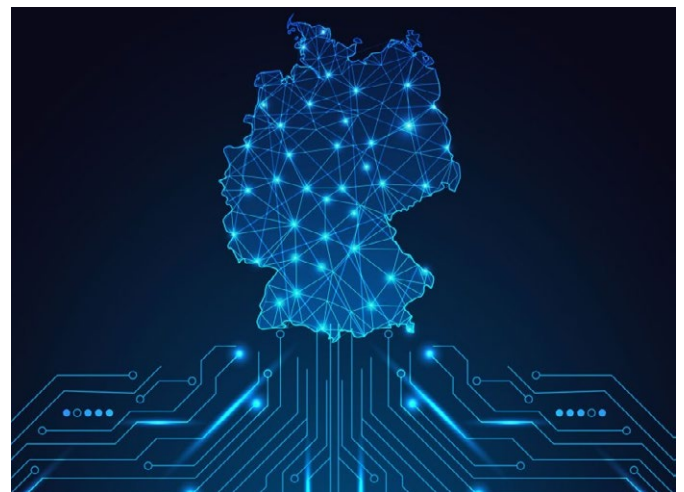


Abb. 3: Nur gemeinsam geht's voran. (Quelle: Adobe Stock_Tierney/Inna)

Bündelung von Verwaltungsleistungen muss an klare Kriterien gekoppelt werden

Die Bündelung von Verwaltungsaufgaben, die bislang durch die Kommunen für andere föderale Ebenen erbracht werden, kann zu einer deutlichen Entlastung der Verwaltungen vor Ort beitragen. Allerdings muss diese Bündelung aus kommunaler Sicht an klare Kriterien geknüpft sein. Eine Bündelung kommt nur dann in Betracht, wenn vor Ort kein Ermessensspielraum im Sinne kommunaler Selbstverwaltung besteht und gleichzeitig durch dieses Vorgehen eine signifikante Entlastung der Kommunen zu erwarten ist. In der föderalen Modernisierungsagenda ist vorgesehen, dass eine Bündelung beim Bund oder bei einem Land erfolgen kann. Insgesamt sind drei Arten der Bündelung möglich:

- die Bündelung des Angebots und des Vollzugs von Verwaltungsleistungen
- die zentrale Bereitstellung von IT (Portal, Online- und Fachverfahren) bei Beibehaltung des Vollzugs vor Ort
- die fachliche (Teil-)Bündelung von Verwaltungsleistungen.

Neben der beim Bund angesiedelten gebündelten internetbasierten Kfz-Zulassung werden in der Agenda weite-



re Leistungen benannt, bei denen eine Bündelung geprüft werden soll. Hierzu zählen unter anderem das Pass- und Ausweiswesen, das Meldewesen (elektronische An-/Um-/Abmeldung von Wohnungen, Meldebescheinigungen, Melderegisterauskunft sowie Übermittlungssperren) und Anträge nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Zur konkreten Ausgestaltung dieser Maßnahmen haben Bund und Länder eine Arbeitsgruppe eingesetzt, in der die kommunalen Spitzenverbände mitwirken. Problematisch erscheint, dass in der föderalen Modernisierungsagenda ein „Opt-Out“ (Länderöffnungsklausel) für einzelne Länder vorgesehen ist und ihnen freigestellt wird, sich an einer oder mehreren der angestrebten Bündelungen nicht zu beteiligen.

Mit der zunehmenden Verfügbarkeit digitaler Lösungen erscheint es grundsätzlich sinnvoll, den Weg der Bündelung oder Rückverlagerung von Verwaltungsdienstleistungen auf die veranlassende Ebene zu beschreiten. So kann mittels zentraler IT und cloudbasierter Lösungen eine effizientere und schnellere Verwaltungsarbeit gewährleistet werden. Dennoch ist eine Prüfung auf vorhandene Ermessensspielräume und tatsächliche Entlastungseffekte bei jedem einzelnen Vorhaben notwendig. Gleichzeitig gilt es zu prüfen, ob statt einer vertikalen Bündelung („Hochzonung“ oder Rückverlagerung der Verwaltungsleistungen) nicht auch eine horizontale Bündelung positive Effekte erzielen würde. So wäre etwa eine gemeinsame Aufgabenerbringung auf Basis digitaler Lösungen auch durch mehrere Kommunen oder mehrere Länder denkbar.

Aus kommunaler Perspektive ist eine Aufsplittung einzelner Leistungen, etwa in onlinefähige Bereiche und Bereiche, die einen Vollzug vor Ort notwendig machen, weder akzeptabel noch rechtlich zulässig. Dieser Gedanke, der sich etwa bei den Plänen zur internetbasierten Kfz-Zulassung abzeichnet, birgt das Risiko, dass die arbeitsaufwendigen „Problemfälle“ bei den Kommunen verbleiben und eine echte Entlastung ausbleibt. Hinzu kommt, dass ein solches Vorgehen auch rechtlich auf tönernen Füßen steht, denn eine Rückübertragung von Aufgaben auf die Bundesebene kann ohne Verfassungsänderung nur auf Basis von Artikel 87 GG nach dem Grundsatz ganz oder gar nicht erfolgen.

Generelle Ersetzung der Schriftform eröffnet Chancen

In der föderalen Modernisierungsagenda zielen viele Maßnahmen auf Entlastung von Bürokratie durch den Abbau von Berichtspflichten oder Formerfordernissen. So sollen die Berichtspflichten für die Wirtschaft um ein Drittel sinken, die Dokumentationspflichten um die Hälfte reduziert und alle Berichtspflichten für die Verwaltung einer Prüfung auf Notwendigkeit unterzogen werden. Dieses Vorgehen kann dazu beitragen, Wirtschaft und Verwaltungen deutlich zu entlasten.

Die ebenfalls vorgesehene generelle Ersetzung der Schrift durch Textform zielt grundsätzlich in die richtige Richtung, birgt aber neben Chancen auch Unklarheiten. Es ist vorgesehen, bis Ende des Jahres 2026 das Verwaltungsverfahrensgesetz dahingehend zu ändern, dass eine angeordnete Schriftform elektronisch ersetzt werden kann, soweit nicht durch Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist. Dies kann mit Blick auf eine eindeutige Identifizierung notwendig sein. Zudem soll die Nutzung einfacher E-Mails für den Geschäftsverkehr zwischen Bürgern und Verwaltung zugelassen werden. Dies soll auch Verwaltungsakte betreffen.

Auch wenn diese Vereinfachungen viele Unklarheiten (etwa hinsichtlich der Nutzung von De-Mail) beseitigen und die Kommunikation vereinfachen, bleibt abzuwarten, wie dieses Mittel gerade mit Blick auf förmliche Verwaltungsakte ausgestaltet wird. In diesen Fällen ist in den meisten Fällen eine eindeutige Identifizierung zwingend erforderlich. Vor diesem Hintergrund sollten die Bemühungen mit der Weiterentwicklung der Bund-ID und der EUDI-Wallet verzahnt werden. Gerade bei der Bund-ID sollte eine Möglichkeit zur bidirektionalen Kommunikation (Interaktion in zwei Richtungen) für diese Fälle geschaffen werden. Andernfalls droht die geplante Vereinfachung zumindest zu Beginn ihrer Einführung zu Unklarheiten und Mehraufwänden zu führen.

Klarheit beim Instrument der Genehmigungsfiktion schaffen

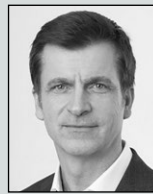
Gleiches gilt für eine weitere Maßnahme aus der föderalen Modernisierungsagenda. Aus kommunaler Sicht ist das Instrument der Genehmigungsfiktion von hohem Interesse. Sie besagt, dass eine Genehmigung nach Ablauf von drei Monaten ab Einreichung der vollständigen Unterlagen als erteilt gilt. Diese Regelung soll zunächst bis zum 31. Dezember 2027 gelten. Zudem sollen in einigen Bereichen, etwa bei geringfügigen Baumaßnahmen, Genehmigungspflichten durch Anzeigeverfahren ersetzt werden.

Auch wenn die Genehmigungsfiktion aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft wünschenswert ist und in vielen Fällen zu einer Beschleunigung der Verfahren beitragen kann, muss aus kommunaler Sicht sorgfältig geprüft werden, in welchen Bereichen und in welchem Umfang von diesem Instrument abzusehen ist. Dies kann beispielweise den Bereich der Baubehörden betreffen. Diese Verwaltungsbereiche sind vielfach bereits jetzt personell unterbesetzt und würden durch eine Genehmigungsfiktion zusätzlich unter Druck geraten. Gerade mit Blick auf die Qualität der Entscheidungen sollte der Grundsatz „Qualität und Rechtssicherheit vor Schnelligkeit“ gelten. Vielfach können digitale Werkzeuge und der Einsatz künstlicher Intelligenz in den Verwaltungen zukünftig dazu beitragen, Personal zu entlasten und Entscheidungen zu beschleunigen. Die Ausweitung der Genehmigungsfiktion auf Be-

reiche, die personell unterbesetzt sind, sollte deshalb erst erwogen werden, wenn die entsprechenden digitalen Möglichkeiten auch zur Verfügung stehen.

Fazit DStGB

Die von Bund und Ländern angestoßene Staatsmodernisierung setzt wichtige Impulse für einen handlungsfähigeren, schnelleren und digitaleren Staat. Damit die Reformen jedoch ihre volle Wirkung entfalten, müssen sie konsequent auf eine spürbare Entlastung der Städte und Gemeinden ausgerichtet werden. Dazu gehören eine auskömmliche Finanzausstattung, die strikte Einhaltung des Konnexitätsprinzips sowie die frühzeitige und verbindliche Einbindung der kommunalen Ebene in alle Reformvorhaben. Verwaltungsvereinfachungen, die Digitalisierung von Verfahren und die Bündelung standardisierter Aufgaben bieten erhebliche Potenziale, dürfen jedoch weder nur zur bloßen Symbolpolitik noch zu Einbußen bei der Qualität und Rechtssicherheit staatlichen Handelns führen. Eine erfolgreiche Staatsmodernisierung wird letztlich nur gelingen, wenn Bund, Länder und Kommunen als gleichberechtigte Partner zusammenwirken.



Dr. André Berghegger

Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebunds (DStGB), Berlin

Themenschwerpunkt vhw-Pflichtfortbildungen

Aktuelle Standards sicher anwenden – Fortbildung für Architekt/innen, Ingenieur/innen und Planende

Rechtliche Rahmenbedingungen, technische Regeln und fachliche Standards verändern sich laufend. Wer plant, baut oder prüft, muss Entwicklungen nicht nur kennen, sondern sicher einordnen und anwenden können. Fortbildung schafft hier fachliche Klarheit und unterstützt eine verlässliche Anwendung im Planungs- und Genehmigungsalltag.

Die vhw-Pflichtfortbildungen greifen aktuelle fachliche und rechtliche Entwicklungen auf, ordnen sie praxisnah ein und unterstützen dabei, Entscheidungen fachlich solide und rechtssicher zu treffen. So helfen sie, Risiken zu minimieren und Verantwortung souverän wahrzunehmen.

Was vhw-Pflichtfortbildungen auszeichnet:

- **klare Einordnung** aktueller Anforderungen und Standards
- **Austausch auf Augenhöhe** mit erfahrenen Dozent/innen
- **passende Formate** für unterschiedliche berufsrechtliche Vorgaben

Viele Veranstaltungen sind als Pflichtfortbildung anerkanntsfähig oder werden auf Wunsch zur Anerkennung eingereicht.



Informationen und aktuelle Veranstaltungen: vhw.de/fortbildung/pflichtfortbildungen oder QR-Code scannen

vhw

Vom „handlungsfähigen Staat“ zur „handlungsfähigen Kommune“

Sechs Fragen an Peer Steinbrück

Mit ihrer Publikation „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“ (Herder Verlag 2025) formulieren Julia Jäkel, Thomas de Maizière, Peer Steinbrück und Andreas Voßkuhle 35 Vorschläge, wie das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in unser freiheitliches Gemeinwesen wiederhergestellt und Deutschland wieder in die Lage versetzt werden kann, den Herausforderungen unserer Zeit wirksam zu begegnen. Im Zentrum steht die Frage, welche Weichen gestellt werden müssen, damit Staat und Gesellschaft die notwendigen großen Veränderungen anstoßen und bewältigen können. Der vhw konnte im Vorfeld des Verbandstags 2026 mit Peer Steinbrück darüber sprechen, was die vorgeschlagene Bürokratiereform des Staates zur Reform der Kommunen beiträgt. Das Interview für den vhw zu den Themen Vertrauensvorschuss, Entbürokratisierung, Föderalismus, Finanzverfassung und Bürgerräte führte Bernhard Faller.



Peer Steinbrück
(Foto: Steinbrück)

vhw: Eine Grundlinie der Argumentation in Ihrer Publikation ist, dass der Staat weniger detailliert regeln und kontrollieren und stattdessen einen Vertrauensvorschuss gewähren soll. Gilt das auch im Verhältnis zu den Kommunen, und wie kann dieses Prinzip hier fruchtbar gemacht werden? Und als zweiter Teil der Frage: In welchen

Feldern der kommunalen Regelungsbefugnisse gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft sollte dieses Prinzip in besonderem Maße Eingang finden?

Peer Steinbrück: Ausdruck einer Vertrauenskultur statt Missbrauchskultur des Staates auch gegenüber den Kommunen ist die Verankerung von Experimentierklauseln und Abweichungskompetenzen, um ihnen den Spielraum für eigene und flexible Lösungen unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen örtlichen Gegebenheiten einzuräumen. Beispielhaft findet sich das im Regulierungsbefreiungsgesetz des Landes Baden-Württemberg, wonach von allen landesgesetzlichen Regelungen auf Antrag abgewichen werden kann – also nicht nur auf einzelnen Feldern. Voraussetzung ist selbstredend, dass darüber keine Gefahren für die Bürgerinnen und Bürger entstehen und das Allgemeinwohl nicht verletzt wird. Im Übrigen plädiert unsere Initiative für einen handlungsfähigen Staat dafür, Modellkommunen die Möglichkeit einzuräumen, über mehrere Jahre ihren Verwaltungsvollzug, einschließlich ihrer Personalentwicklung und -förderung, so autonom zu gestalten, wie sie es aus ihren Bedürfnissen und Verhältnissen für richtig halten. Ihre Erfahrungen ließen sich dann übertragen.

vhw: Ein großer Teil der kommunalen Bediensteten ist heute mit ausführenden Aufgaben im Auftrag des Staates beschäftigt: die Entgegennahme und Prüfung von Anträgen, die Gewährung von Mitteln, die Ausstellung von Bescheiden, die Kontrolle der Einhaltung von staatlichen Vorgaben und anderes mehr. Sie empfehlen nicht nur für die Gewährung von Sozialleistungen eine durchgreifende Zentralisierung und Digitalisierung. Welche Herausforderungen oder Chancen hinsichtlich der Themen Entbürokratisierung, Zentralisierung und Digitalisierung entstehen daraus für die Kommunen?

Peer Steinbrück: Die IT-Landschaft der öffentlichen Verwaltung ist in Deutschland heillos zersplittert. Für die digitalen Angebote auf der Ebene der Landkreise gibt es nach unseren Informationen aktuell über 400 und auf Gemeindeebene über 10.000 einzelne Betriebslösungen – unfassbar! Ein großer Fortschritt ist der beabsichtigte Deutschland-Stack des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung, um eine gemeinsame technische Grundlage für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung zu schaffen. Statt diverser Insellösungen soll ein gemeinsamer Baukasten aus technischen Standards, Basisdiensten und gemeinsamen Softwarekomponenten entstehen, die eine nahtlose Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Behörden, eine Beschleunigung von Verwaltungsprozessen und eine Verbesserung des Datenaustauschs ermöglichen. Auf diesem Weg gelingt es endlich, eine nutzerorientierte zentrale Lösung, beispielsweise bei der Kfz-Zulassung, bei Um- und Abmeldungen, beim Führerscheinwesen oder beim Wohngeld, zu gewährleisten, die gleichermaßen den Bürgern das Leben erleichtern und die Verwaltungen bis auf die kommunale Ebene entlasten. Eine bundesweite digitale Dienstleistungsplattform, über die alle sozialen Regelleistungen pauschaliert bereitgestellt werden – die antragsberechtigten Bürger geben nach dem Once-Only-Prinzip einmal

ihre Daten ein, und alle zuständigen Verwaltungen haben darauf Zugriff –, wäre ebenfalls ein Beitrag, auch die Kommunen zu entlasten, weil bei ihnen nur noch sogenannte individuelle Mehrbedarfe zu bearbeiten wären.

vhw: Zum Stichwort Föderalismus empfehlen Sie eine eindeutige Zuständigkeitsverteilung und einen Abbau von Mischfinanzierungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Für die Kommunen könnte das den Vorteil haben, mit höheren Freiheitsgraden angemessene Lösungen für lokale Probleme finden zu können. Wie weit kann und sollte man dieses Prinzip treiben, und wo hat es seine Grenzen?

Peer Steinbrück: Dazu verweise ich zunächst auf die in meiner ersten Antwort bereits erwähnten Abweichungskompetenzen und Experimentierklauseln unter Ergänzung der Möglichkeiten von Pauschalierungen, Stichtagsregelungen, Genehmigungsfiktionen, Präklusionsklauseln und Bagatellvorbehalten, die der Gesetzgeber den Kommunen einräumen sollte. Die Fixierung, jeden Einzelfall besonders zu behandeln, führt automatisch zu hohen Verwaltungskosten, zeitlichen Verzögerungen, Bindung von Personal und nicht selten zu Rechtsstreitigkeiten, ohne jedoch evident gerechtere Ergebnisse zu zeitigen. Richtig ist, dass auch nach zwei Föderalismuskommissionen die Aufgabenverteilung in unserem föderalen System nach wie vor unübersichtlich mit der Folge von Mischfinanzierungen und Umwegfinanzierungen ist. Kommunen erhalten Anschubfinanzierungen, bleiben dann aber auf Folgekosten sitzen und verlieren Steuerungsmöglichkeiten. Es sollte deshalb eine neue Bund-Länder-Initiative – in einem arbeitsfähigen Rahmen – Vorschläge erarbeiten, wie die Zuständigkeiten unter Zuordnung der Finanzmittel stärker entflochten werden können und dabei das Konnexitätsprinzip faktisch berücksichtigt wird. Dabei drängt sich auf, dass die Regelbefugnisse der Kommunen auf ihrem ureigensten Feld der kommunalen Daseinsvorsorge gestärkt werden.

vhw: Eingelagert in eine solche Föderalismusreform thematisieren Sie mit der Initiative auch Fragen der Finanzverfassung und stellen dies in den Kontext einer zu sichernden kommunalen Handlungsfähigkeit. Sollen die Kommunen nur ein größeres Stück vom Kuchen abbekommen, oder wo sehen Sie die Stellschrauben für eine Finanzreform zur Sicherung und Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit?

Peer Steinbrück: Die Finanzausstattung im Verhältnis von Bund, Ländern und Kommunen ist ein hochkomplexes und damit politisch brisantes Thema, an dem sich schon viele verhoben haben. Weil sich die öffentliche Einnahmeseite bei schwachem Wirtschaftswachstum nun mal nicht beliebig steigern lässt, gleicht sie einer Bettdecke, die sich zwischen den Gebietskörperschaften zwar hin- und herziehen lässt, aber an irgendeiner Stelle wird es für eine oder zwei immer kalt. Man kann beispielsweise mehr Anteile der Kommunen

am Aufkommen der Umsatzsteuer fordern, reißt damit aber Löcher in den Bundeshaushalt, der ohnehin mit einer rasant steigenden Verschuldung zu kämpfen hat. Ich glaube deshalb nicht an eine Revision der Finanzverfassung mit einer fundamental neuen Verteilung der öffentlichen Einnahmen auf die Gebietskörperschaften. Der realistischere Weg scheint mir eine Entlastung der Kommunen auf der Ausgabenseite unter Einsatz der Digitalisierung und von KI, durch erhebliche Anstrengungen, Sozialleistungen effizienter und effektiver zu gestalten, eine stärkere intrakommunale Zusammenarbeit und – siehe oben – Erweiterung autonomer Gestaltungsmöglichkeiten zu sein. Hinsichtlich der kommunalen Schuldenlast halte ich den Vorschlag für diskussionswürdig, diese in einen Fonds zu überführen, der über einen längeren Zeitraum von allen Gebietskörperschaften gemeinsam in einem festzulegenden Schlüssel getilgt wird.

vhw: Manchmal sind Konflikte mit den Mitteln der Parteidemokratie kaum mehr auflösbar. Das verunmöglicht zugleich die Erarbeitung von mehrheitsfähigen Lösungen. Die Initiative empfiehlt zur Zurückgewinnung von Vertrauen und Handlungsfähigkeit auch den Einsatz von Bürgerräten. Bei welchen kommunalen Themen oder Aufgaben sehen Sie z. B. an ihrem Wohnort Anlass dazu?

Peer Steinbrück: Das müssen die Kommunen unter Berücksichtigung der Themen, die aus Sicht ihrer jeweiligen Bürgerschaft hohe Aufmerksamkeit hat, selbst definieren. Ich würde mir dazu das belgische Modell der Bürgerräte angucken, das sich dort offenbar auf kommunaler Ebene bewährt hat.

vhw: Alles in allem: Wie verändert sich die Stellung der Kommunen in einem modernisierten Staat – sowohl im Verhältnis der Kommunen zum Staat (bzw. Bund und Ländern) als auch im Verhältnis der Kommunen zu Wirtschaft und Gesellschaft?

Peer Steinbrück: Ihr Vertrauen in die politische Handlungsfähigkeit entwickeln – oder verlieren – die Bürgerinnen und Bürger wie auch die unternehmenden Unternehmer maßgeblich über ihre Erfahrungen vor Ort. Und das sind die Kommunen. Ihre Leistungsfähigkeit, ihre Bereitstellung wesentlicher öffentlicher Dienstleistungen, ihre Gestaltung des öffentlichen Raums und ihre Verwaltungsqualität prägen das Bewusstsein über das Funktionieren des Maschinenraums unseres Staates. Insofern gewinnen die Voraussetzungen, die Kommunen dazu in den Stand zu versetzen, in Zeiten mehr denn je an Bedeutung, in denen das Vertrauen in die staatliche Handlungs- und Funktionsfähigkeit schwindet – und damit zum Demokratieproblem werden könnte.

vhw: Herr Steinbrück, vielen Dank für dieses Interview.



Peter Kurz

Wir konnten auch anders: über das Missverständnis der Politik als Dienstleistung

In seinem im August 2024 veröffentlichten Buch „Gute Politik – was wir dafür brauchen“ hat Peter Kurz, ehemaliger Oberbürgermeister der Stadt Mannheim und Verbandsratsvorsitzender des vhw, die Notwendigkeiten eines anderen Verständnisses der Rolle der Kommunen und einer anderen Steuerung beschrieben. Er setzt sich darin mit den strukturellen Besonderheiten und Erfahrungen der lokalen Politik auseinander und zieht daraus Schlussfolgerungen zu den Gelingensbedingungen für wirksame, akzeptierte und damit „gute“ Politik. Auszüge aus dem Buch geben wir hier wieder.



Peter Kurz
Gute Politik
Was wir dafür brauchen
 112 Seiten,
 S. FISCHER Verlag GmbH,
 Frankfurt am Main 2024
 ISBN 978-3-10-397663-2
 20,00 Euro

Zu den Besonderheiten der lokalen Politik gehört es, dass grundlegende gesellschaftliche Veränderungen früher sichtbar werden. Und früh sichtbar werden damit auch die Reaktionsmuster des politischen Betriebs selbst. Die tektonischen Verschiebungen, die heute an den durch ihre Radikalisierung noch befeuerten Wahlerfolgen der AfD ablesbar sind, waren dort schon vor fast eineinhalb Jahrzehnten spürbar. Hier schlugen die Seismografen früher aus und zeigten bei einem durchaus „bürgerlichen“ Teil der Gesellschaft eine irritierende Distanz zur repräsentativen Demokratie und ihren Institutionen. Es war deshalb kein Zufall, dass als Erstes eine überwiegend kommunale Debatte sowohl Feuilleton wie Politik die Frage stellen ließ, was in unserer Gesellschaft fundamentalen Protest und eine Atmosphäre der Unversöhnlichkeit befeuert: Stuttgart 21.

Der unterschätzte Angriff

Zugleich hat das Auftreten von Protest und Abwendung in kommunalen Zusammenhängen die Bedeutung der Entwicklung unterschätzen lassen. Viele meinten, es mit lokaler Folklore zu tun zu haben. Schon damals traten jedoch Bündnisse ganz unterschiedlicher Milieus zutage, die sich neben ihrer Ablehnung eines konkreten Projekts durch Einigkeit darüber auszeichneten, dass sie von den das Projekt befürwortenden Institutionen „betrogen“ würden. Und auch

die Politik vor Ort nahm überwiegend die aktiv betriebene Erosion des Zutrauens in die Demokratie und ihren Institutionen nicht ernst. Politische Parteien und Wählervereinigungen vor Ort boten sich selbst als Plattformen und Unterstützer für eine Rhetorik der Abwertung von Politik und Institutionen an.

Sie übersahen, dass die Verschiebungen des Diskurses die Angreifbarkeit und Empfindlichkeit der demokratischen und rechtsstaatlichen Institutionen erhöht hatten. Denn was vor Jahren und Jahrzehnten und vor dem Hintergrund einer unverbrüchlichen Fortschrittsüberzeugung und Erwartung ständiger Ausweitung von demokratischen Prozessen an Staatskritik formuliert wurde, hat in heutigen gesellschaftlichen Konfliktlagen eine völlig andere Wirkung und Bedeutung. Der damals stabile oder zumindest nicht hinterfragte Konsens, dass bis auf extremistische Randerscheinungen alle politischen Alternativen im Rahmen der Anerkennung von (repräsentativer) Demokratie und Rechtsstaatlichkeit angeboten werden, existiert nicht mehr. Längst stehen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit selbst zur Debatte. Niemand kann mehr davon ausgehen, dass sie unbegrenzt belastbar sind.

Willensbildung ohne Parteien

Die Abwendung vom etablierten politischen System trifft dabei Parteien, deren Kapazitäten bereits deutlich nachgelassen haben. Sie können vor Ort ihrem Verfassungsauftrag, an der Willensbildung des Volkes mitzuwirken, schon länger kaum noch nachkommen. Die deutlich geringere quantitative Verankerung der Parteien untergräbt ihre Kampagnenfähigkeit und reduziert ihre Sichtbarkeit. Selbstbewusstsein und Bereitschaft, sich überhaupt als Parteimitglied auf der Arbeit, im Verein oder in anderen Zusammenhängen zu erkennen zu geben, schwinden. Auf der nationalen Ebene ist die gravierende Veränderung der letzten Jahrzehnte weniger sichtbar: Parteitage sind aus Gründen der medialen Inszenierung eher größer geworden, die Budgets für Kampagnen nicht kleiner. Das sind aber nicht die Formate, die



tatsächlich die vom Grundgesetz gesehene Rolle der Parteien als notwendiges strukturierendes Element für die Willensbildungsprozesse ausfüllen.

Das hat zwei Folgen: Die Vorstrukturierung von Willensbildungsprozessen läuft anders oder ist entfallen. Es ist fraglich, ob die Lücke dieser durch Parteien organisierten Willensbildungsprozesse durch andere Instanzen gefüllt worden ist. Hier ist unter Umständen eine Leerstelle, für die neue Strukturen entwickelt werden müssen. Für die Parteien vor Ort hat dies die Tendenz verstärkt, statt als gestaltende Kraft in die Gesellschaft zu wirken, reaktiv Stimmungslagen aufzunehmen. Wo Zustimmung scheinbar kaum noch durch direkte Ansprache erarbeitet werden kann, liegt der Versuch nahe, Zustimmung durch Nähe und die Widerspiegelung schon vorhandener Befindlichkeiten zu erreichen. Politik wird so zur Dienstleistung.

Verstärkt wird dies durch diejenigen, die über lange Jahre das Versprechen von „mehr Demokratie“ weniger als konsequente Ausweitung demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen von Betrieb über Schulen bis zur Familie verstanden haben, sondern als Versprechen einer Gestaltung von Politik „von unten“. Dabei hat sich zugleich der Begriff „unten“ verändert. Er wird nun von einigen als Synonym verwendet für die, die sich nicht zum politischen oder administrativen System zählen.

Das führt zu – sagen wir – „befremdlichen“ Situationen: In Bürgerversammlungen oder Sitzungen von Stadtbezirks-gremien können heute brachiale verbale Attacken von Wohlsituierten und Einflussreichen gegenüber Mitarbeitenden der Verwaltung beobachtet werden. Sie werden mit einer Notwehrrhetorik gegenüber einer übergriffigen Bürokratie vorgebracht, der von den anwesenden politischen Repräsentanten oft nicht widersprochen wird. Rhetorisch wird diese Respektlosigkeit eher bestärkt als zurückgewiesen, indem das „inhaltliche Anliegen“ geteilt oder die Ausfälle als „nachvollziehbarer Zorn“ und Wiedergabe der öffentlichen „Stimmung“ bewertet werden.

Oft traten in den letzten Jahren Mitglieder der Kommunalvertretungen gar nicht mehr als Verantwortliche auf, die eigene Erkenntnisse und vor allem Entscheidungen offensiv vertreten. In kritischen Situationen, die eine eingeforderte „Lösung“ nicht ermöglicht, distanzieren sich viele von den Institutionen und Prozessen. Sie signalisieren beispielsweise, dass sie nicht Teil der Verwaltung seien, sie selbst „gegen Windmühlen ankämpfen“ würden. Nehmen kritische Diskussionen – wie so häufig – erst nach einer Entscheidung der Ratsgremien Fahrt auf, wird die Verteidigung der Beschlüsse allein an die Verwaltung delegiert. Es ist eine Strategie der Konfrontations- und Schmerzvermeidung, die im Einzelfall oft verständlich ist, im Gesamten aber systematisch Zutrauen und Respekt mindert.

Politisches Mandat

Ohne eine Besinnung auf das Wesen der Politik und des Mandats gibt es keinen Ausweg aus dem Dilemma dieses sich selbst verstärkenden Autoritätsverlusts. Dabei sind das zweifellos keine neuen Fragen. Die Auseinandersetzung über die Rolle der in der demokratischen Politik Tätigen ist vielmehr so alt wie die moderne Demokratie selbst. Das Spannungsverhältnis zwischen Repräsentanten und Repräsentierten muss immer wieder bearbeitet werden. Das scheinen wir vergessen zu haben. Wo es an der Erkenntnis fehlt, dass auf Repräsentanz – trotz aller ergänzenden Methoden der Beteiligung – nicht verzichtet werden kann, kann auch keine Wertschätzung für sie entstehen. Sie kann auch nicht wesentlich darauf gründen, ob die Vertretenen sich „bedient“ sehen. „Bedient werden“ ist etwas fundamental anderes als „vertreten sein“, und „vertreten sein“ meint mehr als die eigenen geäußerten Interessen artikuliert zu sehen.

Die Zumutungen schwieriger Aushandlungsprozesse und von Veränderungen sind keine Schlechtleistung, für die es sich zu entschuldigen gilt, sie sind der eigentliche Gegenstand von Politik. Das ist die zentrale Paradoxie des politischen Betriebs: Erst das Wagnis des Widerspruchs und damit die Bereitschaft, das eigene Mandat in die Waagschale zu werfen, schafft Respekt und Zutrauen. Dies ist nicht neu, und die Überwindung, die dies kostet, ist immer wieder beschrieben worden. Schon 1955 bezeichnete John F. Kennedy in seinem gleichnamigen Buch „Zivilcourage“ als wichtigste Eigenschaft für politisch Handelnde. Er ist damit nahe an Max Webers Bild der Politik in seinem berühmten Vortrag „Politik als Beruf“, der diejenigen feiert, die in der Lage sind, zu sagen „hier stehe ich, ich kann nicht anders“.

Und auf noch eine Paradoxie gilt es, die richtige Antwort zu finden. Wissen und Kenntnis über das Funktionieren von Politik sind als minderwertig gegenüber sonstigen beruflichen Kenntnissen konnotiert worden. Dabei kann gerade auf der kommunalen Ebene besonders deutlich nachvollzogen werden, dass die Betrachtung der „Politik als Beruf“ wiederzubeleben ist. Gerade das Bild der „abgehobenen“ Volksvertretung verlangt Qualifikation als Antwort. Nicht Rückzug und Anpassung, sondern mehr Dialog, Auseinandersetzung mit Argumenten und Erklärung der eigenen Position ist eine anspruchsvolle Leistung, die Politik erbringen muss.

1774 – vor 250 Jahren – hat sich Edmund Burke als Abgeordneter an seine Wähler in Bristol gewandt und die hier beschriebenen Anforderungen an alle, die ein demokratisches Mandat ausüben, formuliert: „Es sollte das Glück eines Volksvertreters sein, in engster Verbindung, völliger Übereinstimmung und rückhaltlosem Gedankenaustausch mit seinen Wählern zu leben. Ihre Wünsche sollten für ihn großes Gewicht besitzen, ihre Meinung seine hohe Achtung,

ihre Interessen seine unablässige Aufmerksamkeit ... Doch seine unvoreingenommene Meinung, sein ausgereiftes Urteil, sein aufgeklärtes Gewissen sollte er weder euch, noch irgendeinem Menschen oder irgendeiner Gruppe von Menschen opfern. Euer Abgeordneter schuldet euch nicht nur seinen ganzen Fleiß, sondern auch einen eigenen Standpunkt; und er verrät euch, anstatt euch zu dienen, wenn er ihn zugunsten eurer Meinung opfert.“

Und Edmund Burke verwies weiter darauf, dass diejenigen entscheiden sollten, die an der Debatte auch teilgenommen und die Argumente gehört haben. Ist das in unseren Ohren unerträglich arrogant, oder fehlt uns ein Bewusstsein für diese Selbstverständlichkeiten und die Kraft, sie auszusprechen? Es besser zu machen, setzt voraus, dass die Zustimmung zur Partei oder zur Person nicht der alleinige Maßstab für politischen Erfolg ist. Und es verlangt Mut – eben die beschriebene „Zivilcourage“. Bewusstseinsbildung, öffentliche Reflexion über die Rolle der Politik, eine infrastrukturelle Stärkung der Parteien bzw. der politischen Willensbildung vor Ort sowie ernsthafte Investitionen in die Ausbildung von Menschen für ein Engagement in der Politik sind Elemente, damit sich demokratische Institutionen aus der Defensive herausarbeiten können. Aber der politische Sektor allein kann sich nicht wie Münchhausen am eigenen Schopf aus dem Sumpf ziehen. Ohne ergänzende Reformen

und Strukturen, die Dialog- und Kompromissfähigkeit stärken, sowie parallele Prozesse in Medien und Gesellschaft wird es nicht gehen.



Dr. Peter Kurz

Von 2007 bis 2023 Oberbürgermeister der Stadt Mannheim, Verbandsratsvorsitzender des vhw e. V., Berlin

FLEX-SEMINAR

STÄDTEBAU-, BAUORDNUNGSRECHT, RAUMORDNUNG

Jetzt zur 21. vhw-Bundesrichtertagung anmelden: Aktuelle Rechtsprechung aus erster Hand

Seit über 20 Jahren bringt die vhw-Bundesrichtertagung Fachpraxis und Rechtsprechung zusammen. Auch 2026 erhalten Sie wieder fundierte Einblicke in aktuelle und richtungsweisende Entscheidungen des 4. Senats des Bundesverwaltungsgerichts zum Städtebaurecht – direkt von den Richterinnen und Richtern selbst.

Die Richterinnen und Richter des 4. Senats erläutern die für das öffentliche Baurecht besonders relevanten höchstrichterlichen Entscheidungen und geben Einblicke in aktuelle Entwicklungen der Rechtsprechung.

Nutzen Sie die Gelegenheit, zentrale Fragen des Städtebaurechts mit den Bundesrichtern sowie Kolleginnen und Kollegen aus Verwaltung, Planung und Anwaltschaft zu diskutieren.

21. vhw-Bundesrichtertagung

30.11.2026 | Bergisch Gladbach | Nordrhein-Westfalen | NW264090 oder alternativ Webinar WB264490

Preis: **415 €** | 490 €

Die Tagung bietet zudem ideale Möglichkeiten zum fachlichen Austausch und zur Vernetzung – sowohl vor Ort in Bergisch Gladbach als auch online.



Infos & Buchung unter:
vhw.de/va/nw264090
oder QR-Code scannen

Uwe Schneidewind

Stadtwandel systematisch stärken

Institutionelle Perspektiven zur Weiterentwicklung der lokalen Demokratie

Viele Städte funktionieren trotz dysfunktionaler Politikmechanismen und schwieriger Rahmenbedingungen. Es ist immer wieder erfreulich zu sehen, wenn das Zusammenspiel von Politik und Verwaltung vertrauensvoll ist, in Stadträten kontinuierlich und sehr kooperativ über Parteigrenzen hinweg gearbeitet wird sowie finanzielle Spielräume existieren, die der Kommune noch eigene Akzentsetzungen ermöglichen. Häufig findet man das in kleinen Städten oder in kommunalen Kulturen in ausgewählten Bundesländern. Doch auch dort lassen sich viele der im Buch „Dienstschluss“ beschriebenen negativen Mechanismen in abgemilderter Form beobachten. Je stärker die Tendenz wird, dass Städte nicht wegen, sondern nur trotz politisch-administrativer Praxis funktionieren, umso stärker schrillen die Alarmglocken für die lokale Demokratie. Wenn Beteiligungen bei Kommunalwahlen auf weit unter 50 % fallen und ein immer größerer Teil der abgegebenen Stimmen reine Protestaussagen sind, erfüllt die demokratische Exekutive ihre ursprünglich angedachte Funktion offensichtlich nicht mehr genügend.



Der vorliegende Text ist ein sprachlich nur an wenigen Stellen angepasster Auszug aus dem Buch:

**Schneidewind, Uwe (2026):
Dienstschluss. Herausforderung
Lokalpolitik**

Verlag Klaus Wagenbach, Berlin,
S. 133 ff.

Es ist deshalb dringend notwendig, sich Gedanken zu machen, wie sich lokale Demokratie weiterentwickeln lässt, damit sie nicht irgendwann mit

Kettensägen abgeräumt wird. Es braucht eine kommunale Staatsreform, also eine Weiterentwicklung der demokratischen Institutionen, die die Handlungsfähigkeit von Städten auch unter schwierigen Transformationsbedingungen sicherstellt. Es geht dabei um Reformen und veränderte Rahmenbedingungen, die Veränderungen und eine wirkungsorientierte Praxis in Kommunen erleichtern könnten.

Experimente und Experimentierkultur

Staatliches Handeln ist oft gefangen in einem Geflecht von Regeln, Ritualen und Routinen und hat mithin Schwierigkeiten, Veränderungsprozesse anzustoßen. Die meisten der Regeln sind bewusst gewollt. Sie dienen dazu, Schutzgüter abzusichern. Diese reichen vom Schutz der körperlichen Unversehrtheit über den Daten-, Arbeits-, Umwelt- und Wettbewerbs- bis hin zum Denkmalschutz.

Aufgrund seiner Geschichte hat die Einhaltung dieser Rechte in Deutschland einen besonderen Stellenwert. Wegen der Erfahrungen im NS-Regime sollte nach dem Zweiten Weltkrieg durch ein Rechts- und Institutionen-

system die Diktaturgefahr um jeden Preis gebannt werden. Dazu gehört nicht nur die differenzierte Machtverteilung im Föderalismus, das Verhältniswahlrecht, das in der Regel Koalitionsregierungen erfordert, sondern auch detailliert umgesetzte Verwaltungsgrundsätze und eine im internationalen Vergleich besonders umfassende Verwaltungsgerichtsbarkeit mit drei Instanzen. Länder wie Großbritannien haben zum Beispiel gar keine eigenen Verwaltungsgerichte. So besitzt Deutschland eine ausdifferenzierte Gesetzeslandschaft, die auch äußerst gewissenhaft umgesetzt wird. Das Land unterscheidet sich deutlich von Verhältnissen in anderen Rechtskulturen, wo die Gesetzesdichte teilweise ähnlich hoch ist, aber deren Vollzug viel flexibler gehandhabt wird.

Auf dem Weg zu einem lernenden Regulierungsrahmen

In einer sich dynamisch verändernden Welt bedarf es eines Regulierungsrahmens, der sich anpassen kann. Denn was gestern noch eine wirkungsvolle Regel war, kann aufgrund neuer Entwicklungen kontraproduktiv werden. Bestimmte Folgen der Gesetzgebung wurden zum Zeitpunkt der Implementierung vielleicht noch nicht mitgedacht, oder dessen Umsetzung ist mit sehr hohem Aufwand verbunden, was nicht in einem adäquaten Verhältnis zum Nutzen des Gesetzes steht.

Funktionierende Regelsysteme benötigen deshalb ein kluges Zusammenspiel von „Regel und Ausnahme“¹. Erst im produktiven Umgang mit der Ausnahme kann der Regelungszweck reflektiert werden. Doch wie organisiert man ein staatliches Regelsystem, das sich über Ausnahmen und Experimente kontinuierlich weiterentwickeln kann? Wie sieht kluge Regulierung aus, in der die Abweichung selbst zu einer definierten Regel wird?

¹ So der gleichnamige Titel des Buchs von Günther Ortman (2003), der dieses Zusammenspiel dort differenziert entwickelt hat.



Komplex ineinander verwobene Systeme lassen sich schlecht im Ganzen reformieren, denn Prozesse, Routinen und Qualifikationen haben sich über Jahrzehnte an das bestehende System angepasst. Bei Änderungsversuchen werden umfassende Widerstände gerade von Akteuren mit Partialinteressen aufgebracht, die von den Regeln besonders profitieren. Strukturelle Reformen gelingen deshalb oft nur in akuten Krisensituationen oder besonderen politischen Konstellationen. Die Hartz-IV-Reformen Anfang der 2000er-Jahre sind eines der wenigen Beispiele der jüngeren Vergangenheit. Das erklärt, warum die immer wieder ausgerufenen Bürokratiereformen entweder ausgeblieben oder wirkungslos geblieben sind.

Deshalb gilt es die Reformlogik zu transformieren: Statt das Neue zur umfassenden neuen Regel zu machen und damit Widerstände hervorzurufen, sollte das Neue Spielfelder für die Innovationswilligen schaffen. Die föderalen Strukturen funktionieren dann nicht als Blockade, sondern können eine Art Experimentierraum sein, in denen sich Vorreiterkommunen und -bundesländer in einen produktiven Wettbewerb begeben.

Es geht um die Ermöglichung dessen, was Maja Göpel einen „radikalen inkrementellen Wandel“ (2016) nennt: Viele kleine Veränderungen an vielen Orten legen die Grundlage dafür, dass am Ende in ihrem Zusammenspiel ein Systemwandel möglich wird. Das ist die Idee der Inseln des Gelingens. Die Bedingungen für die Entstehung und die Multiplikation von diesen Inseln müssen institutionell eindeutig verbessert werden, um Freiräume im dichten Regelgeflecht zu schaffen. Je mehr solcher Freiräume entstehen, desto höher kann die Veränderungsdynamik werden.

Begriffe wie Reallabore, Experimentiergesetze oder Experimentierklauseln prägen die aktuelle Staatsreformdebatte. Dahinter verbirgt sich die Idee, Chancen zum Ausprobieren zu schaffen, daraus zu lernen und Impulse für grundsätzliche Regelveränderungen zu bekommen. Städte und Kommunen sind genau der richtige Ort für solche Experimente.

Neue Experimentierdynamik in Deutschland

Deutschland wäre nicht eine der wichtigsten globalen Wirtschaftsnationen, wenn es nicht durchdrungen wäre von einem Geist des Ausprobierens, Tüftelns und immer wieder Neuerfindens. Die Erfolge von Wissenschaftlern und Unternehmerinnen seit dem 19. Jahrhundert, die moderne Ingenieurkunst, Chemie und Medizin, die große Zahl an Weltmarktführern in allen möglichen Bereichen sind das Ergebnis einer gewaltigen Experimentierlust. Diese ermöglicht es, Zusammenhänge besser zu verstehen und komplexe Systeme immer weiter zu optimieren. Große und mittelständische Unternehmen in vielen Branchen sowie international anerkannte Forschungseinrichtungen leben das bis heute täglich vor.

Im staatlichen Bereich dagegen ist Deutschland der Inbegriff der Regelmäßigkeit. Es gibt kaum ein Land, in dem europäische Normen exakter umgesetzt, jede Regeleinhaltung korrekter geprüft wird. Statt einfach mal auszuprobieren, erfindet man lieber eine noch komplexere allgemeingültige Vorgabe.

Es ist nicht verwunderlich, dass die Debatte um ein stärkeres staatliches Experimentieren in den 2010er Jahren im Bereich der Wissenschaft ihren Ausgangspunkt genommen hat. Schließlich lebt die Naturwissenschaft aus dem Zusammenspiel von Regelmäßigkeit und Experiment: Um den Gesetzen der Natur auf die Spur zu kommen, braucht es einerseits klare theoretische und methodische Systeme, aus denen sich Hypothesen ableiten. Mit einem gut gestalteten Experiment erhält man hingegen Hinweise zur Weiterentwicklung von Theorien und Methoden. Hieraus erfolgt eine immer bessere Welterschließung.

Der Anfang der 2010er Jahre initiierte Begriff des Reallabors überträgt diese Idee in die Sphäre der Gesellschafts- und Politikgestaltung. Es ist eindrucksvoll, welche Wirkmächtigkeit der Begriff und die damit zusammenhängenden Ideen in zehn Jahren erlebt haben. Beginnend mit den ersten Reallaborprogrammen des baden-württembergischen Wissenschaftsministeriums² sind sie heute selbstverständlicher Baustein der Innovationsstrategien von Kommunen, Landesregierungen und Forschungseinrichtungen.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat ab 2021 intensiv an einem Gesetz gearbeitet, um einen Rahmen für den Einsatz von Reallaboren zu schaffen. Dies hat im Vorfeld der Bundestagswahl 2025 und mit dem Antritt der neuen Regierung nochmals einen neuen Schub erfahren. Ein wichtiger Katalysator für die Dynamik war die „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“ (Jäkel et al. 2025). Koordiniert wurde diese durch vier prominente, parteiübergreifend anerkannte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, Ex-Verfassungsgerichtspräsident Andreas Voßkuhle, die Medienunternehmerin Julia Jäkel sowie die ehemaligen Bundesminister Thomas de Maiziére und Peer Steinbrück unter der Schirmherrschaft von Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier. Unterstützt durch zahlreiche Stiftungen und angelegt als Prozess der breiten Beteiligung von Expertisen aus verschiedenen Staats- und Gesellschaftsbereichen entstand im ersten Halbjahr des Jahres 2025 ein Kompass für einen handlungsfähigen Staat der Zukunft. Aus diesem Kompass sind viele Impulse in den Koalitionsvertrag der neu angetretenen Bundesregierung eingeflossen.

Der zweite Teil des Berichts (ebd., S. 32 f.) widmet sich dem Feld des staatlichen Experimentierens. Dort heißt es bei den Empfehlungen: „Gesetze erhalten künftig in aller Regel eine

² Vgl. <https://mwk.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/forschung-fuer-nachhaltigkeit-erfolgsmodell-reallabor-made-in-bw>.

Experimentierklausel. Eine solche Experimentierklausel kann auch bei bestehenden Gesetzen nachträglich eingefügt werden. So können Verwaltungen Regelungen für einen bestimmten Sachbereich ausprobieren, um Lernprozesse zu initiieren“ und „Eine Variante der Experimentiergesetze sind sogenannte Reallabore („regulatory sandboxes“). Sie räumen privatwirtschaftlichen Unternehmen Spielräume ein, die so gesetzlich nicht vorgesehen sind. Das Ziel: Innovationen können unter Realbedingungen und unter Aufsicht der Regulierungsbehörde getestet werden“ sowie „Für Verwaltungsbehörden werden Abweichungskompetenzen geschaffen. Um flexibel auf örtliche Gegebenheiten zu reagieren oder um Maßnahmen des Aufgaben- oder Bürokratieabbaus zu erproben, können Kommunen und untere Verwaltungsbehörden von landesrechtlichen Regelungen für eine bestimmte Zeit befreit werden, wenn keine Gefahr für Leib und Leben besteht und das Gemeinwohl gesichert ist“.

Der Bericht hat die politische Diskussion in Deutschland stark beeinflusst. So wurde im Frühjahr 2025 nicht nur ein neues Ministerium für „Digitalisierung und Staatsreform“ geschaffen, sondern im Koalitionsvertrag zudem die Einführung eines Bundesexperimentiergesetzes vorgesehen. All das verbessert die Chancen für Kommunen, neue Wege leichter ausprobieren zu können. Erste Städte haben schon ihre Bereitschaft signalisiert, als Pioniere neue Freiräume nutzen zu wollen.

Ein Blick über den nationalen Tellerrand

Mit diesen Maßnahmen geht Deutschland keinen Sonderweg, sondern nähert sich an die internationale Praxis an. So hat Frankreich seit 2003 mit Verfassungsrang im Artikel 37 (1) seiner Verfassung festgelegt: „La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.“ („Für einen bestimmten Zweck und eine begrenzte Dauer können Gesetze und Verordnungen Bestimmungen mit Versuchscharakter enthalten.“)³ Demnach besteht dort bereits seit über 20 Jahren eine Art Bundesexperimentierklausel mit Verfassungsrang.

In den USA besteht immer schon die Möglichkeit zur Erteilung sogenannter „Waiver“, also Präsidentenermächtigungen, um von bestehenden Gesetzen abzuweichen. Dies hat in der Vergangenheit wiederholt staatliche Innovationsprozesse angestoßen. Das prominenteste Beispiel ist die Ende der 1990er Jahre eingeführte Sozialhilfereform „Wisconsin Works“, die Beschäftigungsanreize für Sozialhilfeempfänger erhöhen sollte. Der Staat Wisconsin konnte diese nur durch einen „Waiver“ der damaligen US-amerikanischen Regierung starten. Der massive Erfolg der Reformen führte dann zu einer Erweiterung auf die gesamte USA und inspirierte außerdem viele der Sozialreformen in Europa Anfang der 2000er Jahre.⁴

Der Blick auf die USA und die unter der Trump-Administration erfolgende exzessive Nutzung von Präsidialdekreten machen jedoch auch deutlich, welches Spannungsverhältnis von Regel und Ausnahme gerade beim Demokratieschutz besteht. Doch wäre es der falsche Reflex, die aktuellen Erfahrungen in den USA als Grund dafür zu nutzen, die eigenen Institutionen mit ihrer oft hohen Unbeweglichkeit als unantastbar zu erklären. Denn die wahrnehmbare zunehmende Dysfunktionalität ebendieser Institutionen führt auch zur Demokratiegefährdung. Demokratie ist Herrschaft „durch“ und „für“ das Volk. Das heißt, es geht sowohl um die Verfahren, die Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen sicherstellen („Input“-Legitimation) als auch um die Qualität der Ergebnisse politischer Entscheidungen, die sich für die Menschen ergeben („Output“-Legitimation). Demokratie ist heute durch die zunehmende Unzufriedenheit mit den Ergebnissen politischer Entscheidungen konfrontiert. Den bestehenden Regeldschungel durch Ausnahmeklauseln zu durchbrechen, kann ein Weg sein, zu besseren Ergebnissen staatlichen Handelns zu kommen. Und dafür ist es nicht notwendig, demokratische Verfahrensregeln über Bord zu werfen. So könnten die Entscheidungen für eine Abweichungsermächtigung an entsprechende qualifizierte Mehrheiten von Bundes-, Landes- oder Stadtparlamenten geknüpft sein.

Es gilt, sich deshalb dem Spannungsverhältnis von Input- und Output-Legitimation proaktiv zu stellen. Sonst spielt die zunehmende Reformunfähigkeit des demokratischen Staates durch das starre und kleinteilige Festhalten an etablierten Regel- und Normensystemen den politischen Kräften in die Hände, die den demokratischen Staat zerstören wollen.

Beispiel Solaranlagen und Denkmalschutz

Besonders plastisch lässt sich der Geist des Experimentierens am bereits erwähnten Beispiel von Solaranlagen auf den Dächern und den Fassaden denkmalgeschützter Gebäude verdeutlichen (vgl. Schneidewind 2024): Viele Eigentümer solcher Gebäude besitzen ausreichend Kapital und ein hohes Interesse, ihre Gebäude energetisch zu ertüchtigen und damit einen Beitrag zur Energie- und Wärmewende in Städten zu leisten. Die Denkmalschutzbestimmungen und deren oft langwierige Prüfung und Umsetzung legt ihnen aber hohe Bürden auf und führt dazu, dass viele auf die Investitionen verzichten.

Vor diesem Hintergrund wäre es interessant, einer ausgewählten Zahl von Städten für fünf Jahre zu erlauben, für die Anbringung von Solaranlagen den Denkmalschutz komplett auszusetzen. Es ist durchaus anzunehmen, dass die meisten Eigentümer kein Interesse an der Verschandelung ihres Gebäudes durch Solaranlagen haben. Vielmehr ist zu vermuten, dass bei einer solchen Freigabe nicht nur denkmalgerechte Lösungen freiwillig gewählt werden, sondern auch neue

³ Vgl. <https://www.verfassungen.eu/f/verf58.htm>.

⁴ Vgl. zum Hintergrund <https://www.iwkoeln.de/studien/das-wisconsin-works-modell-53854.html> sowie https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=7eab2aad-1473-63a1-647d-c06c3989244f&groupId=252038.

innovative Lösungen entstehen. Für die ausgewählte Stadt hätte dies gleich zwei Vorteile: Neben den vermehrten privaten Investitionen in die Wärmewende wären die knappen Ressourcen der Denkmalschutzämter für andere Aufgaben verfügbar. Nach fünf Jahren ließe sich dann evaluieren, was passiert ist. Wenn sich die oben beschriebenen positiven Effekte einstellen, könnte das der Startschuss für eine landes- oder bundesweite Regelabschaffung sein. Sollte es in den Städten hingegen viele problematische Gestaltungen der betroffenen Gebäude geben, wäre die Bedeutung eines engmaschigen Denkmalschutzes immerhin gut begründet.



Abb. 1: „Notruf“ an einem alten Bahnhofsgelände in Brandenburg (Foto: Jost)

An diesem Beispiel werden mehrere Prinzipien deutlich, die auch die Initiative für den handlungsfähigen Staat betont: Der Staat sollte nicht das schlechtmögliche Handeln seiner Bürger annehmen und die Regeln daraufhin ausrichten, sondern ihnen mit einem Vertrauensvorschuss begegnen. Die Einschätzung der Situation vor Ort sollte handlungsleitend sein, und deshalb sollte es weniger allgemein verpflichtende Regeln geben, sondern die Möglichkeit, mit spezifischen Entscheidungen den lokalen Voraussetzungen gerecht zu werden. Das schafft die Voraussetzungen für einen produktiven Wettbewerb von innovativen Städten und Regionen. Die Chance, bei einem Realexperiment dabei zu sein und sich damit überregional zu profilieren, löst meist gute Effekte für die Diskussion innerhalb von Kommunen aus.

Eine neue Vertrauens-, Risiko-, Fehler- und Verantwortungskultur könnte staatliches Systemversagen überwinden, aber diese lässt sich nicht von oben verordnen. Sie muss wachsen und in ihrer produktiven Wirkung erlebbar werden in Tausenden Beispielen vor Ort.

Neue Modelle lokaler Governance

In der lokalen politischen Praxis zeigt sich häufig: Hinter der Fassade der lokalen Demokratie glänzt es nicht. Vielmehr bestimmen Parteiloyalität, Partialinteressen und die

Höhe von Sitzungsgeldern anstelle von Kompetenz und Gemeinwohlorientierung, wer in welchen Ausschüssen und Aufsichtsgremien sitzt. Die Rekrutierung von qualifizierten Vertreterinnen und Vertretern für politische Gremien und Ämter wird zunehmend schwerer und bildet nicht die diverse Stadtgesellschaft ab.

In diesem Zusammenhang ist der Blick über den nationalen Tellerrand besonders interessant: Während im Rat der Stadt Wuppertal in der Wahlperiode 2020 bis 2025 80 nebenamtliche Ratsmitglieder saßen, um über alle wichtigen strategischen Fragen zu entscheiden, haben Stadträte US-amerikanischer Großstädte mit mehreren Millionen Einwohnern Stadträte – sogenannte „City Councils“ – weit weniger Mitglieder. Sie nehmen ihre Aufgabe in der Regel hauptamtlich wahr: In New York City sind es 51, in Los Angeles nur 15 Mitglieder. Die gesamtstrategischen Fragen, insbesondere der Haushalt, werden in diesem Gremium entschieden, dessen Mitglieder meist alle vier Jahre neu gewählt werden.

Das sollte Anlass dafür sein, darüber nachzudenken, ob die gewachsenen Strukturen in der deutschen Kommunalverfassung angesichts der aktuellen Entwicklungen wirklich optimal geeignet sind, um Großstädte zu führen. Sind nebenamtliche Räte mit 80 und mehr Mitgliedern und einer zunehmenden Zersplitterung in viele kleine Parteien die richtige Struktur, um über einen komplexen 1,8-Milliarden-Haushalt und dreistellige Millioneninvestitionen in Infrastrukturprogramme zu entscheiden? Wäre es nicht besser, dass die Kontrolle über diese Entscheidungen einem kompakten, ebenfalls demokratisch gewählten Aufsichtsgremium obliegt, das die Kontrolle und Steuerung hauptamtlich wahrnimmt?

Die Frage ist deswegen berechtigt, weil es sich bei den komplexen Transformationsaufgaben in Städten im Kern kaum um Fragen einer politischen Auseinandersetzung handelt. Wie eine Wärmewende zu gestalten ist, wie moderne Mobilitätskonzepte der Zukunft aussehen, wie Innenstädte multifunktional zu gestalten sind, wie Digitalisierungsprozesse auf den Weg zu bringen sind – darüber herrscht nicht nur bei Fachleuten in Wissenschaft und Verwaltung weitgehend Einigkeit. Auch politisch wird darüber kaum gestritten. Die Kommunalwahlkämpfe und -programme zeigen, dass die inhaltlichen Positionen zu den meisten Fragen recht austauschbar sind. Die politische Auseinandersetzung dreht sich vielmehr darum, wer in der Lage ist, die Dinge endlich oder besser umzusetzen. Selbst bei symbolisch aufgeladenen Konfliktthemen, wie der innerstädtischen Mobilität, stellt heute niemand mehr Radwege und den ÖPNV komplett infrage, sondern es geht hier weit mehr um die Geschwindigkeit und das Augenmaß. Die Menschen in den Städten wollen, dass die grundlegenden Strukturen in ihren Städten funktionieren.

Es beschädigt die Demokratie, wenn eine symbolisch aufgeladene Konfliktinszenierung die inhaltliche Auseinandersetzung kaum noch möglich macht.

Mitbestimmen versus Mitgestalten

Demokratie lebt von Beteiligung, von der Mitwirkung vieler an den Entscheidungen für die Gestaltung der Stadt. Angesichts abnehmender Wahlbeteiligungen gerade bei Kommunalwahlen wird immer deutlicher, dass es neben Wahlen von Bürgermeisterinnen, Stadt- und Bezirksräten weitere Formen der Beteiligung vor Ort bedarf. Das ist der Grund, warum sich in den letzten zwanzig Jahren das Spektrum von Bürgerbeteiligungsformen in Kommunen erheblich erweitert hat, um Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungen unmittelbarer teilhaben zu lassen. Solche Mitbestimmung vor Ort hat in bestimmten Feldern einen besonders hohen Wert, vor allem bei den kleinen Entscheidungen auf Quartiersebene und in einzelnen Stadtteilen. Dort lassen sich durch Mitbestimmung und die unmittelbare Einbeziehung Betroffener menschenwürdige und sachgerechte Entscheidungen treffen. Denn in diesen Bereichen ist die Kenntnis der Verhältnisse vor Ort zentral. Bei der Wahl ihrer politischen Vertreter zählt deren unmittelbare Ansprechbarkeit und dass sie das Vertrauen im Quartier genießen und ihnen ausgewogene Entscheidungen zugetraut werden mehr als das Parteibuch. Das ist die Blaupause funktionierender lokaler Demokratie, wie sie in vielen deutschen Kleinstädten vorzufinden ist.

Das hat damit zu tun, dass in Einheiten von bis zu maximal 20.000 Menschen – festgemacht an der fußläufigen Erreichbarkeit – soziale und räumliche Nähe entsteht, die die Identifikation stärkt. Die Identifizierung mit dem Ort hängt oft an dem Quartier, aus dem man kommt. Mit ihm verbindet man eine besondere emotionale Bindung, weil man dort die Menschen kennt und mit vielen konkreten Orten, Gebäuden und Plätzen Erinnerungen verknüpft sind.

Der Stadt- und Systemforscher Harris Tiddens plädiert in „Wurzeln für die lebende Stadt“ (2014) dafür, die politische Repräsentation mit diesen Einheiten zu synchronisieren. Großstädte verfügen über Bezirke mit zum Teil 100.000 Einwohnenden und mehr. Dies liegt weit über den skizzierten Einheiten der einzelnen Quartiere, in denen sich Menschen Mitbestimmungsmöglichkeiten für ihre konkreten Anliegen wünschen. Deshalb sollte man darüber nachdenken, wie das demokratische politische Handeln in Großstädten neu organisiert werden kann: auf der einen Seite gewählte, kompakte, professionalisierte Aufsichtsgremien für die übergeordneten Fragen, auf der anderen Seite Repräsentations- und Entscheidungseinheiten mit Durchsetzungsrechten für die konkreten Aufgaben vor Ort auf Quartierebene, das heißt für maximal 20.000 Menschen.

Etwas Weiteres ist ebenfalls sehr wichtig. Es gilt Formen der Teilhabe jenseits der jetzigen Form politisch-repräsentativer Mitbestimmung zu organisieren. Kommunalwahlbeteiligungen von unter 50 % mit fallender Tendenz und die Nichtrepräsentanz immer breiterer Bevölkerungsgruppen zeigen, dass diese Form der demokratischen Teilhabe Menschen immer weniger erreicht. Deswegen sollten andere Formen der Entscheidungsbeteiligung gestärkt werden: beispielsweise Bürgerentscheide oder Bürgerräte, die durch ihre repräsentative Zusammensetzung ein anderes Abbild der unterschiedlichen Perspektiven in einer Stadt ermöglichen. Damit finden auch Stimmen Gehör, die im System bislang kaum repräsentiert sind.

Die vielen Inseln des Gelingens zeigen, wie stark ein konkretes Engagement vor Ort sein kann. Das Mitgestalten wird immer wichtiger als das Bestimmenkönnen, wer in einem Gremium Entscheidungen treffen darf. Deshalb sind Formate, wie Bürgerbudgets, die Schaffung von Begegnungsräumen für ehrenamtlich Engagierte, Freiwilligenagenturen oder Ehrenamtsstipendien, für eine partizipative Stadt so wichtig. Auf diese Weise kann eine Stadt ihre Dienstleistungsangebote erfüllen, durch demokratisch gewählte, kompakte und professionalisierte Aufsichtsgremien gesteuert werden und gleichzeitig Räume für die gemeinsame Gestaltung öff-



Prof. Dr. Uwe Schneidewind

von 2020 bis 2025 Oberbürgermeister der Stadt Wuppertal; davor Wissenschaftler und Hochschullehrer sowie Präsident des Wuppertal Instituts

nen.

Quellen:

Göpel, Maja (2016): The Great Mindshift, Heidelberg.

Jäkel, Julia/de Maizière, Thomas/Steinbrück, Peer/Voßkuhle, Andreas (2025): Initiative für einen handlungsfähigen Staat, Abschlussbericht, Freiburg/Basel/Wien 2025 (<https://www.ghst.de/initiative-fuer-einen-handlungsfahigen-staat>).

Ortmann, Günther (2003): Regel und Ausnahme. Paradoxien sozialer Ordnung, Frankfurt a. M.

Schneidewind, Uwe (2024): Mehr Reallabor wagen, in: Innovative Verwaltung, 11/2024, S. 20–21.

Tiddens, Harris (2014): Wurzeln für die lebende Stadt, München.



vhw

„Die öffentliche Hand braucht eine Kultur der klaren Leitplanken“

Interview mit Aachens Stadtbaurätin Frauke Burgdorff

„Kommunen stärken, Städte verwandeln“ – so das Thema des vhw-Verbandstags 2026 in Berlin. Im Panel II der Veranstaltung zum Thema „Städte verwandeln – komplexe Stadtgebiete umbauen“ wirkt in der Diskussionsrunde u. a. Aachens Stadtbaurätin Frauke Burgdorff mit. Im Vorfeld der Veranstaltung konnte Dr. Frank Jost für unsere Zeitschrift mit ihr über Herausforderungen, Projekte und Strukturen bei der Verwandlung von Städten sprechen.



Frauke Burgdorff
Beigeordnete für Stadtentwicklung,
Planung und Mobilität, Aachen;
Vizepräsidentin Deutsche Akademie
für Städtebau und Landesplanung;
Vorsitzende des Bau- und Verkehrsausschusses NRW
(© Stefanie Loos)

vhw: Frau Burgdorff, Sie sind jetzt seit 2019 Stadtbaurätin in Aachen. Können Sie sich an Ihre ersten Eindrücke und Herausforderungen erinnern?

Frauke Burgdorff: Ich bin Quereinsteigerin in die Verwaltung und musste zunächst verstehen, dass eine Verwaltung zu einem großen Teil Stützleistungen und nicht primär Projekte produziert. Diese Stützleistungen – sei es die Gestattung für die Nutzung

öffentlicher Räume, die Begleitung von Baugenehmigungsverfahren, die straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen – sind das Fundament, auf dem eine Stadt funktioniert. Oft werden sie fälschlicherweise als Bürokratie abgetan, dabei sind sie essenziell dafür, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre Stadt als verlässliche Partner des Alltags und der Investition empfinden. Ich habe also gelernt, dass man nicht nur über die Projektebene steuern kann. Projekte, die in der Sackgasse stecken, lassen sich nur dann wieder aufschnüren, wenn man auch die dazugehörigen Regelprozesse angeht. Leider wird in Debatten um eine gute kommunale Organisation immer wieder eine Dichotomie zwischen Projektorganisation („wir müssen liefern“) und Prozessorganisation („das dauert alles zu lange“) aufgemacht. Zwischen diesen beiden Organisationsthemen sollten gute, stabile Brücken gebaut werden, damit sie sich gegenseitig stützen und befruchten können.

Ein weiteres großes Lernfeld war für mich die Politik. Ich habe zunächst verstanden, welch enormes fachliche und zeitliche Engagement Lokalpolitikerinnen und -politiker investieren. Und dass politische Aggregatzustände stark von den Märkten – auch der Ökonomie der Aufmerksamkeit

– abhängen. In Phasen, in denen Märkte Zuversicht ausstrahlen, hat die Politik Geduld für abgewogene Leitplanken. Doch in den letzten drei Jahren meiner Tätigkeit hat sich das komplett gedreht: Planung wird jetzt oft als Verhinderung wahrgenommen. Hier braucht die öffentliche Hand eine neue Kultur – eine Kultur der klaren Leitplanken, die nicht als nörglerisch oder skeptisch, sondern als notwendig für eine vernünftige Entwicklung bewertet wird.

vhw: Die aktuellen Herausforderungen für die Kommunen sind immens: Mobilitätswende, Energiewende, Klimawandelvorsorge, Wohnungsbau, wirtschaftlicher Strukturwandel, infrastrukturelle Konsequenzen des demografischen Wandels usw. Vieles davon bündelt sich in Ihrem Dezernat. Hat die Stadt Aachen diesbezüglich ein Leitbild oder eine Roadmap?

Frauke Burgdorff: Ja, wir haben auf verschiedenen Ebenen strategische Pläne. Da ist zum einen der Masterplan 2030, der juristisch über den Flächennutzungsplan fixiert wurde. Das ist eine sehr gute Grundlage, die ich nur noch finalisieren musste und dann mit meinen Teams und der Politik nutzen durfte. Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit haben zehn Jahre lang gerungen, welche Flächen welche Bedarfe beantworten sollen. Dazu kommen natürlich gute Grundsatzbeschlüsse: Leitlinien für die Innenentwicklung, eine gute Sondernutzungssatzung für den Gemeingebrauch und mittelfristige Pläne für neue Linieninfrastrukturen, wie Busachsen oder die gerade in Planung befindliche Regiotram usw.

Besonders wichtig war für mich, Mobilität und Stadtentwicklung in einem Dezernat zusammen bearbeiten zu können, um Fläche und Linie – also Bewegung und Status – gemeinsam zu denken. Ein gutes Beispiel sind die Premiumfußwege: Sie sind besonders breit, um Begegnungsverkehr zu ermöglichen, haben mehr Bänke und Bäume als üblich. Das macht das Zufußgehen attraktiv und barrierefrei. Diese Idee war politisch schon 2017 beschlossen, verschwand aber fast im Nirvana. Ich habe sie wieder aufgegriffen und als Teil einer Gesamterzählung hochgehalten: Wir setzen bei

der unmittelbaren Bewegungsform aller Bürger an – alle gehen irgendwann zu Fuß. Ebenfalls interessant in diesem Sinne sind die Radvorrangrouten oder die zentralen Achsen im Busverkehr.

Gerade die mittel- und langfristigen Pläne müssen laufend wach und beweglich gehalten werden. Um zum Beispiel den Flächennutzungsplan lebendig zu halten und ihn nicht unzählige Male in Kleinstvorgängen zu ändern, haben wir den Aachener Kompass entwickelt: ein Instrument, mit dem wir große Flächenentwicklungen im Lichte des Masterplans prüfen. Wir legen Ziele für Räume und ihre Beziehungen in die Stadt fest – nicht nur für einzelne Flächen. Das ist ein fester politischer Prozess, der sehr gut ankommt, weil er Entscheidungen an der richtigen Stelle einfordert – vor der konkreten Planung.

vhw: Ich war kürzlich nach langer Zeit mal wieder in Paris und habe die Stadt kaum wiedererkannt: überall Fahrräder, Straßenbahnen, Grünflächen – noch in den neunziger Jahren undenkbar. Gibt es in Aachen sogenannte Projekte des Stadtumbaus oder der Stadtverwandlung?

Frauke Burgdorff: Die Premiumfußwege sind nicht so plakativ, aber sie verändern das Leben der Menschen. Sie machen die Stadt barrierefreier und großzügiger. Ein Beispiel ist die Jakobstraße: Damit haben wir den öffentlichen Raum verbessert und die Handelslage gestärkt, weil das Schlendern mit dem kleinteiligen Einzelhandel im Dialog dort ideal funktioniert. Trotz allem dürfen dort noch Autos und Busse fahren. Ein weiteres Projekt ist die Bismarckstraße, die wir zur Fahrradstraße umgestaltet haben. Hier nutzen wir die Transformation der Mobilität, um den öffentlichen Raum neu zu gestalten und klimaresilienter zu machen. Natürlich dauert das bei uns länger als in Paris – wir gehen sehr gründlich vor. Aber langsam werden die Erfolge sichtbar. Und dann gibt es noch Schlüsselprojekte, wie den Theaterplatz, der gerade im Bau ist, oder den Büchel, in dessen Nachbarschaft zusätzlich das „Haus der Neugier“ entstehen wird. Auch in den Bezirken haben wir über Integrierte Stadtentwicklungskonzepte öffentliche Räume gestaltet, etwa im Stadtteil Haaren oder in der Innenstadt.

Über die ganze Stadt verteilt, entstehen so Hebelprojekte, die klimaresilient, mobilitätsfreundlich und gut gestaltet sind. Das schafft ein neues Lebensgefühl – nicht als ein großes Programm wie in Paris, aber als kontinuierliche Entwicklung. Ganz wichtig ist: Nichts davon kommt ausschließlich aus einem Dezernat. Für manche Entwicklungen brauchen wir viele Schultern, manchmal eine eigene Stadtentwicklungsgesellschaft, manchmal wird ein Projekt aus der Stadtgestaltung, manchmal aus der Wärmeversorgung heraus angestoßen. Angesichts der knappen Kassen ist es wichtig, dass wir jeweils verschiedene Aspekte huckepack nehmen, wenn wir ein Vorhaben anstoßen.

vhw: Wir reden hier zwar über die lokale Ebene, diese ist in Aachen jedoch sehr mit der regionalen und internationalen Ebene verknüpft. Wie funktioniert vor diesem Hintergrund die Abstimmung mit Belgien und den Niederlanden? Gibt es eine gemeinsame Strategie in Planung und Umsetzung?

Frauke Burgdorff: Die alltägliche Praxis der grenzüberschreitenden Kooperation ist in vielen Bereichen gut: Arbeit, Feuerwehr, Krankenversorgung, Polizei – hier funktioniert die Zusammenarbeit hervorragend. In der Planung jedoch sind wir in den letzten Jahren schlechter geworden. Jeder blickt auf sein eigenes Machtzentrum: Wir nach Düsseldorf, die Niederländer nach Maastricht oder Den Haag, nur die Belgier dürfen als deutschsprachige Gemeinschaft ihr eigenes Machtzentrum bauen. Es gibt zwar Ansätze – etwa das grenzüberschreitende Gewerbegebiet Avantis oder Kooperationen in der Mobilität und Flächenentwicklung. Aber strategische Planung, die wirklich in die Regional- und Flächennutzungsplanung einfließt, fehlt noch. Dabei sind wir in Sachen Ökosysteme, Wasserversorgung oder Energie voneinander abhängig. Hier gibt es noch viel Luft nach oben.

vhw: Ein Eingriff in bestehende Stadtstrukturen ist immer sehr komplex und vor diesem Hintergrund anspruchsvoller als ein Neubau auf der grünen Wiese. Wie nehmen Sie in Aachen die Bürgerinnen und Bürger mit auf dem Weg zur Umgestaltung ihrer Stadt?

Frauke Burgdorff: Wir schaffen das mal – und mal nicht. Bürgerbeteiligung muss komplett neu gedacht werden. Die in den neunziger Jahren geübten Prozesse und Instrumente müssen weiter gestaltet werden. Wir haben eine hohe Beteiligungseingebundenheit in der bürgerlichen Mittelschicht, die sich einbringt. Aber drei bis vier Fünftel der Gesellschaft nehmen nicht an kommunalpolitischen Prozessen teil. Das führt zu einer Übergewichtung der Meinungen aus Wohlstandsperspektive. Ich frage mich: Ist breite Projektpartizipation noch demokratieförderlich? Oder haben wir es am Ende mit Lage- und Einzelinteressen zu tun? Die Projektbeteiligung ist oft zu einer Betroffenenbeteiligung verkommen – besonders durch soziale Medien, die Empörung schnell organisieren. Das ist kein konstruktiver Prozess mehr, sondern ein Verhinderungsinstrument.

Ich stelle die These in den Raum, dass es richtig sein könnte, Projektpartizipation zurückzufahren und stattdessen die grundständige Beteiligung an demokratischen Entscheidungsprozessen in Integrierten Konzepten und im Übergang zur Ratspolitik zu stärken. In der vergangenen Ratsperiode wurde in Aachen ein ständiger Bürgerrat eingerichtet, in dem sehr fruchtbar diskutiert werden konnte. Auf jeden Fall müssen wir Abstand davon nehmen, diejenigen, die aus vielen Gründen keine Kapazitäten haben, sich zu beteiligen, dauerhaft bei der Zuteilung von Ressourcen (Geld und Aufmerksamkeit) zu benachteiligen oder alternativ zu „pater-



nalisieren“. Der Weisheit letzter Schluss ist hier sicher noch nicht gefunden. Wenn wir zum Beispiel eine neue Regiotram bauen, ist das ein politisches Vorhaben. Was wir tun können, ist, die Bürger engmaschig zu informieren, damit sie auf die Politik Einfluss nehmen können – sich über Bürgerfragen, ggf. den Bürgerrat und die Kommunalwahl beteiligen. Über einzelne Streckenabschnitte eine Betroffenenbeteiligung zu machen, die am Ende nur zu Kompromissen führt, die niemandem gerecht werden, ist hingegen nicht sinnvoll.

vhw: Die Komplexität besteht jenseits der Bürgerinnen und Bürger auch in der weiteren Vielfalt der Akteure. Wie bekommen Sie die im Sinne der Umgestaltung unter einen Hut?

Frauke Burgdorff: Die Vielfalt der Akteure spiegelt sich schon im Verwaltungsvorstand wider. Aber das alles zusammenzuhalten, ist Aufgabe des Oberbürgermeisters. Das Baudezernat kann das nicht allein leisten – wir sind eher Begleiter bei der Umsetzung. Was wir gut können, ist, die Belange aller Beteiligten – nicht nur der Träger öffentlicher Belange, sondern auch Anlieger oder Wirtschaftsverbände – zu bündeln und eine Abwägungsentscheidung im Lichte der bisherigen Strategien vorzulegen. Mein Beispiel ist der Theaterplatz: Am Anfang wollte jeder, dass der Platz neu und elegant wird – aber die Autos sollten trotzdem weiter darüberfahren. Da haben wir bewusst die Anliegenden – wozu auch die IHK gehört – einbezogen und darum gebeten, uns zur Seite zu stehen. Gemeinsam konnte dann vertreten werden, dass sich die Lage nur mit einem großen Sprung verbessert, wenn die Alltagsmobilität auf Busse und Fußgänger reduziert wird. Mein Beruf macht besonders viel Freude, wenn wir überraschende Partner für Transformationen finden. Manchmal ist es die Feuerwehr, manchmal ein Sportverein. Wir waren in den letzten 20 Jahren zu eng in unseren eigenen Transformationsnetzwerken gefangen. Dabei sehnen sich alle nach Wirksamkeit in der Stadtgestaltung – nicht nur eine bestimmte Klientel.

vhw: Uwe Schneidewind hat in seinem Buch „Dienstschluss“ u. a. vom Innenleben einer Großstadt in Form von Politik und Verwaltung berichtet. Verspüren auch Sie manchmal Gegenwind von Stadtrat und Ämtern bei Planung und Umsetzung wichtiger Projekte, und wie gehen Sie damit um?

Frauke Burgdorff: Ja. Wobei die ersten fünf Jahre wunderbar waren – wir haben gemeinsam mit der Politik Stadt entwickelt, gemeinsam um die richtigen Ziele gerungen und dann zumeist zur Zufriedenheit umgesetzt. In den letzten Jahren hat die „Antibürokratisierungsdebatte“ dazu geführt, dass von uns erwartet wird, dass wir wie ein Lieferservice funktionieren. Politik bestellt, wir liefern den Investitionskomfort direkt an die Haustür. So wird sich eine Stadt nicht gesund entwickeln. Das Austarieren und die Königsdisziplin – das Abwägen – brauchen Zeit, Ambiguitäts-

leranz und am Ende auch politische Entschlossenheit. Es wäre wichtig, dass Bundes- und Landespolitik ihre Tonalität gegenüber Kommunen grundlegend ändern und aufhören diese Lieferando-Mentalität einzufordern. Denn hier bei uns auf der demokratischen Erde wird der Alltag gestaltet, dort werden Politiker, Beigeordnete und Mitarbeitende für konkrete Entscheidungen in der Wahl abgestraft oder am Abendbrottisch infrage gestellt.

vhw: Wenn Sie auf Ihre Amtszeit zurückblicken – was waren die wichtigsten Lehren für die Stadtplanung in Aachen?

Frauke Burgdorff: Erstens: Stützleistungen sind das Fundament – sie dürfen nicht als Bürokratie abgetan werden. Zweitens: Fläche und Linie müssen zusammen gedacht werden – Mobilität und Stadtentwicklung gehören in ein Dezernat. Drittens: Bürgerbeteiligung muss weiterentwickelt werden – weg von der Betroffenenbeteiligung, hin zu einer grundständigen demokratischen Teilhabe. Und viertens: Transformation gelingt mit neuen Partnern – nicht nur mit den eingeübten Verbündeten.

vhw: Danke für dieses Gespräch, Frau Burgdorff.

Dieses Interview wurde als Videokonferenz aufgenommen, von Vibe (<https://chat.mistral.ai/chat/>) zusammengefasst und im Anschluss von der Interviewpartnerin redigiert.

Matthias Rottmann

WHY, HOW and WHAT?

Die Rückeroberung der Selbstwirksamkeit

Stadtentwicklung braucht keine neuen Leitbilder, sondern Werkzeuge, die Selbstwirksamkeit zurückgeben. Drei Praxisbeispiele zeigen, wie Stadttransformation schneller gelingen kann. Der Köln-Katalog Bestand bündelt 18 Strategien, die interdisziplinäre Handlungsoptionen liefern. Die Supervision im Wettbewerb Elisabeth-Aue Berlin klärt funktionale Fragen bereits im Verfahren, statt sie in die Rahmenplanung zu verschieben, und verkürzt so den Prozess. Die Integrierte Projektentwicklung (IPE) in der Suikerzijde in Groningen verbindet Auftraggeberin und Planende in einem gemeinsamen Projektraum. Ziel aller drei: schneller handeln, Verantwortung bündeln, Projekte realisieren.

Der Film „Zurück in die Zukunft“ (1985) handelt von der Angst, dass kleine Entscheidungen oder Zufälle die eigene Zukunft massiv verändern können. Wer den Film weiterdenkt, muss sich eingestehen, dass wir unsere Zukunft als Individuen eigentlich nicht in der Hand haben, sondern das Schicksal mit uns jongliert. Ohne Zeitmaschine können wir nicht planen, dass sich unsere Eltern treffen und verlieben. Wir mussten einfach darauf hoffen und hatten Glück. Anders sieht das aus, wenn wir über die Zukunft, die Entwicklung und die Wohlfahrt von Gemeinschaften nachdenken. Eine Gemeinschaft kann sehr wohl durch viele gute Entscheidungen kleine und große Projekte initiieren und realisieren, die als Gesamtheit in der Lage sind, den Lauf der Geschichte zu beeinflussen.

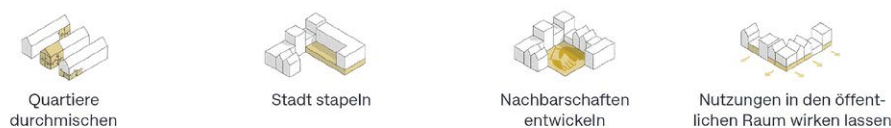
Sowohl das Initiieren als auch das Realisieren von Projekten scheint im Moment herausfordernder denn je. Prozesse ziehen sich in die Länge. Politische Entscheidungen sind auf Besitzstandswahrung und Selbstprofilierung fokussiert. Die Notwendigkeit eines umfassenden und schnellen Umbaus der Städte wird dabei immer wieder in Frage gestellt. Was können wir tun?

Zunächst müssen wir aufhören, über das Why zu reden. Wer die Klimakatastrophe, die notwendigen Klimaanpassungsstrategien, die Mobilitätswende oder die Schaffung kleinräumiger Versorgungskluster immer wieder neu zur Diskussion stellt, erweckt den Eindruck, es gäbe noch Zweifel daran. Das ist kontraproduktiv. Diese Themen sind gesetzt und bedürfen keiner weiteren Verhandlung. Die eigentliche Frage lautet: Wie kommen wir ins Handeln?

Bauweise



Nutzungsmischung



Grün & Klima



Mobilität



Veedelscharakter



Abb. 1: Köln-Katalog Bestand: 18 Strategien, die miteinander kombiniert werden, um sich gegenseitig verstärkende Ansätze zu entwickeln (Quelle: De Zwarte Hond, Stadt Köln)



Motivation zum Handeln entsteht durch Belohnung. Die stärkste Belohnung für vorausschauende und gemeinwohlorientierte Entscheidungen liegt in der Selbstwirksamkeit – dem Akku unserer intrinsischen Motivation. Genau dieser Akku entlädt sich zusehends: durch immer längere Prozesse und ausdifferenzierte Verantwortlichkeiten. Viel davon ist einer Gesetzgebung, Normung und Regelungswut geschuldet, die keine Ziele formuliert, sondern zumeist Umsetzungsvorgaben festlegt – und diese sind nicht selten widersprüchlich. In nahezu jedem Projekt müssen Zielkonflikte von Grund auf neu ausgehandelt werden. Das zieht sich wie ein roter Faden durch das gesamte Planungs- und Baurecht. Zwar werden mit den jüngsten Novellen zur Gebäudeklasse E und zum Bauturbo erste, vorsichtige Schritte in eine andere Richtung gewagt, doch dieses Umdenken dauert zu lange.

Wie können wir als Planende und Entwerfende an allen Seiten des Tisches – Verwaltung, Wirtschaft, Politik – anders zusammenarbeiten? Welche Instrumente benötigen wir dafür? Die Antwort liegt nicht in weiteren Leitbildern, sondern in der Rückkehr der Generalist:innen in Rollen und Verfahren, die Fachdisziplinen, Interessen und Entscheidungsebenen wieder zusammenbringen, statt sie in immer engere Zuständigkeiten aufzuspalten. Drei Werkzeuge aus der eigenen Praxis zeigen, wie das aussehen kann – als Planungsinstrument, als neue Rolle im Verfahren und als neue Form der Projektentwicklung.

Werkzeug: Köln-Katalog

Der Köln-Katalog Bestand zeigt, wie Stadttransformation fachrichtungsübergreifend gedacht werden sollte. Er ergänzt den Köln-Katalog für Neubauquartiere aus dem Jahr 2023 um die komplexere Seite des Kölner Wohnungsmarkts: die vorhandene Stadt. Denn die drängende Frage lautet längst nicht mehr, ob nachverdichtet werden muss – das WHY ist beantwortet, seit der Rat 2021 die Stadtstrategie „Kölner Perspektiven 2030+“ beschlossen hat. Die Frage ist, WIE und WAS konkret in einem Veedel, einer Blockrandbebauung oder einer gewachsenen Siedlung am Stadtrand getan werden kann und welche Transformationspfade besonderes effektiv wirken können.

Erarbeitet von De Zwarte Hond und Duplex Architekten gemeinsam mit dem Amt für Stadtentwicklung und Statistik entsteht der Köln-Katalog Bestand an der Schnittstelle unterschiedlicher Disziplinen – als ämterübergreifende Zusammenarbeit. Das Ergebnis ist kein weiteres Leitbild, sondern ein Werkzeug. Eine Bestandsanalyse ordnet zunächst Kölns Quartiere zwölf Gebietstypen zu – von der dichten Kernstadt bis zur dörflich gewachsenen Siedlung – und macht ihre Stärken und Schwächen lesbar. Fünf Dimensionen – Bauweise, Nutzungsmischung, Grün und Klima, Mobilität, Veedelscharakter – bilden den Rahmen, innerhalb

dessen 18 Strategien konkrete Handlungsoptionen liefern. Keine Strategie funktioniert allein. Es geht immer darum, ein Set sich gegenseitig verstärkender Ansätze zu entwickeln.

Der Köln-Katalog Bestand schreibt damit keine einheitliche Lösung vor, die an jedem Ort gleich aussieht. Als städtebauliches Entwicklungskonzept nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB entfaltet der Köln-Katalog Bestand eine steuernde, aber keine unmittelbar bindende Wirkung. Er übersetzt ein übergeordnetes Zielsystem (die Kölner Perspektiven) in eine Werkzeugkiste, aus der Planende je nach Situation auswählen und kombinieren. Damit verschiebt sich die eigentliche Aushandlung: Nicht mehr jedes Projekt muss klären, ob Nachverdichtung, Grün oder Mobilitätswende überhaupt Ziel sind – das steht fest. Verhandelt wird nur noch, welche der 18 Strategien den größten Hebel bieten. Mit jedem Realisierungsschritt ergeben sich neue Ansatzpunkte für weitere Maßnahmen und Strategien. Genau darin liegt ein Stück zurückgewonnener Selbstwirksamkeit: Wer mit dem Katalog arbeitet, beginnt nicht bei null, beginnt nicht allein und denkt aus einer generalistischen Perspektive.¹

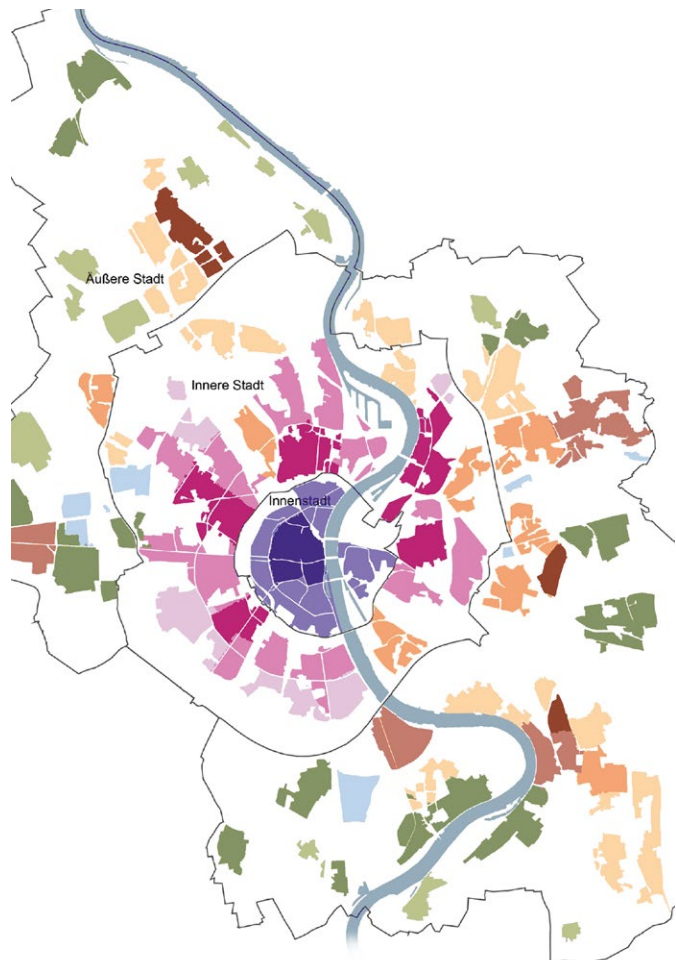


Abb. 2: Kölner Bestandsquartiere gegliedert in zwölf unterschiedliche Gebietstypen (Quelle: Stadt Köln)

¹ Köln-Katalog zum Download: <https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=1092625&type=do>



Abb. 3: Der Köln-Katalog Bestand in der Anwendung (Quelle: De Zwarte Hond)

Werkzeug: Supervision

Auch das Wettbewerbsverfahren, zur Elisabeth-Aue in Berlin-Pankow zeigt den Wunsch, verschiedene Perspektiven stärker und früher zusammenzuführen. Auf 73 Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche am nördlichen Stadtrand soll ein Quartier für mehr als 10.000 Menschen entstehen: mindestens 5000 Wohnungen, kurze Wege, eine neue Straßenbahnanbindung. Verständlich, dass die Entscheidung, hier zu bauen, immer wieder auch politisch hinterfragt wurde. Nach der finalen Entscheidung, das Projekt anzugehen, soll es nun aber schnell gehen.² Hierzu hat die Entwicklungsgesellschaft Elisabeth-Aue, gemeinsam getragen von Howoge und Gesobau, in Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung einen nichtoffenen anonymen Planungswettbewerb (13 Teams) und eine anschließende kooperative Werkstatt (vier Teams) ausgelobt. Ein solches Verfahren kann schnell ein Jahr oder länger dauern, am Ende sind zwar meist ein Entwurf und ein Planungsteam gefunden, jedoch sind wesentliche Abstimmungen auf dem Weg zu einem funktionierenden und realisierbaren Plan noch nicht erfolgt. Der Fokus der Teilnehmenden liegt auf dem Wettbewerbserfolg, der der Jury auf dem Aushandeln eines städtebaulichen Leitbilds. Funktionale Aspekte treten allzu häufig in den Hintergrund. Schnell wird in der anschließenden Rahmenplanung klar, dass das Quartier viel weniger grün wird als gezeichnet, weil beispielhaft Feuerwehr, Ver- und Entsorgung sowie verkehrliche Aspekte mehr Raum brauchen. Die zeitlichen Risiken im Rahmenplanprozess und in der Bauleitplanung sind deshalb groß.

² Senatsverwaltung <https://www.berlin.de/sen/stadtentwicklung/neue-stadt-quartiere/elisabeth-aue/>

Um dies zu vermeiden, hat die Entwicklungsgesellschaft Elisabeth-Aue entschieden, bereits im Werkstattverfahren zahlreiche funktionale Aspekte vorzudenken. Hierzu hat sie die Rolle der „Supervision“ konzipiert und in enger Kooperation mit De Zwarte Hond als Supervisor mit Leben gefüllt: Ihre Aufgabe ist eine eigenständige Funktion zwischen Bauherrschaft, Verwaltung, Jury und Teams.

Die Supervision entwirft nicht, sie bewertet nicht und hat kein Stimmrecht im Preisgericht, aber sie analysiert fortwährend die Entwürfe. Sie eröffnet einen fachlichen Raum, in dem aus generalistischer Perspektive nicht nur die Entwürfe, sondern auch die Auslobung selbst – also die Wünsche und Vorgaben der Auftraggeberin – hinterfragt und geschärft werden. Widersprüche zwischen Zielen werden so sichtbar und bearbeitbar. Die Supervision erstellt und pflegt prozessbegleitend einen objektivierbaren, kriteriengeleiteten Darstellungssatz der unterschiedlichen Entwürfe: Wirtschaftlichkeitskennwerte, Erdgeschossbelegungsquote, Eignung für Großbäume, ein Urbanitätsindex und Karten zur fußläufigen Erreichbarkeit sind hierfür einige Beispiele. Diese Werkzeuge simulieren, näherungsweise, wie sich das künftige Quartier im Alltag tatsächlich nutzen und erleben lässt, und welche Herausforderungen der Realisierungsprozess bietet.

Der Zeitgewinn lässt sich an konkreten Ergebnissen ablesen: Die Abstimmungen mit der Feuerwehr zu einem vereinfachten „Sicherheitstreppehaus light“ wurden bereits im Verfahren zum Abschluss gebracht, Erschließungstypologien geklärt, die Obergrenze von 5000 Wohnungen verbindlich gesetzt – Fragen, die sonst erst in der Rahmen-



planung auftauchen und dort Monate kosten können. Drei Beobachtungen bleiben aus diesem und anderen großen städtebaulichen Wettbewerbsverfahren:

Erstens, gerade in städtebaulichen Wettbewerben wachsen Preisgerichte stetig: Fach- und Sachpreisrichter, Politik, Fachleute aus der Verwaltung und Externe sollen das Ergebnis gemeinsam absichern. Dass bei manchmal bis zu 60 Perspektiven in einem Preisgericht eine integrale, fachlich geführte Diskussion entstehen kann, ist jedoch kaum vorstellbar. Was tatsächlich entsteht, ist Verantwortungsdiffusion.

Zweitens ist es möglich, verfahrensbegleitend Abstimmungen voranzutreiben und einen analytischen Vergleich der Entwürfe in das Verfahren zu integrieren.



Abb. 4 und 5: Urbanitätsindex Mobilität & Versorgung Elisabeth-Aue (Quelle: De Zwarte Hond)

Drittens ist die Sorge, die stimmberechtigten Jurymitglieder könnten an Bedeutung verlieren, wenn eine neue Rolle wie die Supervision die Entwürfe analysiert, unbegründet.

Wer Entscheidungen, basierend auf belastbaren Grundlagen, bereits im Verfahren trifft, statt Konflikte in das nachgelagerte B-Plan-Verfahren zu verschieben, übernimmt mehr Verantwortung für das Ergebnis – auch über die eigene Fachdisziplin hinaus – und kann damit den Rahmenplanprozess am Ende genau um jene Zeit schneller machen, um die es der Auftraggeberin von Anfang an ging.

Werkzeug: Integrierte Projektentwicklung (IPE)

In vielen Hochbau- und Infrastrukturprojekten wird derzeit die Integrierte Projektentwicklung (IPA) als neue Vertragsform erprobt. Anders als im klassischen Dreieck aus Auftraggebenden, Planenden und ausführenden Unternehmen schließen bei der IPA alle Beteiligten von Beginn an einen gemeinsamen Vertrag mit gemeinsamem Risiko und gemeinsamem Erfolg. Entscheidungen entstehen in einem gemeinsamen Projektraum, nicht in getrennten Vertragsverhältnissen mit gegenläufigen Interessen. Wirtschaftlicher Erfolg stellt sich nur gemeinsam ein oder gar nicht – das verändert, wie an einem Projekt gearbeitet wird, von Anfang an. Damit das funktioniert, muss der Startpunkt des Projekts ein anderer sein: Nicht ein Wettbewerbserfolg oder ein bestehender Entwurf soll bestmöglich realisiert werden, vielmehr wird das Projektziel in der ersten Phase gemeinsam erarbeitet und definiert.

Für die städtebauliche Entwicklung der Suikerzijde³ haben die Stadt Groningen und De Zwarte Hond eine vergleichbare Form der Zusammenarbeit erprobt – in Anlehnung an die IPA lässt sie sich als IPE bezeichnen: Integrierte Projektentwicklung. Auch hier arbeiten Auftraggeberin und Planende in einem gemeinsamen Projektbüro. Der Startpunkt ist ebenfalls nicht ein Plan oder ein Wettbewerbsergebnis, sondern die Entscheidung zur Zusammenarbeit selbst – und eine gemeinsame Entwurfsmaxime, nämlich das fortzuführen, was Groningen seit Jahrzehnten auszeichnet: Kontinuität, Kollektivität, Kompaktheit.⁴

Voraussetzung dafür ist eine aktive Bodenpolitik: Die Stadt hat die Flächen der in-

³ <https://dezwarthond.nl/de/projecten/de-suikerzijde/>

⁴ Diese Leitbilder der Groninger Stadtentwicklung wurden in der Ausstellung „Bold Cities – Brave Decisions“ veranschaulicht. <https://dezwarthond.nl/de/projecten/ausstellung-mutige-stadt-mutige-entscheidungenund>

solventen Zuckerfabrik frühzeitig erworben und ist damit Eigentümerin des gesamten Gebiets – ein zentrales Element kommunaler Selbstwirksamkeit. Die Integrierte Projektentwicklung lässt sich wie folgt beschreiben: Entworfen und untersucht wird dabei immer nur, was im jeweiligen Moment tatsächlich entscheidungsrelevant ist. Vergütet werden nicht abgeschlossene zuvor definierte und bepreiste Leistungen, sondern die eingebrachte Arbeitszeit (vgl. IPA). Finanzielle, räumliche, organisatorische, soziale und juristische Perspektiven verschmelzen dabei zu einer einzigen Betrachtung, statt nacheinander in getrennten Strängen bearbeitet zu werden. Für den Entwurf selbst und den Entwicklungsprozess bietet dies neue Möglichkeiten:

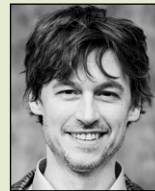
Erstens: paralleles Arbeiten in unterschiedlichen Maßstäben und fragestellungsabhängigen Konkretisierungsstufen und Planaussagen. So kann der öffentliche Raum bereits in Strukturplan, Straßenprofilen und Infrastrukturbauwerken einen hohen Konkretisierungsgrad aufweisen, während für die Baufelder nur Ziele formuliert sind.

Zweitens kann der öffentliche Raum als Rückgrat des Quartiers grobmaschiger und gleichzeitig robuster konzipiert werden. Es entsteht nur so viel, dass er wirklich lebendig werden kann. Parallel wird ein großer Teil der Verantwortung für die Gebäudekonfiguration auf die Baufelder und für die kollektiven Flächen sowie sozialen Funktionen in die hochbauliche Projektentwicklung delegiert. Große, in ihrer räumlichen Struktur komplexe Baufelder werden damit selbst zu kleinen Quartieren. Ihre Vergabe geschieht nach qualitativen statt wirtschaftlichen Kriterien. Die Konkretisierung der Baufelder wird anschließend zur Qualitätssicherung durch einen Supervisor begleitet.

Drittens übernimmt die Gemeinde an Schlüsselstellen eine aktive Rolle in der Hochbauentwicklung. Die Errichtung und der Betrieb der Quartiersgaragen werden als öffentliche Aufgabe gesehen. Zusätzlich plant die Stadt ein großes Pioniersgebäude als Bauherrin selbst. Dieses folgt in seiner Programmierung und strukturellen Flexibilität nicht primär wirtschaftlichen Zielen. Es soll vielmehr als Anker, Place-making und Quartiersmeisterei die Entstehung der Suikerzijde begleiten und als Qualitätsimpuls wirken.

Gerade die ersten Bewohnerinnen und Bewohner brauchen besondere Fürsorge. In den ersten Bausteinen entscheidet sich, wie das Miteinander für die gesamte, lange Entwicklungsphase der Suikerzijde und darüber hinaus aussieht. Wer hier strategisch investiert, investiert in Vorausschau.

Alle drei Werkzeuge – Köln-Katalog, Supervision und IPE – verfolgen im Kern dasselbe Ziel: schneller werden, Sand aus dem Getriebe von Quartiersentwicklung und Stadttransformation nehmen, den Selbstwirksamkeitsakku aufladen, indem Beteiligte echten Gestaltungsspielraum erhalten. Der Fokus liegt konsequent auf der Realisierung. Denn nichts überzeugt und motiviert mehr als das Realisierte. Die zusätzlichen Bäume im Straßenraum, der entstandene Wohnraum, der neue Laden um die Ecke – oder zusammengefasst: die neue Lebendigkeit unserer Städte und Quartiere.



Matthias Rottmann

Architekt | Partner De Zwarte Hond, leitet das Büro von De Zwarte Hond in Köln



Abb. 6: In der Suikerzijde dreht sich alles um das Thema „Verbinden“ (Quelle: De Zwarte Hond)



Helle Søholt

„Städte für Menschen“ – was bedeutet das im Jahr 2026?

Im Jahr 2010 veröffentlichte Jan Gehl das Buch „Städte für Menschen“, und der Titel fasste in drei Wörtern eine Idee zusammen, die sich im Laufe jahrzehntelanger Forschung und Beobachtung entwickelt hat: Städte sollten in erster Linie auf die Menschen ausgerichtet sein, die in ihnen leben. Damals stellte dies für einen Großteil der konventionellen Stadtentwicklung noch eine Herausforderung dar, denn seit Generationen hatten sich Städte zunehmend an Funktionen, Infrastruktur und Mobilität orientiert. Der Verkehr ließ sich mit großer Präzision messen. Wirtschaftliche Aktivitäten konnten quantifiziert werden. Gebäude konnten anhand detaillierter technischer Standards bewertet werden. Doch das Alltagsleben, das sich zwischen diesen Gebäuden abspielte, wurde oft weitaus weniger verstanden.

Jan Gehls Arbeit trug dazu bei, diese Perspektive zu ändern. Indem er beobachtete, wo Menschen gingen, wo sie stehen blieben, wo Kinder spielten, wo ältere Menschen ihre Zeit verbrachten und was manche Straßen einladend machte, während andere lediglich als Durchgang dienten, trug er dazu bei, den Alltag zum Gegenstand systematischer Untersuchungen zu machen. Was Menschen in Städten tatsächlich taten, konnte zu Wissen werden, und dieses Wissen konnte in Planung und Gestaltung einfließen.

Die Städte sind weltweit weiter gewachsen, während sich der Klimawandel von einer Prognose zu einer gelebten Realität entwickelt hat. Viele Gesellschaften altern, und die Bezahlbarkeit von Wohnraum ist in Städten auf der ganzen Welt zu einer immensen Herausforderung geworden. Einsamkeit und soziale Isolation werden zunehmend als ernsthafte gesellschaftliche Probleme erkannt, während die öffentliche Gesundheit durch einen bewegungsarmen Lebensstil und ungleichen Zugang zu einer gesunden Umwelt beeinträchtigt wird. Die Artenvielfalt steht unter Druck. Gleichzeitig werfen schwindendes Vertrauen und zunehmende Polarisierung neue Fragen hinsichtlich der Räume und Institutionen auf, die wir gemeinsam nutzen. Vor diesem Hintergrund erweitert sich die Bedeutung einer Stadt für die Menschen. Zwar bleiben die Grundprinzipien einer guten Stadt bestehen, doch haben ihre Auswirkungen an Bedeutung gewonnen.

Von der Qualität des Ortes zur Lebensqualität

Einer der zentralen Beiträge von „Cities for People“ bestand darin, den Blick von der aus der Vogelperspektive betrachteten Stadt auf die auf Augenhöhe erlebte Stadt zu lenken. Der menschliche Maßstab ist entscheidend. Die Gehgeschwindigkeit ist entscheidend. Ebenso wie die Entfernung, aus der wir andere Menschen wahrnehmen sowie die Qualität des Übergangs zwischen einem Gebäude

und einer Straße. Sitzgelegenheiten, sichere Überwege, Schutz vor Witterung, Schatten und Möglichkeiten, anderen zu begegnen – all das beeinflusst, wie eine Stadt erlebt wird.

Im Vergleich zu den enormen Herausforderungen, vor denen Städte heute stehen, mögen diese als kleine Anliegen erscheinen. Doch es sind die alltäglichen Rahmenbedingungen, durch die viele dieser größeren Herausforderungen erlebt werden. Die Qualität unserer Umgebung beeinflusst Tausende kleiner Entscheidungen. Sie bestimmt, ob das Gehen oder Radfahren sich wie eine selbstverständliche Wahl anfühlt, ob Kinder sich selbstständig fortbewegen können und ob ältere Menschen in ihren Gemeinschaften aktiv bleiben. Sie trägt dazu bei, ob Menschen einander begegnen, Zugang zur Natur haben und ob der öffentliche Nahverkehr sie nicht nur mit einem Bahnhof, sondern auch mit den vielfältigen Möglichkeiten der Stadt verbindet.

Stadtgestaltung bestimmt nicht, wie Menschen leben. Menschen treffen ihre eigenen Entscheidungen, und Städte werden von Kultur, Wirtschaft und Politik geprägt – zum Beispiel von der Lage auf dem Wohnungsmarkt, einem lokalen Wahlzyklus, einer Rezession oder einer Hitzewelle. Doch die physische Umgebung beeinflusst die Möglichkeiten, die uns zur Verfügung stehen, und die Diskussion darüber, was menschenzentrierte Städte ausmacht, geht mittlerweile weit über die Schaffung attraktiver öffentlicher Räume hinaus. Heute geht es auch um öffentliche Gesundheit, Klimaresilienz, soziale Verbundenheit, selbstbestimmte Mobilität, Zugang zu Chancen und Zugehörigkeit. Letztendlich geht es um die Art von Gesellschaft, die unsere Städte mitgestalten. Stadtentwicklung muss sich deshalb nicht nur mit der Qualität von Orten befassen, sondern auch mit der Lebensqualität, die diese Orte ermöglichen können.

Bedürfnisse bleiben bestehen – urbane Herausforderungen haben sich gewandelt

Durch meine mehr als 25-jährige Arbeit in Städten auf der ganzen Welt habe ich gelernt, dass es kein universelles Modell für die „gute Stadt“ gibt. Das heißt, Kopenhagen kann – und sollte – nicht einfach nach Berlin oder München, Melbourne oder São Paulo übertragen werden. Städte entwickeln sich aus unterschiedlichen klimatischen, kulturellen, wirtschaftlichen, historischen und politischen Rahmenbedingungen, und was an einem Ort funktioniert, kann an einem anderen völlig ungeeignet sein. Dennoch bleiben einige menschliche Bedürfnisse bemerkenswert beständig.

Menschen brauchen Sicherheit und Bewegungsfreiheit. Wir brauchen andere Menschen, aber auch Orte, an die wir uns zurückziehen können. Wir brauchen Zugang zur Natur und Möglichkeiten, am öffentlichen Leben teilzunehmen. Und wir müssen das Gefühl haben, irgendwo dazuzugehören. Diese Abwägungen und Vereinbarungen sind grundlegend für einen menschenzentrierten Städtebau. Das Ziel besteht nicht darin, Städte zu schaffen, die alle gleich aussehen. Es geht vielmehr darum zu verstehen, wie gemeinsame menschliche Bedürfnisse innerhalb unterschiedlicher Kulturen, Landschaften und Gemeinschaften gefördert werden können. Das erfordert mehr als nur die Anwendung eines Katalogs bewährter Gestaltungslösungen. Es erfordert Neugierde darauf, wie Menschen tatsächlich leben, und es erfordert, dass Städte sehr gut darin werden, von den Orten zu lernen, die sie verwalten.

Veränderung beginnt damit, die Dinge anders zu sehen

Wenn wir bei Gehl mit Städten zusammenarbeiten, beginnen wir mit der Beobachtung. Bevor man Vorschläge machen oder überhaupt darüber nachdenken kann, was sich ändern sollte, ist es wichtig zu verstehen, was bereits geschieht: wie ein Ort genutzt wird, wer anwesend und wer abwesend ist, wo Menschen ihre Zeit verbringen, wie sie sich fortbewegen, wo Barrieren bestehen und welche Eigenschaften von der Gemeinschaft bereits geschätzt werden. Das mag einfach klingen, doch wenn man den Fokus einer Stadt verändert, kann sich auch die Art der Entscheidungen ändern. New York bietet hierfür ein gutes Beispiel.

Als Gehl 2007 begann, mit der Stadt New York zusammenzuarbeiten, herrschte auf ihren Straßen bereits ein außergewöhnliches öffentliches Leben. Dennoch wurde ein Großteil des Straßennetzes und dessen Qualität nach wie vor in erster Linie anhand des Fahrzeugverkehrs beurteilt. In Zusammenarbeit mit der Stadt dokumentierten wir Fußgängerbewegungen, Radverkehr und Aufenthaltsaktivitäten in allen fünf Stadtbezirken. Ziel war es, Daten zu sammeln, die etwas sichtbar machen würden, was in Verkehrs- und Planungsentscheidungen historisch gesehen schwer dar-

stellbar war: das Leben auf der Straße. Diese gesammelten Erkenntnisse wurden Teil einer viel umfassenderen Transformation, die von einer ambitionierten politischen und zivilgesellschaftlichen Führung vorangetrieben wurde.

Durch temporäre Maßnahmen konnten die New Yorker die Straßen auf eine neue Art erleben, noch bevor dauerhafte Investitionen getätigt wurden. Der Times Square ist heute das bekannteste Beispiel für diese Arbeit, doch für Gehl war das Netzwerk aus Prototypen in der ganzen Stadt von größerer Bedeutung. Die neuen öffentlichen Plätze, Fußgängerzonen und die Fahrradinfrastruktur – sowie die Beobachtung, wie die Menschen auf diese Angebote reagierten – vermittelten nach und nach ein neues Verständnis dafür, welchen Beitrag Straßen zum städtischen Leben leisten können.

Evidenz und Beobachtung schaffen Vertrauen

Städtischer Wandel wird oft als gestalterische Herausforderung dargestellt, doch in der Praxis handelt es sich ebenso oft um eine Vertrauensfrage. Politische Entscheidungsträger müssen darauf vertrauen können, dass der von ihnen befürwortete Wandel funktionieren kann; kommunale Ämter müssen verstehen, wie sich vorgeschlagene Veränderungen in die Budgets, Hierarchien und Rahmenbedingungen einfügen, innerhalb derer sie arbeiten müssen. Und was vielleicht am wichtigsten ist: Die Bürger brauchen Gelegenheiten, zu verstehen und zu erleben, was dieser Wandel bedeuten könnte.



Abb. 1: Herald Square in New York vorher (© DOT-Digital)



Abb. 2: Herald Square in New York nachher (© DOT-Digital)



Anstatt die Zukunft nur anhand von Zeichnungen, Modellen und Prognosen zu diskutieren, können Städte manchmal Teile dieser Zukunft schon im Voraus erleben. Sie können beobachten, messen, testen und verfeinern, bevor sie entscheiden, was dauerhaft umgesetzt werden soll. Für Kommunen, die mit begrenzten Ressourcen vor enormen (und manchmal unvorhersehbaren) Umbrüchen stehen, wird die Fähigkeit, durch Handeln zu lernen, immer wichtiger werden.

Der lange Blick: Kopenhagens Hafen

Unterschiedliche Transformationen erfordern eine ganz andere Art von Geduld. Heute ist Kopenhagens Hafen Teil des Alltags der Stadt. Abgesehen vom Radfahren ist er vielleicht der Teil des „Kopenhagener Lebensstils“, den Nicht-einwohner am besten kennen: Die Menschen gehen vor der Arbeit und nach der Schule schwimmen, Radfahrer und Fußgänger bewegen sich gleichermaßen entlang der Uferpromenade. Öffentliche Räume, Wohnraum, Arbeitsplätze, kulturelle Einrichtungen und Natur treffen an einem Ort aufeinander, der einst weitgehend ein Industriegebiet war. Im Jahr 2024 wurde der „Hafen“ von Timeout zum viertcoolsten Stadtteil der Welt gekürt.

Es wäre verlockend, diesen Wandel als eine Ansammlung erfolgreicher Projekte zur Gestaltung des öffentlichen Raums und zur Stadtentwicklung zu betrachten. Doch dabei würde man die wichtigere Geschichte übersehen: Der Wandel begann mit Investitionen in die Wasserqualität. Ab den 1990er Jahren modernisierte Kopenhagen sein Abwassersystem und baute unterirdische Becken, um bei starken Regenfällen das Abwasser aufzunehmen. Dadurch konnte die Stadt den Großteil der 93 Überlaufkanäle schließen, die einst Abwasser in den Hafen gepumpt hatten. Erst nach diesen mehr als zehnjährigen Bemühungen, die 2002 in der Eröffnung des ersten Hafenbads gipfelten (zunächst in Islands Brygge, dann direkt hinter Fisketorvet), konnte sich ein ehemaliges Industriegewässer zu einem Ort des alltäglichen städtischen Lebens wandeln.

Durch diese Bemühungen wurde der Hafen – nun einschließlich des Wassers – zu einem potenziellen öffentlichen Gut. Doch was sollte damit geschehen? Gehl half bei der Entwicklung eines strategischen Rahmens, der eine gemeinsame Ausrichtung für den Hafen festlegte, ohne jedes zukünftige Projekt im Detail vorzuschreiben. Der öffentliche Zugang zum Wasser, Aktivitäten auf dem Wasser und temporäre Nutzungen konnten sich im Laufe der Zeit durch das Wirken vieler verschiedener Akteure entwickeln. Kein einzelnes Projekt hat den Hafen geschaffen, wie ihn die Menschen heute erleben. Keine einzelne Verwaltung hat ihn geschaffen, und kein einzelner Architekt hat ihn entworfen. Seine Verwandlung entstand durch das Zusammenspiel von Umweltinvestitionen, öffentlicher Politik, privater Ent-

wicklung, bürgerschaftlichem Engagement, Infrastruktur und Gestaltung über viele Jahrzehnte hinweg.

Dies ist eine wichtige Lehre für die vor uns liegenden städtischen Umgestaltungen, denn Städte neigen nach wie vor dazu, Herausforderungen in Sektoren aufzuteilen. Das heißt: Projekte zur Klimaanpassung gehören zu einer Abteilung, Mobilität zu einer anderen, öffentlicher Raum zu einer dritten, während Gesundheit und Wohnen an anderer Stelle behandelt werden.

Ein Baum kann Schatten spenden, die Artenvielfalt fördern, Regenwasser aufnehmen, das psychische Wohlbefinden verbessern und eine Straße zu einem angenehmeren Ort zum Spaziergehen machen. Ein Radweg kann Emissionen reduzieren, körperliche Aktivität fördern, einem Teenager mehr Unabhängigkeit verschaffen und ein Stadtviertel mit Bildungs- und Arbeitsmöglichkeiten verbinden. Ein öffentlicher Raum kann zur Klimaresilienz beitragen und gleichzeitig einen Ort schaffen, an dem sich Nachbarn treffen können. Die Art und Weise, wie wir Orte erleben, ist weit mehr als die Summe ihrer Teile. Doch Städte – und die Art und Weise, wie Menschen sie erleben – lassen sich nicht unbedingt entlang fachlicher Zuständigkeiten unterteilen. Zukünftige Generationen, die sich mit der Stadtumgestaltung befassen, müssen diese miteinander verflochtenen Zusammenhänge besser erkennen und entsprechend handeln.

Von getrennten Systemen zum Alltag

Integriertes Denken ist auf der Ebene des Stadtquartiers besonders wichtig. Während eines Großteils des 20. Jahrhunderts gelang es der Stadtplanung hervorragend, Funktionen voneinander zu trennen. Wohnen, Arbeit, Freizeit und Verkehr konnten jeweils als eigenständige Systeme geplant und durch Infrastruktur miteinander verbunden werden. Der Alltag lässt sich jedoch selten in solch klare Kategorien einordnen. Der Weg zur Schule ist sowohl eine körperliche Aktivität als auch eine Gelegenheit für Eltern, sich mit ihren Kindern zu unterhalten, oder für Kinder, miteinander zu spielen. Ein Park kann ein Ort für Sport, Freizeit oder beides sein – und gleichzeitig Regenwasser auffangen. Die Straße vor einem Haus kann gleichzeitig als Verkehrsinfrastruktur, Lebensraum, Spiel- und Sozialraum dienen – ein Ort, an dem man mit dem Fahrrad zur Arbeit fährt, an dem nachts ein Igel die Straße überquert, an dem Kinder Fußball spielen und an dem Nachbarn anhalten und sich unterhalten.

Ein neues Stadtviertel in Billund, Dänemark, namens Travbyen, verfolgt diesen integrierten Ansatz und bot Gehl die Gelegenheit, zu überlegen, wie Spiel, Klimaanpassung, Biodiversität, Mobilität und Gemeinschaft von Anfang an miteinander verknüpft werden können. Das Spiel beschränkt sich hier nicht auf einen Spielplatz – es zieht sich durch das

gesamte Projekt, am deutlichsten sichtbar in der „Playline“, dem wichtigsten öffentlichen Treffpunkt des Viertels und Verbindungsweg zum Rest der Stadt, der Bewohner aller Altersgruppen dazu einlädt, innezuhalten und sich zu engagieren.

Auch die Klimaanpassung ist in die Landschaft integriert und nicht als Infrastruktur versteckt: Die zentrale Grünfläche des Projekts fungiert als großer „Schwamm“, der Regenwasser sammelt, um die Auswirkungen von Starkregenereignissen abzumildern und den Bewohnern gleichzeitig ein sichtbares Gefühl für den Wechsel der Jahreszeiten zu vermitteln. Das Gehen und Radfahren ist dabei nicht nur als Fortbewegungsart konzipiert, sondern als Rahmen, der die Selbstständigkeit von Kindern fördert und mehr Gelegenheiten für Begegnungen zwischen Nachbarn schafft.

Das Ziel ist es nicht, die Gemeinschaft selbst zu gestalten – das ist unmöglich. Was die Stadtplanung jedoch leisten kann, ist die Schaffung günstigerer Bedingungen für die Entfaltung dieser Beziehungen: Stadtquartiere, in denen sich Menschen auf natürliche Weise begegnen, in denen sich Kinder sicher bewegen können, in denen verschiedene Generationen Gründe haben, Zeit im Freien zu verbringen, in denen die Natur im Alltag präsent ist und in denen gemeinsame Räume zur Teilhabe einladen. Auf diese Weise wird die physische Stadt mehr als nur eine Ansammlung von Gebäuden und Infrastrukturen. Sie wird zum Rahmen, in dem Beziehungen wachsen können.

Die Stärkung der Kommunen bedeutet die Stärkung der Lernfähigkeit

Der Titel des diesjährigen vhw-Verbandstags fordert uns auf, über das „Übermorgen“ nachzudenken. Das ist eine wichtige Herausforderung, doch wir sollten nicht davon ausgehen, dass wir Übermorgen vorhersagen können, nur, weil wir darüber nachdenken.

Allein das letzte Jahrzehnt hat gezeigt, wie schnell sich die Verhältnisse ändern können. Die Covid-19-Pandemie hat alle Erwartungen an den Beginn eines neuen Jahrzehnts über den Haufen geworfen und die Art und Weise verändert, wie wir leben, arbeiten, miteinander umgehen und mit unserer Umgebung in Beziehung treten. Klimaereignisse der letzten Jahre haben lange unterschätzte Schwachstellen offenbart, die mitunter sogar die düstersten Vorhersagen übertrafen.

Neue Technologien verändern weiterhin Mobilität, Handel und Kommunikation, was wiederum Kultur, Gesellschaft und Politik verändert. Demografische und wirtschaftliche Verschiebungen verändern die Bedürfnisse von Stadtvierteln, während Migration ständig neue Kulturen, neues Wissen und neue Anforderungen mit sich bringt. Städte brauchen deshalb eine langfristige Ausrichtung und die Fähigkeit, sich anzupassen. Deshalb ist die Stärkung der Kommunen so wichtig: Institutionen, die Veränderungen

beobachten, den Gemeinschaften zuhören und abteilungsübergreifend arbeiten können, die quantitative Erkenntnisse mit gelebter Erfahrung verbinden, Ideen erproben und ehrlich bewerten und die institutionelles Wissen bewahren, während sie gleichzeitig bereit sind, den Kurs anzupassen, wenn sich die Umstände ändern.



Abb. 3: George Street in Sydney vorher (© Ed-Ni-Photo_iStock)



Abb. 4: George Street in Sydney nachher (© Gehl)

Unsere langjährige Zusammenarbeit mit der Stadt Sydney hat diese Erkenntnis noch einmal untermauert: Die städtische Umgestaltung hat sich dort über fast zwei Jahrzehnte hinweg vollzogen. Die Veränderungen an der George Street und im Stadtzentrum sind wichtig, doch ebenso bedeutsam (wenn auch weniger sichtbar) ist die institutionelle Kontinuität, die dahintersteht: politische Führung, engagierte Mitarbeiter der Stadtverwaltung, eine gemeinsame Vision und die Fähigkeit, diesen Kurs beizubehalten, während sich einzelne Projekte und Ansätze weiterentwickelten. Für Städte, die über den nächsten Wahlzyklus hinausdenken, könnte diese Erkenntnis – die von Zielstrebigkeit und Kontinuität – das wichtigste Prinzip von allen sein.

Eine Chance für deutsche Städte

Diese Fragen sind für deutsche Städte heute von besonderer Relevanz. Deutschland verfügt über ein außergewöhnliches städtisches Erbe: starke kommunale Institutionen, etablierte öffentliche Verkehrssysteme, kompakte Stadtstrukturen, gewachsene Stadtquartiere und eine lange Tradition der Investition in öffentliche Güter. Die Städte bergen



zudem eine enorme Ressource, die manchmal unterschätzt wird – den öffentlichen Raum selbst. Straßen, Plätze, Bahnhofsbereiche, Ortskerne und die Räume zwischen den Gebäuden machen einen wesentlichen Teil des gemeinsamen städtischen Raums aus. Wie diese Räume genutzt werden, wird eine immer wichtigere Rolle dabei spielen, wie deutsche Städte auf den Klimawandel, den demografischen Wandel, Mobilitätsbedürfnisse, den Wohnungsmarkt und sich wandelnde Arbeits- und Handelsmuster reagieren. Sie werden auch beeinflussen, wie attraktiv deutsche Städte in einem zunehmend wettbewerbsorientierten europäischen Kontext bleiben.

Städte konkurrieren heute nicht mehr nur über das Steuerniveau, die Infrastruktur oder Bürostandorte. Sie konkurrieren um Lebensqualität. Die Möglichkeit, sicher zu Fuß zu gehen oder mit dem Fahrrad zu fahren, die Natur zu erreichen, am Nachbarschaftsleben teilzunehmen, Zugang zu attraktiven öffentlichen Räumen zu haben und sich problemlos und ohne Abhängigkeit vom Auto fortzubewegen, beeinflusst zunehmend die Entscheidung der Menschen, wo sie leben, studieren, Unternehmen gründen und ihre Zukunft gestalten. Der öffentliche Raum sollte deshalb nicht als eine Annehmlichkeit verstanden werden, die erst dann in Angriff genommen wird, wenn die Themen Wohnen, Verkehr und wirtschaftliche Entwicklung gelöst sind. Er ist Teil der Infrastruktur, die diese Ziele miteinander verbindet.

Deutschland liefert bereits ermutigende Beispiele: In München hat unsere Untersuchung zur Nutzung des öffentlichen Raums gezeigt, wie wichtig alltägliche lokale Räume – Straßen, kleinere Plätze und Nischen in den Stadtvierteln – für das tägliche Stadtleben geworden sind. Die Betrachtung der Menschen statt nur der physischen Räume offenbarte zudem wichtige Unterschiede darin, wer sich wohlfühlte, wer sich ausgeschlossen fühlte und wie verschiedene Gruppen die Stadt nutzten. Unsere anschließende Arbeit in der Münchner Altstadt hat untersucht, wie Mobilität und die Qualität des öffentlichen Raums gemeinsam angegangen werden können. Dies ist wichtig, weil Debatten über Straßen allzu leicht in einfache Gegensätze polarisiert werden: Autos gegen Fahrräder, Bewegung gegen Verweilen, Erreichbarkeit gegen öffentliches Leben. Die eigentliche Aufgabe ist interessanter: Straßen und öffentliche Räume zu schaffen, die für die Stadt als Ganzes besser funktionieren.

Mobilität muss funktionieren, Unternehmen brauchen Zugang, Kinder und ältere Menschen müssen sich sicher fortbewegen können. Bäume und Natur brauchen Raum, und Maßnahmen zur Klimaanpassung müssen vorangetrieben werden. Die Menschen brauchen Orte der Begegnung. Und Stadtquartiere müssen wirtschaftlich und sozial lebendig bleiben. Bei guter Stadtgestaltung geht es genau darum, diese Beziehungen in Einklang zu bringen – eine Aufgabe, die eine starke und visionäre politische Führung erfordert.



Abb. 5: Platz Am Kosttor in der Münchner Altstadt – Bestand (© Gehl)



Abb. 6: Visualisierung Platz Am Kosttor in der Münchner Altstadt (© Gehl)

Veränderungen werden stets mit verständlicher Vorsicht betrachtet, insbesondere wenn es um umstrittene öffentliche Räume (Straßen, Parks oder Ähnliches) geht. Doch Vorsicht an sich ist keine neutrale Haltung, und in Zeiten rascher gesellschaftlicher, ökologischer und wirtschaftlicher Veränderungen ist Untätigkeit eine politische Entscheidung, die erhebliche Kosten nach sich ziehen kann. Die Herausforderung besteht deshalb nicht darin, den Wandel weniger politisch zu gestalten. Stadtentwicklung wird immer mit Prioritäten und Entscheidungen verbunden sein. Die Herausforderung besteht vielmehr darin, diese Entscheidungen fundierter, transparenter und lernoffener zu gestalten. Pilotprojekte, wie im Fall unserer Arbeit in New York, können dabei helfen. Daten und die Beobachtung des öffentlichen Lebens sind ebenfalls hilfreich. Echtes Engagement kann ebenso helfen wie starke und konkrete Beispiele – je weniger abstrakt die Dinge sind, desto besser lassen sie sich nachvollziehen. Vor allem müssen Städte die Annahme hinter sich lassen, dass jede Entscheidung vollständig geklärt sein muss, bevor Veränderungen beginnen können. Viele der erfolgreichsten städtischen Transformationen, an denen wir beteiligt waren, entwickelten sich durch eine Kombination aus klarer langfristiger Ausrichtung und pragmatischem Experimentieren.

Tatsächlich bietet sich hier für deutsche Kommunen eine wichtige Gelegenheit, von hochkarätigen Städten wie Kopenhagen oder Paris zu lernen. Die Transformationen in und von diesen beiden Städten entstanden aus der Bereitschaft,

den öffentlichen Raum als strategischen Vorteil zu betrachten, Mobilität mit dem öffentlichen Leben zu verknüpfen und anhand von Fakten und Experimenten den Schritt von der Diskussion zur Umsetzung zu vollziehen. Das Ziel sollte nicht der Wandel um des Wandels willen sein, sondern stets darin bestehen, deutsche Städte gesünder, widerstandsfähiger, integrativer und attraktiver zu gestalten und dabei die Eigenschaften zu bewahren, die jede einzelne von ihnen auszeichnen. Über die Zukunft nachzudenken, erfordert deshalb mehr, als nur das zu schützen, was bereits funktioniert. Es erfordert den Mut, das zu verbessern, was nicht funktioniert.

Das Wesentliche messen

Wenn sich unsere Ziele für Städte ändern, muss sich auch die Art und Weise ändern, wie wir Erfolg messen. Städte sind mittlerweile sehr versiert darin, Verkehrsströme, Grundstückswerte, Bautätigkeit, wirtschaftliche Produktivität und die Leistungsfähigkeit der Infrastruktur zu messen. Diese Indikatoren sind wichtig, aber sie zeigen nur einen Teil des Gesamtbilds. Wir sollten uns ebenso dafür interessieren, ob Kinder sicher zur Schule gelangen können, ob ältere Menschen am Leben in der Nachbarschaft teilhaben können, wer Zeit im öffentlichen Raum verbringt und wer nicht, ob die täglichen Bedürfnisse zu Fuß, mit dem Fahrrad oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln erfüllt werden können und ob Nachbarschaften Möglichkeiten für soziale Interaktion schaffen. Der Zugang zur Natur, die Inklusion über Alters- und Fähigkeitsgrenzen hinweg sowie das Ausmaß, in dem sich Menschen im öffentlichen Raum willkommen fühlen, sagen ebenfalls etwas Grundlegendes über die Leistungsfähigkeit einer Stadt aus. Dies sind keine „weichen“ Messgrößen. Sie zeigen, ob städtische Investitionen das tägliche Leben verbessern.

Daten werden für das Verständnis dieser Muster immer wichtiger. Digitale Werkzeuge, Umweltsensoren und künstliche Intelligenz können Städten dabei helfen, Verhaltensweisen und Bedingungen in einem bisher unmöglichen Umfang zu analysieren. Doch mehr Daten führen nicht automatisch zu mehr Verständnis. Zahlen sind aussagekräftig, wenn es darum geht, Muster aufzuzeigen und Veränderungen sichtbar zu machen. Sie sind jedoch weniger geeignet, Bedeutung, Motivation und Erfahrungen zu erklären. Dafür brauchen wir nach wie vor Beobachtung, Gespräche, lokales Wissen und menschliches Urteilsvermögen. So setzen wir den „Gehl-Ansatz“ ein: Wir kombinieren quantitative und qualitative Methoden, um nicht nur zu verstehen, was geschieht, sondern auch, wie die Menschen die Orte erleben, an denen dies geschieht. Die Stadt der Zukunft wird beides brauchen.

Von „Städten für Menschen“ zu Städten, in denen Menschen sich entfalten können

Was bedeutet „Cities for People“ also im Jahr 2026?

Für mich war der wichtigste Beitrag dieser Initiative nie eine bestimmte Straßenführung, eine bestimmte Typologie öffentlicher Räume oder eine Reihe von Messgrößen. Es war ein Perspektivwechsel: bei den Menschen ansetzen, ihren Alltag verstehen. Ein gutes Stadtquartier sollte ein gesundes Leben erleichtern. Es sollte die Selbstständigkeit von Kindern fördern und älteren Menschen ermöglichen, mit der Welt in Verbindung zu bleiben. Es sollte Raum für Menschen unterschiedlicher Einkommensverhältnisse und Hintergründe schaffen und die Natur näher an den Alltag heranbringen. Öffentliche Räume sollten es unterschiedlichen Menschen ermöglichen, die Stadt gemeinsam zu nutzen, einander zu begegnen und am öffentlichen Leben teilzunehmen. Und zunehmend muss gute Stadtgestaltung auch zu den Beziehungen und dem Vertrauen beitragen, auf die die Stadtgesellschaft angewiesen ist.

Das nächste Kapitel des menschenzentrierten Städtebaus wird deshalb nicht durch ein einziges Modell der perfekten Stadt definiert werden – und das sollte es auch nicht! Die Städte der Zukunft sollten wunderbar unterschiedlich bleiben. Was sie gemeinsam haben können, ist eine Arbeitsweise: vom Alltag ausgehen, den menschlichen Bedürfnissen große Aufmerksamkeit schenken, die Zusammenhänge zwischen sozialen und ökologischen Herausforderungen erkennen und Institutionen aufbauen, die in der Lage sind, von den Orten und Gemeinschaften zu lernen, denen sie dienen. „Übermorgen“ wird zweifellos Anforderungen an Städte stellen, die wir noch nicht absehen können. Wir sollten uns jedoch davor hüten, jede Antwort vorhersagen zu wollen. Unsere Verantwortung besteht vielmehr darin, Städte und Gemeinden zu gestalten, die über die Fähigkeit und Handlungsfähigkeit verfügen, zuzuhören, zu erproben, zu reagieren und sich anzupassen. Städte, die den Menschen weiterhin Möglichkeiten für ein gesundes, vernetztes und sinnvolles Leben bieten, werden immer Städte sein, in denen die Menschen leben wollen. Das, so glaube ich, bedeutet eine Stadt für die Menschen im Jahr 2026 – und für viele, viele Jahre danach.



Helle Søholt

Mitbegründerin und Vorstandsvorsitzende von Gehl People, Kopenhagen



Philipp Böhme, Merja Spott, Jörg Thiemann-Linden

Die grünen Straßen von Paris

Organisation der Mobilitätswende an der Seine

Im März 2026 wurde in einer Stichwahl Emmanuel Grégoire mit 50,52 % zum neuen Bürgermeister von Paris gewählt. Grégoire führte ein Linksbündnis an, das für die Fortführung des verkehrspolitischen Erbes von Anne Hidalgo warb. Hidalgo verfolgte, aufbauend auf ihren Vorgänger Bertrand Delanoë, seit 2014 eine ökologisch ausgerichtete Transformationsstrategie. Diese verankerte die Mobilitätswende, Klimaanpassung und Klimaschutz programmatisch und konzeptionell und brachte diese auch in die Umsetzung. Dies gibt Anlass, Bilanz zu ziehen und zu beleuchten, welche verwaltungsstrukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen diese Transformation flankieren – und wie Paris dabei Realisierungsgeschwindigkeiten erreicht, die in deutschen Kommunen bislang kaum in vergleichbarem Maße zu beobachten sind.

Dieser Beitrag wurde erstveröffentlicht in: PLANERIN – Zeitschrift der SRL – Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung, Ausgabe 3/2026, S. 57 ff.

Obwohl in Paris in der Vergangenheit viele zu Fuß gingen oder den ÖPNV genutzt haben, dominierten Autos das Stadtbild. Die staugeplagte Metropole litt bis in die 2010er Jahre unter schlechter Luftqualität und Lärm. Zudem verfügten die Bewohnerinnen und Bewohner bei einer sehr hohen Bevölkerungsdichte von etwa 21.000 EW/km² nur über weniger als sechs Quadratmeter Grünfläche pro Kopf. Das außerordentlich hohe Maß an Versiegelung und baustrukturelle Rahmenbedingungen (u. a. die traditionellen Pariser Zinkdächer) führten 2003 zur Hitzekatastrophe und zu Hunderten Todesopfern in Paris infolge einer außerordentlichen Hitzewelle. Dieses Ereignis hat zu einem starken Veränderungs- und Anpassungswillen in Bevölkerung und Politik geführt und prägt die Transformation bis heute.

Erste Transformationsimpulse

Verschiedene Projekte bereits unter dem Vorgänger von Anne Hidalgo haben die Basis für den Wandel gelegt. Seit 1996 werden im Rahmen von Paris Respire („Paris atmet auf“) an Sonn- und Feiertagen in den Wohnquartieren Straßen für den Kfz-Verkehr gesperrt. Den Bürgerinnen und Bürgern wurde so gezeigt, wie man Straßenraum auch anders nutzen kann – ohne über Verkehrsplanung und Verkehrsverlagerung zu reden. Unter Hidalgo wurde das Programm deutlich ausgeweitet – mit einem jährlich stadtweiten autofreien Tag und als flächendeckendes Open-Streets-Programm.

Ein nächster Schub erfolgte ab den 2000er Jahren mit dem Ausbau eines Straßenbahnringes entlang der Boulevards-des-Maréchaux, dem Straßenring parallel zur Ringautobahn, verbunden mit grundlegenden Straßenraumumgestaltungen. Die Eröffnung des Fahrradverleihsystems Vélib' im Jahr 2007 ermöglichte vielen Pariserinnen und Parisern

erstmal den Zugang zu einem Fahrrad und machte das Radfahren damit zu einer Option bei der Verkehrsmittelwahl. Mit derzeit circa 1500 Stationen und etwa 104.000 Fahrten pro Tag hat sich Vélib' zum größten stationsgebundenen Bikesharing-System Europas entwickelt.¹

Das wohl bekannteste Beispiel positiver Umdeutung des Straßenraums ist die Sperrung der ehemaligen Schnellstraßen beidseitig der Seineufer. Seit 2002 wurden die Ufer während der Sommermonate gesperrt und als „Paris Plages“ mit Veranstaltungen den Pariserinnen und Parisern zur Nutzung gegeben. 2013 wurde dann das südliche Ufer und ab 2017 das Nordufer permanent für den Kfz-Verkehr gesperrt. Inzwischen eine Selbstverständlichkeit, die von Einwohnern wie von Touristen vielfältig genutzt wird, wogegen auch kein konservativer Politiker mehr vorgehen würde.

Programme und Ziele

Die politischen Ziele für eine aktive Klimapolitik und eine Aufwertung des öffentlichen Raums durch mehr Grün und weniger motorisierten Verkehr wurden in verschiedene Planwerke übersetzt. Mit dem Plan Climat de Paris (Klimaaktionsplan) wurden 2018 die konzeptionelle Grundlage und Maßnahmen entwickelt und 2024 fortgeschrieben, bis zum Jahr 2050 Klimaneutralität zu erreichen. Darüber hinaus wurden in dem Plan Biodiversité 2018–2024 (Biodiversitätsplan) konkrete Ziele definiert, wie mindestens eine Straße pro Arrondissement umzugestalten. In dessen Fortschreibung 2025 wurde das Konzept der Rue Jardin weiterentwickelt und das Ziel von weiteren 500 verkehrsberuhigten und begrünter Straßen bis 2030 gesetzt (inzwischen per Referendum unterstützt). Der Grünflächenteil pro Kopf soll von rund 6 m² auf 10 m² steigen und 300 ha neue Grünflächen sollen entstehen. Der Plan Arbre 2021–2026 („Baumplan“) legte die Grundlagen für die Begrünung (Végétalisation) des öffentlichen Raums, für den Radverkehr gibt es den Plan Vélo 2021–2026.

¹ Siehe auch Thiemann-Linden in PLANERIN 4/22, S. 14 f.



Abb. 1: Umgestaltung einer Schulstraße (Fotos: Jörg Thiemann-Linden)

Diese Planwerke unterscheiden sich gegenüber den mehrheitlich in Deutschland vorhandenen darin, dass sie weniger ein fachplanerisches Gesamtkonzept als eine Umsetzungsstrategie für die jeweilige Legislaturperiode darstellen. Das hat den Vorteil, dass sie gemeinsam mit der Politik erarbeitet wurden. Im Erarbeitungsprozess haben sich politische Wunschvorstellungen und die Realität der Verwaltung angenähert, wodurch die Zielvorgaben eine höhere Umsetzungswahrscheinlichkeit erhalten haben. Die Politik wiederum wird daran am Ende der Legislaturperiode gemessen. Für die Verwaltung hat das den Vorteil, dass es leichter fällt, über notwendige Ressourcen zu verhandeln. Um die Umsetzung voranzutreiben, gibt es verschiedene Programme, die auf unterschiedlichen Ebenen wirken, aber aufgrund der gleichen Zielstellung ineinandergreifen.

Embellir votre Quartier

Die strategische Umgestaltung in den Vierteln erfolgt über das Programm Embellir votre quartier („Verschönere dein Viertel“). Hierfür wurden die Arrondissements in gleichmäßige Zellen geteilt, mit dem Ziel, in jeder Zelle eine Maßnahme durchzuführen. Diese Projekte werden mit Beteiligung der Bevölkerung durchgeführt, wodurch es zu unterschiedlichen Maßnahmen kommt, wie der Einrichtung einer Radverkehrsanlage auf einer Hauptverkehrsstraße oder der Wegnahme von Parkständen mit Begrünung dieser Fläche in einer Nebenstraße.

Von den Rues Végétales zur Rue Jardin

Die Umgestaltung der ersten Straßen begann bereits 2016 mit der Rue de Cîteaux, u. a. gestützt auf Bürgerbudgets und als Ansatz der Stadtverschönerung und Kühlung. Mit Beteiligung der Anwohnenden wurden Flächen entsiegelt sowie Pflanzen und Bäume wieder im Straßenraum inte-

griert. Mit der 2015 eingeführten Begrünungserlaubnis dürfen auch Bewohner Flächen eigenständig bepflanzen und Patenschaften über Grünflächen übernehmen. Mittlerweile wurden rund 350 Straßen entsprechend umgestaltet. Das Konzept der Rue Jardin sieht vor, dass mindestens 50 % der Straßenfläche aus entsiegelten, durchlässigen Böden besteht und ein dezentrales Regenwassermanagement integriert werden soll. Damit sollen Klimaanpassung, Begrünung und Aufenthaltsqualität eng verzahnt werden.

Rue aux Écoles und Cours Oasis

Das Schulstraßenkonzept knüpft an das bereits laufende Programm zur Begrünung von Schulhöfen und Außenanlagen von Kindertageseinrichtungen zu sogenannten Cours Oasis („Oasenhöfe“) ab 2017 zur Entsiegelung und Begrünung an. Die Schul- und Pausenhöfe mit einer Gesamtfläche von bis zu 800.000 m² stellen ein hohes Entsiegelungspotenzial dar. Zu den bereits über 130 entsiegelten und umgestalteten Schulhöfen an Grund- und Mittelschulen sollen 360 weitere Höfe in den nächsten Jahren hinzukommen und als kühle Orte auch für die Nachbarschaft außerhalb der Schulzeiten nutzbar gemacht werden.

Dieser Ansatz wurde durch die Rue aux Écoles (Schulstraßen), die in Frankreich Tradition haben, auch auf die Straßenräume vor den Bildungs- und Betreuungseinrichtungen ausgeweitet. Nach der Aufhebung der Coronamaßnahmen entschied man sich, die temporären Straßensperrungen beizubehalten und sukzessive dauerhaft baulich umzugestalten (pérennisation). Von den im Jahr 2025 ca. 300 Schulstraßen wurden 100 Straßen bereits entsprechend klimaangepasst umgestaltet (Plan Biodiversité 2025–2030). Dabei besteht eine Überschneidung zu den Rues Végétales bzw. Rue Jardin.



Platzgestaltungen

Neben den Straßenraumgestaltungen fallen die zahlreichen umgebauten Plätze in der Stadt auf. Mit dem Klimaaktionsplan wurden die wesentlichen Ziele der Platzumgestaltung definiert: Die Neuverteilung von Flächen für Rad- und Fußverkehr gehen mit der Verkleinerung der Flächen des Autoverkehrs auf ein Mindestmaß einher. Die Plätze sollen aufgeräumt (désencombrer) und Wegeverbindungen vereinfacht werden. Weitere Ziele sind die Entsiegelung und Begrünung und nicht zuletzt die Förderung der Multi- und Intermodalität sowie die Aufwertung des bauhistorischen Erbes. Seit 2019 wurden prominente große Plätze umgebaut (u.a. die Plätze République, Nation, Bastille, Porte Maillot und Félix Éboué). Nicht alle Lösungen der Verkehrsführung sind für den Rad- und Fußverkehr optimal, aber nun können Radfahrer und Fußgänger diese Plätze überhaupt einigermaßen nutzen.

Mit der Place de Catalogne und dem Parvis de l'Hôtel de Ville (Vorplatz des Rathauses) wurden seit 2024 weitere Plätze insbesondere zur Reduzierung von Hitzeinseln (Rafrâichissement) in Forêts Urbaines („Stadtwälder“) umgestaltet. Auf der zuvor vollständig versiegelten und baumlosen Place de Catalogne wurden mit einem Budget von rund 10 Mio. Euro (Vorstudien, Planung und Umsetzung) 4000 m² entsiegelt und mit 470 Bäumen bepflanzt. Auf einer Gesamtfläche von 12.400 m² sind nun insgesamt 5525 m² versickerungsfähig gestaltet und ein Überschirmungsgrad von 60% erreicht. Rund die Hälfte des Regenwassers wird dezentral bewirtschaftet. In der Folge wird von einer Reduzierung des Hitzeinseleffekts von 4°C ausgegangen.²

² vgl. www.paris.fr/pages/foret-urbaine-place-de-catalogne-la-concertation-est-lancee-19389

Neues auch in der Pariser Banlieue

Der größere Teil der stadtreionalen Einwohnerschaft von Grand Paris lebt außerhalb der Pariser Stadtgrenzen, pendelt mit den radialen Bahnstrecken nach Paris hinein. Im Bau ist ein Ring-Metro-System um Paris herum als das staatliche Prestigeprojekt Grand Paris Express für über 30 Mrd. Euro Baukosten. Ab 2027 sollen im Süden erste Abschnitte der Metro 15 in Betrieb gehen. Als neuestes ÖPNV-Netzelement fährt seit Dezember 2025 in der südöstlichen Banlieue eine erste urbane Seilbahn. Sie bietet ab der Metro-8-Endstation in Créteil über 4,5 Kilometer bessere Erreichbarkeiten bei einfachster Zugänglichkeit – und mit Erlebniswert. Ein einheitliches, sehr günstiges ÖV-Fahrpreissystem unterstützt neuerdings die Mobilitätswende in der gesamten Region Île-de-France.

Gründe für die schnelle Umsetzung in Paris

Welche Faktoren haben in Paris die schnelle Umsetzung und Akzeptanz in der Bevölkerung begünstigt?

Politische Unterstützung und Kontinuität

Über zwei Legislaturperioden waren Klimaschutz und Klimaanpassung mit Veränderung des Mobilitätssystems erklärtes Ziel der politischen Führung. Diese Kontinuität hilft, auch langfristige Projekte zur Umsetzung zu bringen und nicht immer wieder Projekte zur Diskussion stellen zu müssen. Die politische Unterstützung in den Arrondissements (Bezirken) variiert, grob gesagt, zwischen den eher linken Arrondissements im Osten der Stadt und dem eher konservativeren (reicheren) Westen der Stadt. Man hat Projekte zunächst dort begonnen, wo die lokale Unterstützung leichter zu bekommen war. Es fällt inzwischen auf, dass im (weniger wohlhabenden) Osten deutlich mehr Straßenräume umgestaltet wurden.

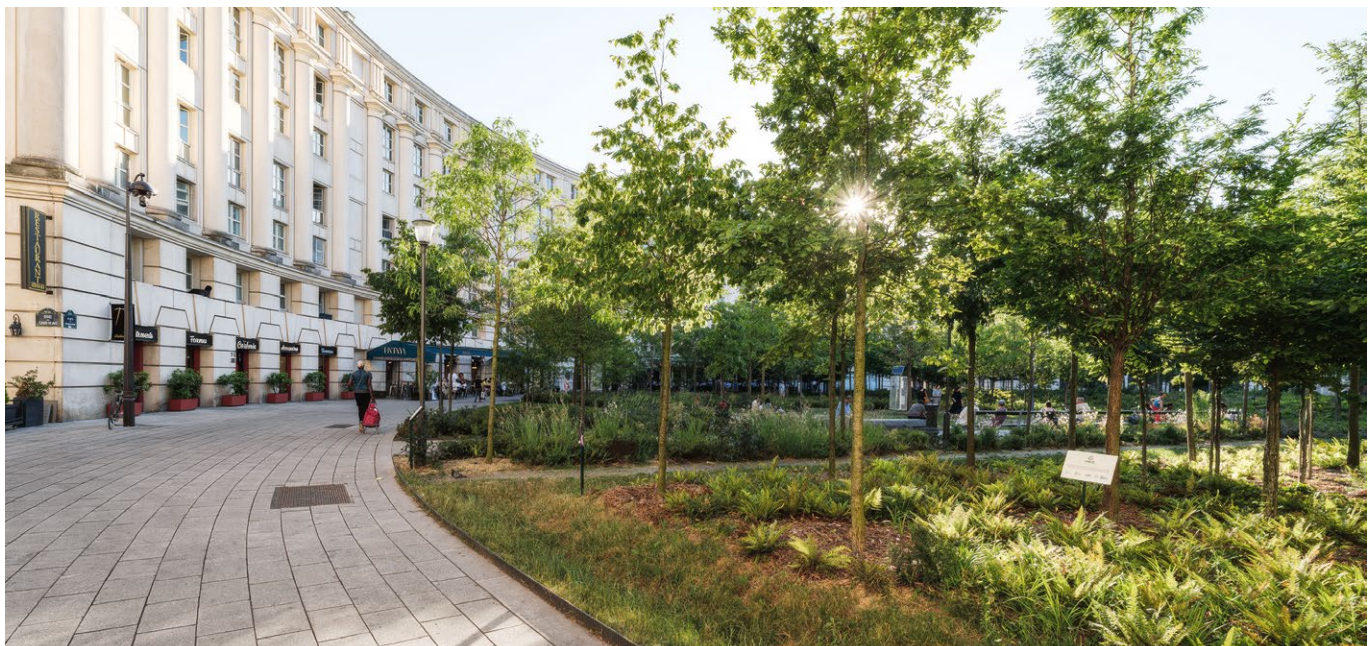


Abb. 2: Stadtwald auf dem Place de Catalogne



Abb. 3: Neue Seilbahnstrecke in Créteil

Strukturelle Rahmenbedingungen

Paris ist eine kompakte, recht kleine Stadt, die Fläche entspricht in etwa der innerhalb des Berliner S-Bahnringes. Die politische Struktur ist ähnlich komplex, wie in den deutschen Stadtstaaten, weil sie auch Departement und Kommune in einem ist. Zudem gibt es die Arrondissements, die keine Verwaltung für den Verkehrsbereich, aber politisches Gewicht (eigene Bürgermeister) haben. Demnach gibt es auch viele Abstimmungsprozesse, die vergleichbar mit denen in deutschen Großstädten sind. Insgesamt übernimmt die Stadtverwaltung im Verkehrsbereich die Umsetzung und kann damit die Umsetzung zentral steuern. Innerhalb der Verwaltung gibt es tendenziell mehr Einheiten, die Aufgaben übernehmen, die in deutschen Städten von den Verkehrsplanern nebenbei erledigt werden müssen, wie Aufbereitung von Daten, Beteiligungsveranstaltungen. Es zeigt sich, dass neue Aufgaben mit dem Anspruch, in einigen wenigen Jahren sichtbare Ergebnisse (Plan Vélo, Tramnetz) zu erzeugen, nur mit eindeutig mehr Ressourcen umgesetzt werden können.

Vorgaben und einheitliches Vorgehen

Es gibt klare planerische Vorgaben für die Umsetzung, die die Prozesse beschleunigen. Das gilt für die Radverkehrsanlagen sowie für die Entsiegelungsmaßnahmen und Schulstraßen. Gesch tzte Radfahrstreifen werden alle mit der gleichen Art Bord abgegrenzt. Für Fälle, wo das aus technischen Gründen nicht möglich ist, gibt es eine Variante grauer Sperrpfosten. Alle Elemente sind mit der für Denkmalschutz zuständigen (nationalen) Behörde abgestimmt und werden im Einzelnen nicht mehr infrage gestellt. Auch für alle Begrünungsmaßnahmen wird das gleiche Umsetzungsschema verwendet, was die Planung beschleunigt, aber auch dazu führt, dass alle Projekte gleich aussehen. Für die einen garantiert dies die städtebauliche Einheitlichkeit in der gesamten Stadt, für andere fehlt inzwischen die Vielfalt, und es wird kritisiert, dass die Flächen nicht ausreichend kreativ ausgestaltet werden.

Außerordentliche Ereignisse: Coronapandemie und Olympia 2024

Zwei außergewöhnliche Ereignisse in den letzten sechs Jahren haben die Umsetzung von Maßnahmen beschleunigt. Die während der Coronapandemie errichteten provisorischen Radfahrstreifen haben dazu geführt, dass die zunächst temporäre Umverteilung der Flächen die permanente Umnutzung ermöglicht haben. Für die Ausrichtung der olympischen und paraolympischen Sommerspiele 2024 in Paris sollte die Stadt sich möglichst schön präsentieren. Das hat die Umgestaltungsprojekte befördert, weil finanzielle Unterstützung und Druck vorhanden waren.

Integrierte Herangehensweise

Ein wichtiger Aspekt für den Erfolg der verkehrsplanerischen Maßnahmen, der Umverteilung des Straßenraums, ist die integrierte Herangehensweise. Kaum eine Radverkehrsanlage wurde neu angelegt, ohne dabei auch mehr Grünflächen zu schaffen. Die Begrünungsmaßnahmen schaffen immer auch Sitzplätze und Fahrradabstellflächen. So werden mit den Projekten immer größere Gruppen angesprochen, die einen Nutzen daraus ziehen. Das führt dazu, dass mehr Menschen positive Effekte spüren und nicht nur eine Zielgruppe, wie zum Beispiel die Radfahrenden, was damit insgesamt die Akzeptanz steigert.

Resümee

Das Beispiel Paris zeigt auf eindrückliche Weise, dass eine wirksame Mobilitätswende und damit die erlebbare Umgestaltung des Stadtraums innerhalb eines relativ überschaubaren Zeitraums möglich ist. Dabei sind politischer Wille und etwas Kontinuität wesentliche Voraussetzungen; der politische Mut hat sich nun zum wiederholten Mal bei der Wahl ausgezahlt. Aber die Verwaltung muss mit den entsprechenden Strukturen und Ressourcen ausgestattet werden, um die Veränderungen auch zeitnah umsetzen zu können.

Philipp Böhme

Dipl.-Geogr., Verkehrsplaner bei IGS Ingenieurgesellschaft Stolz mbH, Leipzig

Merja Spott

Dipl.-Geogr., Berlin

J rg Thiemann-Linden

Dipl.-Geogr., freier Stadt- und Verkehrsplaner, Köln



Christa Reicher

Vorfahrt für Nutzungsmischung und Klimaresilienz im Städtebau

Warum wir uns als Gesellschaft mehr trauen und leisten sollten

Stadt bedeutet Veränderung. Stadtentwicklung ist ein fortlaufender Prozess, bei dem sich die Städte an veränderte gesellschaftliche, wirtschaftliche, ökologische oder technische Rahmenbedingungen anpassen müssen. „Womit die Metropolen durch ihren Versuch, sich an das Klima anzupassen, in gewisser Weise nur das tun, was sie immer getan haben: sich wandeln – wenn auch diesmal unter verschärften Bedingungen und in einem Balanceakt zwischen verschiedenen Interessen.“ (Helmes/Weißmüller 2024). Das klingt zunächst einmal einfach und naheliegend, aber wie verhält es sich mit den angesprochenen „verschärften Bedingungen“ und dem „Balanceakt zwischen verschiedenen Interessen“? Dieser Beitrag will für zwei Themen, die maßgeblich für eine zukunftsste Stadtentwicklung relevant sind, die Herausforderungen und mögliche Antworten skizzieren: Nutzungsmischung und Klimaresilienz.

Herausforderungen und Kontroversen

Die Zukunft hat ihren Kurs gewechselt. Die multiplen Krisen – Pandemien, Kriege, Flutkatastrophen und Hitzeperioden – zeigen uns, dass wir uns spätestens jetzt mit den sich verschärfenden Bedingungen befassen und reagieren müssen. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu den Herausforderungen liegen vor, die Debatte über das notwendige Handeln wird jedoch vielfach kontrovers geführt.

Soziale versus ökologische Frage

Ein zentrales Thema in der Planungsdebatte sind die Nutzungs- und Flächenkonkurrenzen und die damit einhergehende Frage: Was ist wichtiger – die soziale Frage, die wir mit der Schaffung von dringend benötigtem Wohnraum beantworten müssen, oder die ökologische Frage, also die Sicherung von klimatisch wertvollen Freiräumen in unseren Städten und Regionen? Diese Konkurrenz um Nutzungen ist in vielen Handlungsfeldern der Stadtentwicklung und des Städtebaus ein sich verschärfender Konflikt. Sie ist verbunden mit der Forderung nach mehr Grün und Natur in unseren Städten sowie nach Nutzungsoffenheit. Denn wir haben von der einen Nutzung zu viel Fläche (wie Handels- und Bürofläche) und für die andere Nutzung zu wenig Fläche (insbesondere bezahlbarer Wohnraum).

Klimaneutralität, ob in Hinblick auf die Reduktion der Treibhausgasemissionen im Jahr 2030 oder die Netto-treibhausgasneutralität im Jahr 2040, wird ohne eine Übereinkunft der ökologischen und sozialen Frage nicht zu erreichen sein (vgl. UBA/KNBau 2023) und erfordert sowohl eine Multicodierung von Flächen als auch eine möglichst große Offenheit für einen Nutzungswandel (vgl. Abb. 1).

Neubau versus Bestandsaktivierung

Der Ressourcenverbrauch ist am Limit angekommen – ein „Weiter-So“ geht nicht mehr. Wir wissen, dass der Bau- und Gebäudesektor wesentlich für den Klimawandel verantwortlich ist. Bisher agiert der Bausektor weitestgehend nach einem linearen Wirtschaftsmodell „Nehmen, Herstellen und Verschenden“ (vgl. ACE 2021). Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass der Bausektor Unmengen an Land und Rohstoffen verbraucht und zudem jede Menge Treibhausgasemissionen und Abfälle zu verantworten hat. 90 % der inländischen mineralischen Rohstoffentnahme fließt in den Bausektor (UBA 2023).

Gebäude sind als Bausteine eines Stoffkreislaufs zu betrachten, was im Umkehrschluss bedeutet, dass technologische Innovationen nicht hinreichend sind, um eine maßgebliche Reduzierung des Energie- und Ressourcenverbrauchs zu erzielen. Derzeit wird der Gebäudebestand als wichtige Ressource noch nicht genügend genutzt. Das sieht man in dem „unsichtbaren“ Leerstand in den Einfamilienhäusern (vgl. Klafft/Gruber 2023) und in der enormen Unternutzung von Büroflächen und -immobilien gerade in Metropolen.

Turbo versus Qualität

Nur wenige politische Programme der Bundesregierung haben die Debatte in Städten, Immobilienwirtschaft, Verbänden sowie in der Fachöffentlichkeit so angeheizt wie der sogenannte „Bauturbo“, der am 30. Oktober 2025 in Kraft getreten und im § 246e des Baugesetzbuchs (BauGB) verankert ist. Diese Sonderregelung ist eingeführt worden, um Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen und Kommunen mehr Spielraum bei Wohnungsbauvorhaben zu geben. Während der Bauturbo von seinen Befürwortern als Mittel gesehen wird, Wohnungsbau schneller und günstiger zu realisieren, indem Planungs- und Genehmigungsverfahren vereinfacht werden, befürchten die Kritiker

jedoch, dass dabei wichtige Schutz- und Qualitätsmechanismen geschwächt werden. Die Kritik kommt aus unterschiedlichen Richtungen und betrifft nicht nur Umweltverbände, sondern teilweise auch Kommunen, Stadtplaner und Juristen, die den Wegfall von Umwelt- und Naturschutzprüfungen zulasten von negativen Auswirkungen auf ökologisch und klimatisch wertvolle Grünflächen und den Wasserhaushalt auch als Einschränkungen der Bürgerbeteiligung und der Baukultur befürchten.

Die Gründe, warum zu wenig Wohnraum geschaffen wird, sind jedoch nur bedingt die oft langwierigen Planungs- und Genehmigungsverfahren, sondern die stark gestiegenen Bau- und Materialkosten, Fachkräftemangel, Aufbereitungskosten von Baugrundstücken sowie schlechteren Finanzierungsbedingungen. Auf all diese Faktoren hat der Bauturbo keinen Einfluss; er kann jedoch Planungsverfahren flexibilisieren und beschleunigen. Richtiger wäre demnach nicht von einem Bau- sondern von einem Planungsturbo zu sprechen, dessen Erfolg davon abhängen wird, wie die jeweiligen Städte diese Prozesse gestalten, ohne die wertvolle Errungenschaft unserer Schutzvorschriften auszuhebeln.

Der Planungsturbo muss nicht zwangsläufig dem Qualitätsanspruch widersprechen. Ein Zielkonflikt entsteht dort, wo „schneller und billiger bauen“ städtebauliche, ökologische oder architektonische Anforderungen zurückgedrängt. Die entscheidende Frage ist deshalb weniger, ob beschleunigt wird, sondern welche Qualitätsstandards trotz der Beschleunigung verbindlich bleiben und wie diese Sonderregelung konkret umgesetzt wird.

Vom Nutzungswandel oder der veränderten „Geschäftsgrundlage“ zur Organisation von Stadt

Die gegenwärtige Situation in unseren Städten wird durch tiefgreifende Veränderungen im Nutzungsgefüge bestimmt, was sich besonders in den Innenstädten und in peripheren Lagen zeigt: Die Digitalisierung und Globalisierung verlagern die Nachfrage nach physischem Raum in die virtuelle Welt. Der ökonomische Wandel schlägt sich neben der Deindustrialisierung in neuen Formen von urbaner Produktion und Dienstleistung nieder. Mit dem Wandel von der Industrie- zur Wissensgesellschaft stellt sich mehr denn je die Frage, welche Konsequenzen aus der sich ändernden Geschäftsgrundlage für die räumliche Organisation von Quartier, Stadt und Region zu ziehen sind.

Handel im Wandel

Die Innenstadt ist in den vergangenen Jahrzehnten eng mit der Entwicklung im Einzelhandel verbunden. Dieser wiederum wird von zwei divergierenden Tendenzen geprägt: Einerseits beanspruchten Kaufhäuser, Einkaufszentren und große Einzelgeschäfte immer mehr innerstädtische Fläche, andererseits macht der virtuelle Handel im Internet zunehmend lokale Geschäfte überflüssig bzw. verändert ihre Funktionen. Nicht nur die Verkaufsflächen sind gestiegen, sondern auch der Umsatz im Onlinehandel ist, insbesondere durch die Coronapandemie, sogar sprunghaft gewachsen. „Der Onlinehandel war viele Jahre der Umsatzturbo für den Einzelhandel in Deutschland [...]. Gleichzeitig wächst die Bedeutung von Online-Marktplätzen deutlich“ (vgl. HDE 2024). Mit zunehmendem Onlinehandel haben deutsche Kaufhäuser, die über viele Jahre hinweg als Fixpunkte in den Innenstädten galten, im Jahr 2023 preisbereinigt 34,8 % weniger Umsatz als im Jahr 2003 gemacht (Statistisches Bundesamt 2024). Mit den statistischen Umsatzzahlen im Einzelhandel insgesamt wird jedoch nicht adäquat abgebildet, welche Auswirkungen diese Entwicklung auf die Passantenfrequenz und den zum Teil dramatischen Rückgang potenzieller Kundschaft hat. Die räumlichen Auswirkungen zeigen sich im hohen Leerstand von Einzelhandelsflächen, verbunden mit der Frage: Welches Nutzungsprogramm kann die Innenstadt der nahen und fernen Zukunft beleben?

Überblick über die zentralen Forderungen

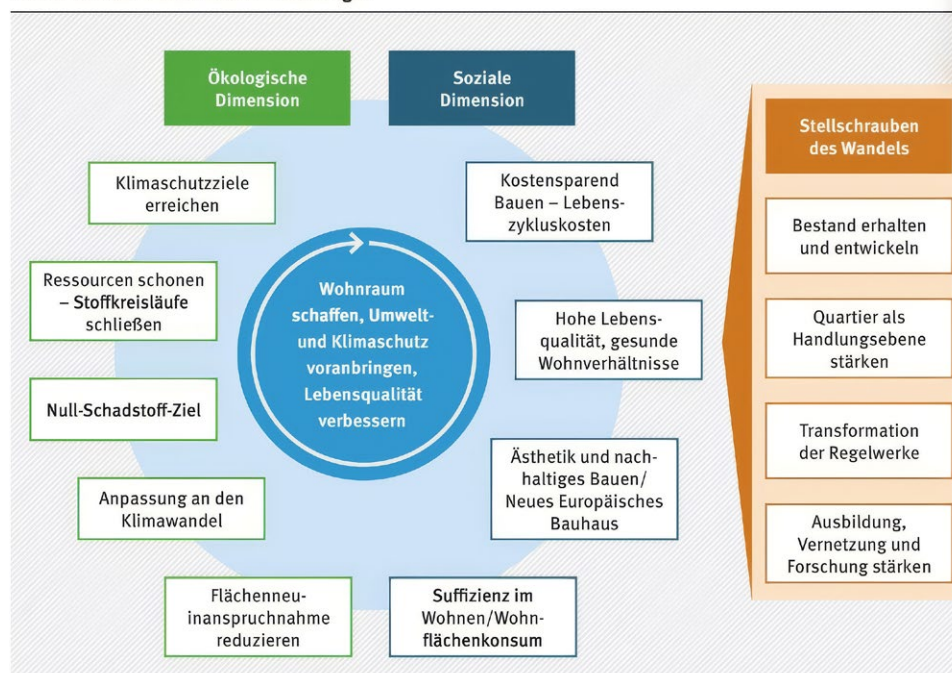


Abb. 1: Überblick über die zentralen Forderungen von UBA und KNBau (2023, S. 10)

Der Einzelhandel wird ein wichtiger Nutzungsbaustein und At-



traktivitätsfaktor für die Innenstadt bleiben. Er muss jedoch innovativ auf die veränderten Bedürfnisse seiner Kunden reagieren. Erste Ansätze finden sich im Kontext des Erlebnishoppings, indem Geschäfte zu Showrooms, Flagship-Stores oder zu Themenwelten gestaltet werden. Gerade die künstliche Intelligenz (KI) wird nicht nur den Onlinehandel befördern, sondern auch neue Kundenerlebnisse vor Ort ermöglichen und damit Allianzen zwischen digitalem und stationärem Handel ermöglichen.

Auch das Wohnen wird zukünftig in der Innenstadt eine große Rolle spielen. Wohnraum in zentralen Lagen mit einer guten Erreichbarkeit von Ausbildungsstätten oder medizinischer Versorgung wird zunehmend nachgefragt. Allerdings werden bestimmte Anforderungen an das Wohnen gestellt: die Nähe zu sozialer Infrastruktur (Schulen, Kitas, u. a.), ein Mindestmaß an Privatheit und ein Wohnumfeld, das Wohnqualität mit Grünflächen sowie Aufenthalts- und Spielmöglichkeiten im Freien gewährleistet. Der Umbau von leer stehenden ehemaligen Handelsimmobilien für eine Wohnnutzung ist eine besondere Herausforderung, unter anderem wegen der exponierten Lage der Erdgeschosse, die sich nur bedingt für das Wohnen eignen, oder der fehlenden Erschließung der Obergeschosse, die meist mit einem großen Umbauaufwand verbunden ist.

Wohnen und Arbeiten neu sortiert

Ähnlich wie beim Einzelhandel wandeln sich auch die Ansprüche und Erwartungen an andere städtische Funktionen, wie das Wohnen und Arbeiten; diese werden zunehmend kleinräumig kombiniert. Im Büroflächenmarkt ist der Bedarf an Flächen aufgrund von vermehrtem Homeoffice zurückgegangen. Gleichzeitig fragen Unternehmen immer hochwertigere Flächen – „Flight-to-Quality“ – nach. Diese gesplante Marktentwicklung zeigt sich in sinkenden Flächenumsätzen und zugleich steigenden Mietpreisen. Davon profitieren insbesondere Büroflächen in guten Innenstadtlagen, die mit innovativen und kommunikationsfördernden Working-Space-Konzepten überzeugen können (vgl. CBRE 2024). Mit diesen Veränderungen der Arbeitswelt sinkt nicht nur der Bedarf an Büroflächen, sondern deren Leerstand steigt. So lag in den deutschen Big 7 (Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, Köln, München und Stuttgart) der Büroflächenleerstand zur Jahresmitte 2026 bei ca. 8,5 Millionen qm; die durchschnittliche Leerstandsquote erhöhte sich damit auf 8,5 %, was einer Größenordnung von 1200 Fußballfeldern entspricht. Ein großer Teil des Leerstands konzentriert sich auf ältere Gebäude, B-/C-Lagen und Flächen mit Modernisierungsbedarf; dabei wird eine zunehmende Kluft zwischen hochwertigen und veralteten Büroobjekten deutlich (vgl. JLL 2026).

Mit dem Förderprogramm „Gewerbe zu Wohnen (GzW)“, das das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen zur Jahresmitte ins Leben gerufen hat, können

nun aus leeren Büroflächen wieder Räume voller Leben gemacht werden, unter der Bedingung, dass dabei Wohnungen entstehen. Durch eine solche Umwandlung könnten laut ifo bis 2030 bis zu 60.000 neue Wohnungen entstehen. Dies sei nicht immer einfach, aber dennoch machbar und bezahlbar, wie der Architekt Rudolf Hierl aus eigener praktischer Erfahrung berichtet (vgl. BDA 2025).

Produktion und Handwerk stadtverträglicher

Die Rahmenbedingungen für Produktion und Handwerk im städtischen Kontext haben sich in den letzten Jahren verändert. Diese Funktionen werden stadtverträglicher und kehren unter den Begriffen „urbane Produktion“ oder „produktive Stadt“ verstärkt in städtische Lagen zurück. Die Ursachen hierfür sind vielfältig: Die Produktionstechniken haben sich verändert; moderne Produktionsprozesse verursachen weniger Emissionen, sind leiser und sauberer. Sie benötigen auch in der Regel aufgrund von Digitalisierung und Automatisierung weniger Fläche und sind damit kompakter organisierbar. Zudem hat sich mit dem städtebaulichen Leitbild „Stadt der kurzen Wege“ der Blick auf die Arbeits- und Lebensbedingungen verändert. Dem Fachkräftemangel kann mit einem attraktiven Arbeitsort und kurzen Wegen begegnet werden. Die klassischen Gewerbegebiete auf der grünen Wiese, am Stadtrand, verlieren für Unternehmer und Beschäftigte an Attraktivität.

Für all diese sich wandelnden Nachfragen bietet der städtische Kontext mit seinen unterschiedlichen Bedingungen und Lagen viele Optionen an, die es auszuloten gilt. Unter den veränderten Rahmenbedingungen ordnen sich nicht nur die bisherigen Nutzungen räumlich neu, sondern sie konstituieren sich anders und entwickeln sich auch teilweise zu neuen Nutzungstypen, wie Gewerbe und Tourismus, Industrie und Kultur oder Co-Working und Living.

Von der Bedeutungszunahme urbaner (Klima-)Resilienz

Der Klimawandel stellt Städte vor eine doppelte Herausforderung: Einerseits tragen urbane Räume durch den hohen Energie- und Ressourcenverbrauch sowie durch Verkehr, Gebäude und Infrastruktur wesentlich zur Entstehung von Treibhausgasemissionen bei. Andererseits sind Städte in besonderem Maße von den Folgen des Klimawandels betroffen. Die extreme Hitze- und Dürreperiode im Sommer 2026 hat uns spürbar vor Augen geführt, wie steigende und anhaltende Temperaturen den Aufenthalt in unseren (Innen-)Städten nahezu unerträglich machen, Bäume vertrocknen und die Gesundheit von vulnerablen Gruppen maßgeblich beeinträchtigen.

Der Zusammenhang zwischen Klimawandel, Stadtentwicklung und Städtebau ist dabei bidirektional. Die räumliche Organisation einer Stadt beeinflusst die Länge von Verkehrs-

wegen („Städtebau schafft Mobilität schafft Städtebau“), den Energiebedarf von Gebäuden, die Versiegelung von Flächen und die Verfügbarkeit von Grün- und Freiräumen. Gleichzeitig verändert die Klimakrise die Anforderungen an diese Strukturen. Zunehmende Hitze, Trockenheit und Starkregen stellen neue Erwartungen an Gebäude, Straßen und Freiräume. Der „World Cities Report 2024“ von UN-Habitat (vgl. United Nations Human Settlements Programme 2024) betont deshalb die Notwendigkeit, Klimaschutz und Klimaanpassung systematisch in den Städtebau und die Stadtgestaltung zu integrieren. Dabei werden kontextspezifische Lösungen, resiliente Strukturen und eine gerechte Verteilung naturbasierter Maßnahmen hervorgehoben.

Resilienz und Offenheit zur Überwindung von Konkurrenz

In einer Phase der Ungewissheit wird eine Erkenntnis in der Stadtentwicklung zunehmend wichtiger: die Bedeutung von Widerstandsfähigkeit gegenüber Katastrophen und die Fähigkeit zur eigenständigen Erneuerung unserer Quartiere, Städte und Regionen nach einer Krise. Ohne Resilienz wird kein gesellschaftlicher Fortschritt möglich sein. In der Stadtentwicklung erfährt urbane Resilienz, zu der auch die Offenheit für neue räumliche Konstellationen und die Über-einkunft von bisher konkurrierenden Nutzungen gehören, eine neue Relevanz.

Ein gutes Konzept von urbaner Resilienz muss den Kriterien des Klimaschutzes und der Klimaanpassung folgen. Es basiert auf mindestens fünf Fähigkeiten:

- **Robustheit:** im Sinne eines widerstandsfähigen Umgangs mit Störungen
- **Flexibilität:** ein flexibles Agieren auf Veränderungen
- **Lernfähigkeit:** ein Lernen aus überstandenen Krisensituationen
- **Multidisziplinarität:** multidisziplinäre Ansätze verfolgen
- **ganzheitliche Lösungsansätze:** umfassende und integrierte Lösungen entwickeln (vgl. Council of the European Union 2013).

Ein resilientes urbanes System umfasst nahezu alle Lebensbereiche, von der Daseinsvorsorge, nachhaltigen Mobilitätskonzepten, ressourcenschonender Stadtentwicklung bis hin zu klimagerechter Stadtgestaltung mit nutzbaren Grünflächen. Es muss aber auch den Aspekt der Teilhabe einschließen, also Formen der Partizipation und des zivilgesellschaftlichen Engagements der Bevölkerung. Prozessorientierte Planungsansätze, denen es gelingt, Top-down- und Bottom-up-Ansätze miteinander zu verschränken, sind heute mehr denn je zukunftsfähig. Bestehende Konzepte und Strategien werden damit nicht obsolet, aber eine integrierte Betrachtung und ein dialogorientierter Planungsprozess mit den Menschen vor Ort werden zunehmend wichtiger.

Resilienz spielt nicht nur auf den verschiedenen räumlichen Ebenen eine Rolle – vom Quartier über die Stadt bis hin zur umgebenden Region –, sondern ist für alle Handlungsebenen in der Stadtentwicklung und im Städtebau relevant. Dabei geht es um ein aktives Anpassen an und Beeinflussen von zukünftigen Herausforderungen. „Urbane Resilienz steht somit für eine umfassende Kultur, die geprägt ist durch einen gemeinsamen Perspektivwechsel, der kontinuierliches Lernen, bewährte Erfahrungen und Zukunftsvisionen ganzheitlich zusammen bringt“ (BMI 2021, S. 6).

Die gesellschaftliche Dimension von Stadt, das Verhältnis von Gebautem und gelebtem Raum analysiert Richard Sennett sehr vielschichtig in seinem Buch „Die offene Stadt“ (2018). Er fragt, wie eine offene Stadt aussieht, die Vielfalt, Unordnung und Veränderung nicht nur zulässt, sondern die Voraussetzung dafür schafft. Dieser Aspekt der offenen und hybriden Nutzung lässt sich auf die Freiräume und ebenso auf die Gebäude und Verkehrsräume beziehen.

Eine widerstandsfähige und krisenfeste (resiliente) Zukunftsstadt hält Widersprüche unterschiedlicher Interessen aus, weil sie Vielschichtigkeit und Differenzierung räumlich ermöglicht und zugleich offen für Unvorhersehbares ist. In resilienten Städten bilden die menschlichen Bedürfnisse und eine Orientierung am Gemeinwohl den Fokus des Planens und Handelns. Die Krisen haben uns gezeigt, dass wir mehr denn je vielfältig nutzbare, wandelbare und offene Räume benötigen, die Lebensqualität erzeugen.

Grün-blaue Infrastruktur als Rückgrat

Für eine resiliente Stadt bedarf es eines Transformationsprozesses, der den ökologischen Wandel urbaner Räume mit Fragen der sozialen Gerechtigkeit überzeugend verbindet und der den Kriterien des Klimaschutzes und der -anpassung folgt. Diese Maxime gilt insbesondere für unsere Innenstädte, die in den letzten Jahren zunehmend verdichtet und versiegelt worden sind. „(Klima-)resiliente Innenstädte erfordern Nachdruck bei der Implementierung von grün-blauer Infrastruktur. Zugleich ist die Qualität des öffentlichen Raumes die zentrale Stellschraube für die Stärkung der Innenstadt“ (IHK Aachen 2025, S. 3), heißt es in dem Positionspapier der IHK Aachen zu „Urbaner (Klima-)Resilienz“.

Die Anpassung an die Folgen des Klimawandels, weniger Versiegelung und mehr Grün, gilt es umzusetzen, sonst werden die Lebensbedingungen in unseren Städten, insbesondere in den Sommermonaten, unerträglich. Bäume, Grünflächen und Wasser haben einen ökologischen sowie klimatischen Effekt, indem sie Kälte produzieren und teilweise zugleich Schatten spenden. Begrünte öffentliche Räume tragen zudem zur Attraktivität und zur Aufenthaltsqualität bei. Gleichzeitig wird ein gut gestalteter und gepflegter (grüner) Freiraum, der durch die Reduktion des



ruhenden und fließenden Verkehrs an Aufenthaltsqualität gewinnt, zu einem wichtigen Baustein einer gesunden und zukunftsfähigen Innenstadtgestaltung.

Grün-blaue Infrastruktur, wie das Schwammstadtprinzip, Wasserflächen, Grünflächen, Verschattung durch Bäume oder Vordächer, sorgt für Abkühlung in Hitzesommern und entlastet zugleich die Kanalinfrastuktur. In den Städten sind mikroklimatische und geografische Spezifika zu berücksichtigen, auf die mit örtlichen Potenzialen individuell reagiert werden kann (z. B. Frischluftschneisen, Gewässer). Gut gestaltete grüne öffentliche Räume schaffen mehr Aufenthaltsqualität und vielfältige Nutzungsoptionen, was zugleich als Frequenzbringer und identitätsstiftender Faktor gesehen werden kann. Der öffentliche Raum muss demnach ertüchtigt werden – mit Blick auf Gestaltung und Ästhetik, Multifunktionalität und Klimagerechtigkeit im Sinne der Koppelung von Qualitäten.

Ein grüner öffentlicher Raum mit seinen spezifischen Qualitäten kann perspektivisch nicht nur die klimatisch und ökologisch überzeugendere Lösung sein, sondern auch die langfristig ökonomische im Sinne der Wertschöpfung und der Stadttrendite. Denn Freiräume steigern die Lagequalität im Umfeld und damit den Wert von Grundstücken und Immobilien (vgl. Hoffmann/Gruehn 2010, S. 73). Die scheinbar unökonomische Lösung – statt einer Bebauung einen innerstädtischen Freiraum zu schaffen – kann sich auf längere Sicht gesehen als die ökonomischere Strategie herausstellen.

Ein vorläufiges Fazit

Ein Paradigmenwechsel im Städtebau ist längst überfällig: An die Stelle des unbedingten Lobs der baulichen Verdichtung muss ein bedingtes Lob treten, das den öffentlichen und privaten Freiräumen eine größere Bedeutung beimisst, ohne das soziale Anliegen – die Schaffung von Wohnraum – außer Acht zu lassen. Es gilt, an der richtigen Stelle zu verdichten und an anderer Stelle bewusst den Freiraum zu erhalten und vor Bebauung zu schützen.

Der Berücksichtigung der Belange zukünftiger Generationen bei der Entwicklung von Strategien und Konzepten kommt eine ganz zentrale Rolle zu. Für die Städte der Zukunft – insbesondere für das Übermorgen – ist es demnach ungemein wichtig, sich im Sinne der Multidisziplinarität nicht nur auf einzelne Aspekte zu fokussieren, sondern einen entschiedenen Paradigmenwechsel durch einen vernetzten und integrativen Planungsansatz zu verfolgen. Wir müssen uns als Gesellschaft mehr leisten und trauen. Die klimaresiliente und multifunktionale Stadt gibt es zwar nicht zum Nulltarif, aber jede Alternative – und insbesondere das Nichtstun – kommt uns gesamtgesellschaftlich wesentlich teurer zu stehen!



Prof. Christa Reicher

Institut für Städtebau und Europäische Urbanistik, RWTH Aachen; RHA REICHER HAASE ASSOZIIERTE Aachen/Dortmund

Quellen:

- Architects' Council of Europe (ACE) (2021): A Sustainable, Fair and Beautiful Built Environment to Address the Climate and Biodiversity Crisis. Brüssel.
- BDA (2025): O2H – Office to Housing, Berlin.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2021): Memorandum Urbane Resilienz. Wege zur robusten, adaptiven und zukunftsfähigen Stadt, Berlin.
- CBRE Deutschland Research (2024): Büromarkt Report Düsseldorf Büromarkt Q3 2024, https://mktgdocs.cbre.com/2299/9cf346cc-f770-4113-886a-be0a206f843e-1135437236/B_romarktreport_D_sseeldorf_202.pdf (Stand 06.01.2026).
- Council of the European Union (2013): Council Conclusions on EU Approach to Resilience, Brüssel. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/137319.pdf.
- Difu (2017): Was ist eigentlich ... Transformation? Begriffe aus der kommunalen Szene – einfach erklärt. Berlin. <https://difu.de/nachrichten/was-ist-eigentlich-transformation> (Zugriff: 17.08.2026).
- Helmes, Irene/Weißmüller, Laura (2024): Beitrag in der Süddeutschen Zeitung, SZ 03./04.08.2024, München.
- HDE – Handelsverband Deutschland (2024): Umsätze im Onlinehandel in Deutschland: Erstmals mehr als 50 Prozent über Marktplätze – Smartphones immer wichtiger (06.05.2024), <https://einzelhandel.de/presse/aktuellemeldungen/14499-hde-online-monitor-2024> (Zugriff: 06.01.2026).
- Hoffmann, Anne/Gruehn, Dietwald (2010): Bedeutung von Freiräumen und Grünflächen in deutschen Groß- und Mittelstädten für den Wert von Grundstücken und Immobilien, LLP-report 010, Dortmund.
- Industrie- und Handelskammer Aachen (2025): Urbane (Klima)Resilienz. Innenstädte im Wandel (Positionspapier). Erarbeitet von RHA REICHER HAASE ASSOZIIERTE Aachen. <https://www.ihk.de/blueprint/servlet/resource/blob/6577338/34b58578b9c2a7c3421fd269d8aed9ee/positionspapier-klimaresiliente-innenstaedte-data.pdf>.
- JLL (2026): Deutschland Big 7 Büromarktbericht, Q2 2026. https://www.jll.com/de-de/insights/market-dynamics/germany-office?utm_source=chatgpt (Zugriff: 15.08.2026).
- Klaufft, Torsten/Gruber, Roland (2023): Der unsichtbare Leerstand im Einfamilienhaus. In: KOMMUNAL. Gemeinden gemeinsam gestalten. <https://kommunal.at/der-unsichtbare-leerstand-im-einfamilienhaus> (Zugriff: 17.08.2026).
- Sennett, R. (2018): Die offene Stadt. Eine Ethik des Bauens und Bewohnens. Zweite Auflage. Hanser, Berlin.
- Statistisches Bundesamt (2024): Pressemitteilung Nr. N 011 vom 11. März 2024: Kaufhäuser in der Krise: Umsätze in den vergangenen 20 Jahren real um 34,8 % gesunken. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/03/PD24_N011_45.html (Stand: 06.01.2026).
- Umweltbundesamt (UBA)/KNBau (2023): Umwelt und Klima schützen – Wohnraum schaffen – Lebensqualität verbessern. Empfehlungen von UBA und KNBau für einen nachhaltigen Wohnungs- und Städtebau, Berlin https://bingk.de/wp-content/uploads/2023/02/2023_uba_pos_wohnraum_bf.pdf.
- Umweltbundesamt (UBA) (2023): Dreifache Innenentwicklung. Definition, Aufgaben und Chancen für eine umweltorientierte Stadtentwicklung, Berlin.
- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) (2024): World Cities Report 2024: Cities and Climate Action. Nairobi: UN-Habitat. https://un-habitat.org/sites/default/files/2024/11/wcr2024_-_full_report.pdf.

Katharina Hackenberg, Marion Klemme, Stephan Willinger

Denkanstöße für die Stadt von übermorgen

Zwischen Flexibilisierung und Steuerung

Zukunft entsteht nicht zufällig, sie ist das Ergebnis heutiger Entscheidungen, die in einem komplexen Geflecht aus Trends und Treibern der Stadtentwicklung getroffen werden. Wesentliche Einflüsse, die unsere Städte und Regionen bis 2045 verändern, wie Klimawandel, Zuwanderung, KI oder Robotik, folgen allerdings keinen linearen Entwicklungen. Deshalb werden verlässliche Vorhersagen auf Grundlage des Status quo angesichts rasanter Entwicklungsgeschwindigkeiten und komplexer Entscheidungsprozesse in Politik, Gesellschaft, Umwelt, Technologie und Wirtschaft immer schwieriger. Wie kann es in unseren ökologischen und politischen Krisenzeiten sowie angesichts wachsender Ungleichheiten in den Städten und Regionen dennoch gelingen, sich verantwortungsvoll mit Zukunft auseinanderzusetzen?

Dieser Beitrag wurde erstveröffentlicht in: Jakubowski, Peter/Kaltenbrunner, Robert (Hrsg.) [2025]: Deutschland mit 89 Millionen Menschen? Wohnen, Wirtschaften und Zusammenleben in einer wachsenden Gesellschaft, transcript Verlag, Bielefeld, Open Access, Creative-Commons-Lizenz BY-SA 4.0, DOI: 10.14361/9783839401521-010

Planen unter Unsicherheit

Als Grundlage für zukunftsorientierte Diskurse in der Stadtentwicklung wurden im BBSR-Forschungsprojekt „Die Stadt von übermorgen“ Auswirkungen von Trends auf urbane Räume analysiert, mögliche Entwicklungspfade diskutiert und eine Toolbox für Zukunftsdiskurse entworfen. Die dabei erarbeiteten „Trendmoleküle“ verschaffen einen strukturierten Überblick über komplexe Trendlandschaften und deren mögliche räumliche Auswirkungen. Sie bieten eine Grundlage, um sich bereits heute mit städtischen Zukünften auseinanderzusetzen, relevante Zukunftsfragen gemeinsam zu diskutieren und frühzeitig Gestaltungsoptionen für die Entwicklung robuster und zugleich anpassungsfähiger Städte und Regionen zu identifizieren (vgl. BBSR 2019; BBSR 2022).

Veränderte demografische Entwicklungsdeterminanten setzen neue Rahmenbedingungen: Die steigende Geburtenrate führt zu einem Wachstum der Altersgruppe jüngerer Menschen (+20 % der Unter-20-Jährigen), starke Zuwanderung infolge sowohl wirtschaftlicher Attraktivität als auch kriegs- und klimabedingten Fluchtbewegungen erzeugen ein positives Außenwanderungssaldo (+450.000/Jahr), und gleichzeitig nimmt die Zahl der älteren Menschen zu (+14 % der Über-67-Jährigen). Hier setzt der vorliegende Beitrag an, richtet seinen Fokus auf das dynamische Zusammenspiel verschiedener Trends im Raum und überlegt, wie sich deren Zusammenspiel auf konkrete Stadträume im Jahr 2045 auswirken könnte.

Exemplarisch werden drei Trendmoleküle ausgewählt, die unter der Annahme der oben genannten demografischen Veränderung entscheidenden Einfluss auf die Stadtentwicklung haben. Sodann werden die möglichen Auswirkungen der darin enthaltenen Trends auf drei verschiedene Raumtypen projiziert. Als Ergebnis eines interpretativen Ansatzes wird in Form von „Berichten aus der Zukunft“ dargestellt, wie Zukunft in den jeweiligen Stadträumen aussehen kann:

- in einer von Zuwanderung gekennzeichneten Großwohnsiedlung
- in einem Gewerbegebiet in einem wachsenden Ballungsraum sowie
- in der Innenstadt einer stabilen Großstadt.

Diese Projektionen bieten die Grundlage für abschließende Überlegungen zu der Frage, welche Entwicklungs- und Gestaltungsaufgaben sich daraus für die Gegenwart ergeben.

Trendmoleküle

Trendmoleküle haben sich für die Analyse von Trends und ihren möglichen Wirkungen auf die Stadt sowie für das Strukturieren von Zukunftsdiskursen als ein gutes Instrument erwiesen. Sie bündeln Einzeltrends zu relevanten Wirkzusammenhängen und schaffen einen Überblick über komplexe Trendlandschaften. Aus insgesamt fünfzehn Trendmolekülen mit über 150 Einzeltrends wurden für den vorliegenden Beitrag drei entscheidende ausgewählt:

- Hypervielfalt
 - Vielfalt der Produktions- und Distributionsprozesse sowie
 - Demokratie und Teilhabe unter Druck,
- die im Folgenden kurz dargestellt werden.

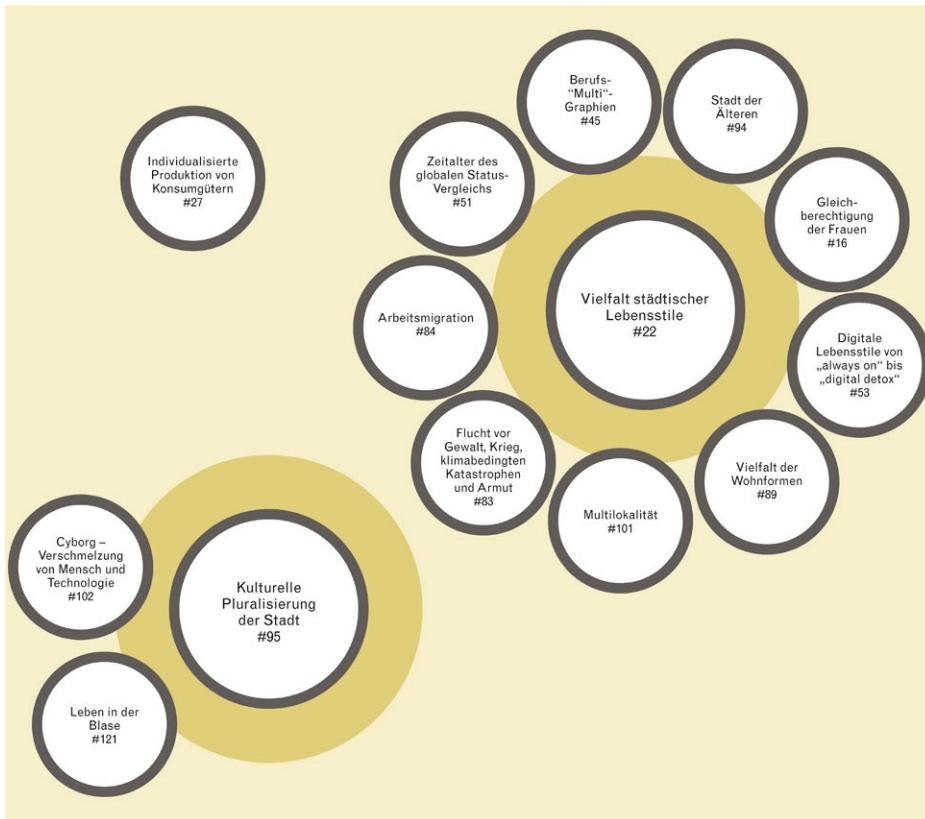


Abb. 1: Trendmolekül „Hypervielfalt“ (Quelle: BBSR 2022)

Hypervielfalt

Eine immer weitere Ausdifferenzierung der Gesellschaft führt zu zunehmender Vielfalt an Lebensstilen, kulturellen und religiösen Prägungen sowie Rollenverständnissen. Auch häufigere Berufs- und Arbeitsplatzwechsel, lebenslanges Lernen und Sabbaticals bringen einen Wechsel von Rollen, Perspektiven und Lebensstandorten mit sich. Flucht und Migration verstärken die kulturelle Pluralisierung der Stadt. Die vielfältigen Nutzungsansprüche an städtische Räume und Wohnformen, öffentliche Dienste und die Gestaltung des öffentlichen Raums steigen, auch vor dem Hintergrund eines erhöhten Zuzugs älterer Menschen in die Städte. Durch die Hypervielfalt entsteht ein Spannungsfeld zwischen Konfliktpotenzial und Toleranz, das Leben in der Stadt erfordert mehr Verständnis füreinander.

Vielfalt der Produktions- und Distributionsprozesse

Technologische Innovationen und neue Vertriebsformen treiben eine Transformation der Produktion und Dienstleistungen voran. Neben der global organisierten Massenproduktion und Herstellung hochkomplexer Produkte (z. B. Fahrzeuge) entwickeln sich auch Konsumgüter hin zur „Stückzahl-1“-Produktion. Neue Technologien ermöglichen durch eine saubere, leise Produktion in hochtechnisierten, mehrgeschossigen Anlagen („Vertical Factory“) eine Rückkehr urbaner Produktion. Auch die landwirtschaftliche Produktion von Lebensmitteln wird zur Stabilisierung der Versorgung in Form von Urban Farming auf Dächern und Freiflächen in die Städte zurückgeholt. Das Konzept geschlossener regionaler Stoffkreisläufe im Konsum und der Produktion wird durch ökologischen Druck und technologischen Fortschritt beflügelt, gleiches gilt für das sogenannte Urban Mining. Die Produktion und Speicherung von Energie wird ebenfalls dezentral organisiert.

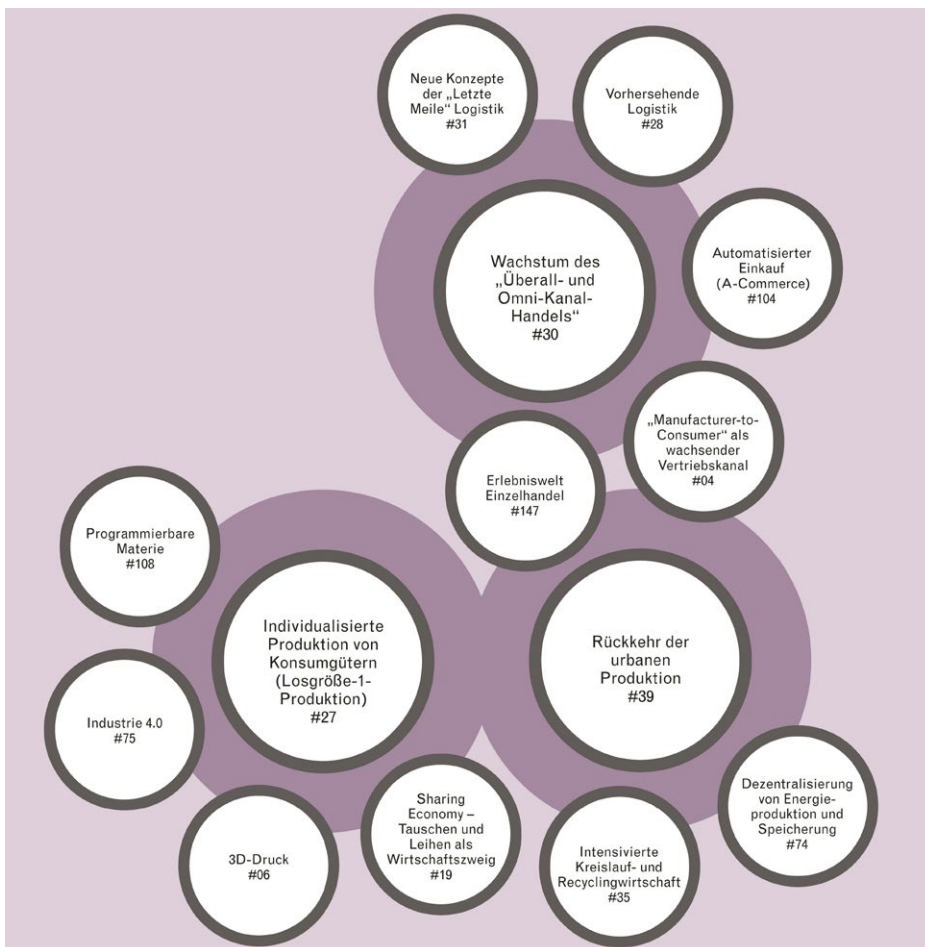


Abb. 2: Trendmolekül „Vielfalt der Produktions- und Distributionsprozesse“ (Quelle: BBSR 2022)



Abb. 3: Trendmolekül „Demokratie und Teilhabe unter Druck“ (Quelle: BBSR 2022)

Demokratie und Teilhabe unter Druck

Mit wachsender Globalisierung, Digitalisierung und Individualisierung wird die Welt zusehends vernetzter und komplexer. Nationalstaatliche Strukturen verlieren aufgrund der Internationalisierung von Finanz-, Kapital- und Immobilienmärkten an Handlungsmacht. Gleiches gilt für die Bewältigung globaler Migrationsströme oder die Eindämmung der Folgen des Klimawandels. Verlust- und Veränderungsängste wachsen, „Not-in-my-backyard“-Bewegungen erstarken. Das Misstrauen gegenüber politischen und wirtschaftlichen Eliten und damit die Sehnsucht nach einfachen Lösungen nehmen zu. Doch löst der Vertrauensverlust bei engagierten Bürgerinnen und Bürgern auch einen neuen Gestaltungswillen aus: Neue Formen von Partizipation und bürgerschaftlichem Engagement entstehen. Auch Migrantinnen und Migranten fordern stärkere Repräsentation ein.

Berichte aus drei Stadtquartieren der Zukunft

Was passiert nun, wenn diese Trendmoleküle (und viele andere) auf ein konkretes Quartier treffen? Anhand der zuvor dargestellten Trends werden mögliche Berichte aus drei unterschiedlichen Stadtquartieren der Zukunft formuliert.

Das Ankunftsquartier

Durch weiterhin bestehende Krisensituationen im Nahen und Mittleren Osten sowie in Afrika hielten die klima- und fluchtbedingten Migrantenströme an. Ab 2025 hatten sich zwischen deutschen Städten und Regionen allerdings große Unterschiede darin entwickelt, wie die so entstandene gesellschaftliche Vielfalt bewertet und organisiert wird: Prosperierende Ballungszentren hatten weiter versucht, die Chancen der Zuwanderung angesichts der Alterung der deutschen Gesellschaft zu nutzen und ihr Ideal einer sozialräumlichen Durchmischung zu verfolgen. In mehreren anderen Bundesländern wurde dagegen seit den Wahlerfolgen rechter Parteien in den zwanziger und beginnenden dreißiger Jahren mit den sogenannten Newcomer Areas das Modell einer geplanten Segregation eingeführt. Dieses basierte auf zwei Grundpfeilern:

- dem „Deutschland-Check“, bei dem Einwanderer auf die strikte

Einhaltung demokratischer Grundregeln, wie Gleichberechtigung der Geschlechter oder das Gewaltmonopol des Staates, verpflichtet werden

- einer weitgehenden Lockerung von Beschränkungen in Planung und Bauordnung, Berufsausübung und Handwerksordnung.

Der Besuch einer Großsiedlung am Rand einer Mittelstadt zeigt, wie sich diese Ankunftsquartiere seitdem entwickelt haben. Der Wunsch nach einem Ende der Gleichverteilung aller Zuwanderer über das gesamte Land und nach stärkerer Abgrenzung zwischen Einheimischen und Neuankömmlingen hatte hier schon länger bestanden. Die Landesregierung nutzte dann die Pleite eines großen Wohnungsunternehmens als Chance, um Zuwanderer unter der Auflage einer strengen dreijährigen Residenzpflicht in dem Quartier anzusiedeln. Nachdem die Stadt die Siedlung erworben und digitale Sensorik zur Überwachung der Grundregeln installiert hatte, wurden die Gebäude an die Quartiersgenossenschaft veräußert, an der jeder Zuwanderer einen Anteil erhielt.

Dass dies einmal ein monotones Wohngebiet war, ist heute, im Jahr 2045, nicht mehr zu merken: Wo einst ein Plattenbau dem anderen glich, konnten durch gelockerte Bauvorschriften vielfältige Anbauten für Werkstätten entstehen, zum Teil über mehrere Stockwerke. Zuwanderer nutzten



das einmalig ausgezahlte „Newcomer-Budget“, das jedem für die ersten 36 Monate statt Regelleistungen zur Verfügung gestellt wurde. Rund um den zentralen Platz beherrschen jetzt Handwerk und Handel in den umgebauten Erdgeschossen das Bild. Sie haben den Charakter von Marktgassen, die unterschiedlichste Gewerbeangebote sowie Infrastrukturen zur Verfügung stellen. Hier veredeln Kleinbetriebe landwirtschaftliche Produkte. Konfitüre, getrocknete Gemüse- und Fruchtechips, Sirup, Eis usw. werden von Manufakturen vor Ort hergestellt.

Doch auch Kleingewerbe befindet sich hier, Fahrradwerkstätten und die sogenannten Almarabs, Bastelbuden, in denen innovative Produkte entwickelt und zusammengebaut werden. So überformen temporäre oder feste Anbauten immer mehr die ursprünglichen Gebäude. Grüne produktive Fassaden, Dächer und neue Gewächshäuser zwischen den Plattenbauten prägen die Siedlung, die nun in großen Teilen zur urbanen landwirtschaftlichen Produktion genutzt wird. Die Produkte aus den Manufakturen und den Almarabs werden zum Drone-Port gebracht, um von dort in die benachbarten Stadtviertel und Regionen verschickt zu werden oder auf die Reise in weiter entfernte Länder zu gehen. Scouts großer Unternehmen kommen aus anderen Teilen Deutschlands, um in den kreativen Start-ups nach Arbeitskräften zu suchen.

Auch in den oberen Stockwerken der Siedlung wurde viel umgebaut und kleine Wohnungen wurden zu Flurgemeinschaften zusammengefasst. In den großen Gemeinschaftsbereichen zum Kochen und Austauschen konnten die frisch angekommenen Zuwanderer in enge nachbarschaftliche Strukturen eintreten. Wichtig war auch die Funktion der Flurältesten: Zugleich Regelwächterin und Mentorin, umfasst ihre Aufgabe heute auch das Aufnehmen und Kanalisieren von Anregungen und Problemen in die Mitbestimmungsgremien auf Gebäude- und Quartiersebene.

War es früher schwierig, genügend Bewohnerinnen und Bewohner für die Mitwirkung zu gewinnen, so können nun alle in den Flurräten, Hausgemeinschaften und Blockgremien Ideen einbringen, zur Meinungsbildung beitragen und an Entscheidungen mitwirken, die ihr unmittelbares Umfeld betreffen. Dies fließt alle drei Monate zusammen in der Loja Dschirga, der bewährten, aus Asien stammenden, großen Versammlung aller Bewohnerinnen und Bewohner, als zentralem Entscheidungsorgan des Quartiers. Grundhaltung ist die Maxime „Why not?“, die nach der Abwahl rechter Parteien im Jahr 2038 und einer „Großen Obsoleszenzprüfung“ aller Rechtsnormen nun sogar bundesweit vorgeschrieben ist, weil auf andere Weise dem verkrusteten Regelungswirrwarr nicht beizukommen war. Erlaubt ist hier nun alles, was keinen anderen stört, Konflikte werden in der Loja Dschirga ausgehandelt und nur unlösbare Fälle an die Stadtverwaltung übergeben. In anderen Newcomer Areas wurden ähnli-

che Wege beschritten, die mal mehr, mal weniger erfolgreich waren: Verstärkt durch die Wahlerfolge rechter Parteien setzte in strukturschwachen Regionen in den 2030er Jahren eine massive Abwanderung ein. Zudem wurden Asylentscheidungen bereits an den EU-Grenzen getroffen, sodass die Residenzpflicht nach und nach aufgelöst wurde, Zuwanderer in andere Regionen weiterzogen, während ältere Bewohnerinnen und Bewohner aus anderen Landesteilen der Anziehungskraft der dynamischen Newcomer Areas mit ihren Angeboten an Pflegepersonal folgten.

Das Gewerbequartier

Eine Mittelstadt am Rande eines prosperierenden Ballungsraums. Infolge von Digitalisierung und Automatisierung konnte ein großes Zulieferunternehmen der Automobilindustrie seine Produktionsprozesse konzentrieren. Dadurch wurden Flächen frei, die gemäß Vorkaufsrechtssatzung erworben und in die kommunale Innenentwicklungsstrategie „Mixing Futures“ zur Schaffung einer zukunftsfähigen Mischung aus Wohnen und Arbeiten integriert wurden, um den anhaltenden Wohnraumbedarf zu decken.

Zunächst musste allerdings die bundesweit geltende Vorgabe erfüllt werden, bei allen Planungsmaßnahmen in Gewerbegebieten entweder Flächen für regionale Bauteilelager vorzusehen oder eine Produktionsanlage als Beitrag zur Katastrophenprävention und Sicherung stabiler Lieferketten aufzubauen. So entstand auf der Fläche zunächst eine Fabrik zur Herstellung von Antibiotika oder Impfstoffen. Sicherheitszäune, Kameras und Sensoren schützen die als kritische Infrastruktur eingestufte Produktionsanlage vor Sabotage und Diebstahl, zu der die hochqualifizierten Arbeitskräfte per biometrischer Erkennung Zutritt haben.

Der Quartiersrat, ein akteursübergreifendes Gremium aus Unternehmerinnen und Unternehmern, Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern, der Stadtverwaltung sowie der Zivilgesellschaft, nahm diese Entwicklung zum Anlass, einen Rahmenplan zur Neugestaltung des gesamten Quartiers aufzustellen. Seit der Deregulierungsnovelle des BauGB 2030 waren diese Aufgaben auf kooperative Gremien übergegangen und mussten durch die Kommune nur noch bestätigt werden. Nun konnte auf der verbleibenden kommunalen Fläche ein genossenschaftlicher Handwerkerhof in Erbpacht errichtet werden, für den der Anteil materieller Produktion mit der neuen Nutzungsklasse GEm (Gewerbegebiet materielle Produktion) langfristig gesichert wurde. Die dortigen Werkstätten waren für Gründungen und kleine Betriebe so attraktiv, dass sich vielfältiges Kleingewerbe ansiedelte und zur Nutzungsmischung beitrug. Ermöglicht wurde dies durch die SoGen (Sozialgerechte Gewerbeflächennutzung), mit der ein Drittel der Produktionsflächen für Unternehmen mit geringer Rendite oder hoher Gemeinnützigkeit gesichert werden. Diese erhalten im Quartiersbüro vor Ort einen Gewerbeberechtigungsschein.



Ebenfalls auf Grundlage einer Bestimmung des Rahmenplans entstanden zur Behebung der Wohnungsnot überall im Gebiet in Baulücken und auf Dachflächen aus recycelten Materialien gedruckte Mikroapartments. Der Gebäudetyp E (für experimentelle und nachhaltige Bauten) sowie eine flexible Baugenehmigungspraxis machten dies schnell und unkompliziert möglich. Zusammen mit dem NewWorkLab, einer offenen Werkstatt für Jung und Alt, in der „Silver Worker“ ihr Fachwissen trotz Ruhestand regelmäßig an den Nachwuchs weitergeben, zog so auch das Alltagsleben im Gewerbequartier ein. Als dritter Ort dient es der Förderung von Begegnung sowie den Aus- und Fortbildungsbedarfen von Auszubildenden und Fachkräften aus dem In- und Ausland. Denn obwohl digitale Lebensstile und die In-Ear-Simultanübersetzung die Kommunikation der internationalen Zuwanderer mit der lokalen Bevölkerung bereits in vielen Bereichen des Alltags vereinfachte, gewannen direkte Austauschmöglichkeiten wieder an Bedeutung. Sowohl für die Unternehmerinnen und Unternehmer galt es im Wettbewerb um Fachkräfte die weichen Standortfaktoren im Gewerbequartier zu fördern, als auch für die Kommune alle Möglichkeiten zur strukturellen Integration der hochmobilen Arbeitskräfte aus dem In- und Ausland zu nutzen.

Die Innenstadt

Ein Besuch in der Innenstadt einer stabilen Großstadt im Jahr 2045 zeigt, dass das 2024 beschlossene Leitbild einer „Stadtmitte für alle“ nicht lange aufrechterhalten werden konnte. Zwanzig Jahre später ist die Innenstadt stark fragmentiert, und die Zergliederung in ganz unterschiedliche Funktions- und Lebensbereiche geht mit einer sozialräumlichen Segregation und deutlichen Polarisierung einher. Nach dem Rückzug des stationären Einzelhandels sind über die Jahre privatisierte, teils sogar abgeschottete Bereiche entstanden, die im starken Gegensatz zur übrigen Innenstadt stehen. Dadurch ist das Stadtzentrum, wie wir es noch zu Anfang der 2020er Jahre kannten, auf ein kleines Areal zusammengeschmolzen. Hier bieten wenige Handelsketten in enger Fusion mit Onlinekanälen ihr ausgewähltes Angebot an. Showrooms mit häufig wechselnder Ausstattung stellen weniger den direkten Kauf als vielmehr das Produkterlebnis in den Mittelpunkt, wobei spektakuläre Events die immersiven Produktpräsentationen rahmen. Mixed Reality nutzt den gesamten Raum als hochindividualisierte Werbe- und Interaktionsfläche, der je nach Zielgruppe durch Holografie unterschiedlich bespielt wird. Schaufenster, Lagerflächen und Verkaufstresen waren gestern – heute werden die größtenteils individualisierten Konsumgüter digital geordert, aus dezentralen Urban Hubs direkt nach Hause zugestellt oder Lizenzen erworben, um vor Ort im 3D-Druck nah am Kunden zu produzieren. Paketlieferungen per Drohne, abgestimmte Letzte-Meile-Konzepte und Null-Emissions-Logistik ermöglichen einen neutralen CO₂-Fußabdruck und erfüllen die gesetzlichen Standards nachhaltiger Lieferketten.

Leer stehende Handelsimmobilien und Lagerflächen sowie ehemalige Stellplatzanlagen wurden über die Jahre durch private Investorinnen und Investoren sowie Projektentwicklerinnen und -entwickler aufgekauft. Das umfassende Flächenangebot in zentraler Lage ermöglichte die Entwicklung größerer Luxuswohnanlagen aus einer Hand. Luxury Gated Communities mit umfassenden Serviceangeboten bieten Wohlhabenden einen geschützten Lebensraum. Angebote dieser Art gibt es reichlich, denn der Hype um vertikale Bautypologien führte zu einer Vielzahl an Luxuswohnhochhäusern und Altenresidenzen mit individuellen Pflegeangeboten, wobei Service- und Betreuungsleistungen fast ausschließlich von jungen Zuwanderern angeboten werden.

Sicherheit wird durch ein umfassendes Netz an Sensorik und KI gewährleistet: Einlasskontrollen via Gesichtserkennung bzw. Bio-Scan an Eingängen von Gebäuden und Fahrzeugen sind Standard, das Verhalten der Bewohnerinnen und Bewohner wird digital überwacht und bei Bedarf sanktioniert. Unerwünschte Personen bleiben ausgeschlossen. Auch der ehemals öffentliche Raum im Quartier wird privat betrieben: Autonom fahrende Kleinstmobile ermöglichen leise, komfortable Mobilität als Bestandteil eines Full Services. Hochwertig gestaltete Aufenthaltsbereiche auf begrünten Dachterrassen halten Konversationsbereiche, High-Tech-Erholungsstationen sowie Holo-Suiten für imaginäre Umgebungen bereit. War die Bewohnerschaft anfangs vor allem reich und alt, sind mit der Zeit immer mehr wohlhabende Familien zugezogen – insbesondere seitdem eine internationale Schule mit integrierter Kita standortnah in einer ehemaligen Warenhausimmobilie eröffnet hat.

Jenseits dieser Wohlstandsblase gibt es auch gänzlich anders geprägte Innenstadtbereiche: In die kleinteiligen Ladenlokale auf der anderen Seite des Zentrums ist sukzessive wieder Leben eingeekehrt. Der quirlige Stadtbezirk ist inzwischen als Basarviertel stadtwweit bekannt. Aus dem eigenen Land aufgrund langanhaltender Dürrejahre vertrieben, haben sich hier vor allem Zuwanderer aus den von der Klimakrise besonders betroffenen Ländern niedergelassen. Die Menschen leben hier in sehr einfachen bis unzureichenden Wohnverhältnissen. Inzwischen sind ganze Straßenzüge mit migrantisch geprägter Versorgung bestückt, denn zahlreiche Zuwanderer versuchen hier mit eigenen Produkten und Angeboten über die Runden zu kommen. Ein buntes Spektrum an Waren, Dienstleistungen, Speisen sowie zahlreiche fliegende Händler mit flexiblen Straßenständen und Markthallen prägen das Straßenbild. In diesem rasch gewachsenen, sehr jungen und lebendigen Innenstadtviertel ist Pop-up der Standard. Eigenproduktion, Tauschen und Teilen spielen eine zentrale Rolle. Sie werden analog sowie online organisiert, wobei die schlechte digitale Grundversorgung des Quartiers bei gleichzeitig hoher Nutzerdichte regelmäßig zum technischen Kollaps führt. Die vielfältigen Angebote erfreuen sich inzwischen über das Basarviertel



hinaus großer Beliebtheit. Kleine Kulturvereine organisieren eigenverantwortlich Veranstaltungen und werden dabei durch den Verfügungsfonds der Stadt unterstützt. Das bunte Leben im öffentlichen Raum mit improvisierten Cafés, abendlicher Straßenmusik und -kunst zieht Besucherinnen und Besucher aus anderen Quartieren an. Hier trifft sich das junge aufgeschlossene Großstadtklientel, während ängstlichere sowie nationalistische Menschen das Viertel meiden. Schlagzeilen über Alltagskriminalität verunsichern die alteingesessene Bevölkerung. Flächendeckende Videoüberwachung mit biometrischer Gesichtserkennung soll für mehr Sicherheit sorgen, wird im Alltag jedoch regelmäßig durch Hackerangriffe lahmgelegt.

In der Zusammenschau der verschiedenen Innenstadtfragmente wird ein Nebeneinander an Lebensräumen sichtbar, die untereinander kaum durchlässig sind. Trotz kultureller Pluralisierung findet das Alltagsleben in der jeweiligen Blase statt, die Polarisierung von Arm und Reich ist deutlich sichtbar. Die öffentliche Hand hat sich aus der flächendeckenden Innenstadtentwicklung zurückgezogen, weil Fachpersonal fehlt und kommunale Mittel weiter knapp sind. Man ist froh um jeden privaten Betreiber, der einzelne Bereiche entwickelt, gleichwohl diese Form der verwertungsbezogenen Entwicklung nur ausgewählte Teile der Stadt einbezieht und die prekären Gebiete einer eigenen, wenig kontrollierbaren Schattenwirtschaft überlässt.

Denkanstöße für die zukunftsfähige Gestaltung

Wie wollen wir zukünftig in einem Deutschland mit 89 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern leben? Welche der hier skizzierten Entwicklungen sind erwünscht, welche sollen eher verhindert werden, um die Lebensqualität und Wettbewerbsfähigkeit in sich räumlich ausdifferenzierenden und wachsenden Städten und Regionen nachhaltig zu stärken? Und was bedeutet dies für den planerischen Umgang mit mehr Einwohnerinnen und Einwohnern? Bereits heute lassen sich anhand der beschriebenen Zukunftsbilder einige Denkanstöße ableiten, die als Grundlage zur weiteren Diskussion um die zukunftsfähige Gestaltung der beispielhaften Stadtquartiere dienen können. In der Zusammenschau zeigen sich drei große Spannungsfelder, die in den Zukunftsberichten auf unterschiedliche Weise thematisiert werden:

Regulierung vs. Flexibilisierung

In allen drei Zukunftsberichten stellt sich das Verhältnis von Flexibilisierung zu Regulierung und Steuerung anders dar, als wir es heute gewohnt sind. So finden sich Aspekte von Deregulierung beim Zugang zu Arbeits- und Wohnungsmärkten, außerdem beim Weiterbauen des Bestands oder bei der Mischung von Nutzungen, denen auch baurechtlich deutlich mehr Spielraum zu geben ist. Das heißt nicht, dass staatliche Steuerung in Zukunft vollkommen entbehrlich ist. Sie könnte aber in Zukunft stärker darauf fokussieren, wo sie zur Sicherung des Gemeinwohls zwingend erforderlich

ist: bei der Sicherung grundlegender Rechte und Pflichten und bei der Wahrung demokratischer Grundsätze. Die derzeit gültigen Genehmigungserfordernisse bei der Vergabe von Arbeitserlaubnissen, bei der Anerkennung von Bildungsabschlüssen sowie viele baurechtliche und bauordnungsrechtliche Regelungen könnten dagegen einer „Großen Obsoleszenzprüfung“ überantwortet werden. In den Szenarien ermöglicht diese „Befreiung“ eine Belebung wirtschaftlicher Aktivitäten, eine effektivere Nutzung und Weiterentwicklung des Bestands, Bekämpfung der Wohnungsnot, die stärkere Nutzungsmischung von Quartieren sowie mehr Selbstregulierung und Engagement durch die Stadtgesellschaft.

Zugleich erscheinen Steuerungsinstrumente notwendig, um unter Bedingungen größerer Unsicherheit den Anforderungen einer wachsenden Bevölkerung Rechnung zu tragen. Mit aktiver Bodenpolitik werden im Gewerbequartier private Flächen für den Bau von Materiallagern und für die Herstellung von pharmazeutischen Produkten herangezogen. Im Ankunftsquartier wird ein strenger Deutschland-Check durchgeführt, überall findet Überwachung durch Sensorik statt. Das Verhältnis zwischen Steuerung bzw. Regulierung und Flexibilisierung verschiebt sich also nicht grundsätzlich, sondern wird nur anders ausgeübt. Angesichts der vielfältigen Herausforderungen des Wandels in Deutschland wird aber in allen drei Zukunftsberichten eine stärkere staatliche Steuerung nicht grundsätzlich abgelehnt.

Räumliche Öffnung vs. Schließung

Das Spannungsfeld zwischen dem Öffnen und Schließen von Räumen wird in den Zukunftsberichten an zwei Aspekten deutlich. Zum einen bei der Projektion des Ankunftsquartiers, in dem Doug Saunders These einer positiven Segregation von Zuwanderern von einer rechten Landesregierung in die Tat umgesetzt wird. Dieses zunächst schockierende Szenario reagiert auf die Überforderung und ablehnende Haltung von Teilen der Bevölkerung gegenüber weiterer Einwanderung. Der Bericht zeigt allerdings, dass in einem solchen Quartier viele der Anforderungen aus Saunders Modell umgesetzt werden können und durchaus eine funktionierende Phase beim Ankommen in der deutschen Gesellschaft darstellen kann, wenn auch für die späteren Phasen eine Durchlässigkeit und Brückenfunktionen in weitere Bereiche der Gesellschaft mitbedacht werden sollten.

Im Innenstadtbericht wird ein zwar weniger hermetisches, doch stark segregiertes Marktviertel beschrieben, das ähnliche Mechanismen aufweist. Dies weist darauf hin, dass unter der Annahme weiterer Zuwanderung das derzeit dominierende Leitbild „Integration durch Mischung“ zur Diskussion gestellt werden sollte. Gleichzeitig gilt es, die Rahmenbedingungen auszuloten, die Zuwanderung als einen relevanten Beitrag zur zukunftsfähigen Entwicklung Deutschlands im internationalen Wettbewerb um Fachkräfte begreifen und die dafür nötigen Standortqualitäts-

ten bereitstellen. In der Innenstadt zeigt sich eine weitere Schließung in Form der Privatisierung von Quartieren als Gated Communities. Private Investitionen sind hier der entscheidende Treiber. Das Angebot findet Nachfrage aufgrund eines wachsenden Sicherheitsbedürfnisses, Bestrebungen nach Exklusivität und Komfort sowie dem Wunsch nach einer sozialen Gemeinschaft mit Gleichgesinnten. Dadurch werden die immer stärkeren Einkommensunterschiede räumlich abgebildet. Doch auch sie stellen unsere derzeitigen Vorstellungen eines integrierenden Städtebaus zur Disposition und werfen die Frage auf, wie wir zukünftig in einer vielfältigen Gesellschaft zusammenleben wollen. Die Idee der „gerechten Stadt“ im Sinne von sozialer Gerechtigkeit, Ressourcenverteilung und Chancengleichheit für alle Stadtbewohner ist hier in die Ferne gerückt. Gleichzeitig wird der Boden geebnet für eine Kulturalisierung sozialer Ungleichheiten (vgl. Reckwitz 2017), wobei deren strukturelle Ursachen verdeckt werden. In diesem Zusammenhang ist zu diskutieren, wie politisches Handeln, das darauf abzielt, bestehende Ungleichheiten abzubauen und dabei gesellschaftliche Potenziale zu heben, gestärkt werden kann.

Vielfalt demokratischer Teilhabemöglichkeiten

Angesichts eines zunehmenden Vertrauensverlusts gegenüber der repräsentativen Demokratie und starken, meinungsfreudigen Stadtgesellschaften zeigen sich in den Zukunftsberichten neue Ansätze einer vielgestaltigen Governance (vgl. Wolfram 2016). Mit ganz unterschiedlichen dezentralen Diskussions- und Entscheidungsgremien ergänzen sie die Formen der repräsentativen Demokratie und werden zu entscheidenden Gelingensbedingungen der städtischen Transformation. Ihre konkrete Ausformung entsteht aus den lokalen Aufgaben, vom breit besetzten Quartiersrat (sowohl als Quartiersforum im Gewerbegebiet wie als Loja Dschirga im Ankunftsquartier) über Verfügungsfonds bis zur Flurältesten. Selbst hoheitliche Planungsaufgaben werden von demokratisch besetzten Gremien übernommen und von staatlicher Stelle lediglich überprüft. Wie weit hier gegangen werden sollte, bleibt zu diskutieren. Aus der räumlichen Projektion der Trendmoleküle ergibt sich aber ein dringender Bedarf, Deregulierung und Demokratisierung von Planungsprozessen zusammenzudenken.

Auch in dieses Feld gehört die Schaffung von konsumfrei zugänglichen Orten der Begegnung, die in allen drei Zukunftsberichten zu beobachten ist. Hier zeigen sich hybride Räume für eine zukünftige Stadtgesellschaft, in denen Arbeiten und Leben, Bildung und Freizeit näher zusammenrücken und an denen wir uns in unserer Vielfalt treffen können. Solche Orte, wie das New Work Lab im Gewerbequartier, erlauben Mündigkeit und Teilhabe an der Gestaltung unserer Städte.

Ausblick

Die Berichte aus drei Stadtquartieren der Zukunft enthalten jeweils sowohl spezifisch formulierte Chancen als auch deutliche Risiken. Wichtigste Erkenntnis aus dem Eintauchen in zukünftige Quartiere ist aber: Auch wenn gesellschaftliche Normen, wie das Erreichen von Klimazielen oder das Asylrecht, weiter gelten – Zukunft ist extrem volatil, und es ist ungewiss, was wir in zwanzig Jahren als positiv bewerten werden und was nicht. Es gibt deshalb keine andere Möglichkeit, als immer wieder gesellschaftliche Diskussionen darüber zu führen, welche Zukunft uns wünschenswert erscheint. Zukunft ist gestaltbar! Das kann angesichts zahlreicher Krisen und Herausforderungen allerdings nur gelingen, wenn wir nicht versuchen, die Stadt von übermorgen als repariertes Gestern zu konservieren, sondern Stadtquartiere neu denken und neue Gestaltungsspielräume ausloten.



Dr. Katharina Hackenberg

Wissenschaftliche Referentin im Referat
Stadtentwicklung im Bundesinstitut für Bau-,
Stadt- und Raumforschung (BBSR), Bonn



Dr. Marion Klemme

Leiterin des Referats RS 2 Stadtentwicklung
im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raum-
forschung (BBSR), Bonn



Stephan Willinger

Wissenschaftlicher Referent im Referat
Stadtentwicklung im Bundesinstitut für Bau-,
Stadt- und Raumforschung (BBSR), Bonn

Quellen:

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2019): Nachdenken über die Stadt von übermorgen (= BBSR-Online-Publikation, Nr. 11/2019), Bonn. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2019/bbsr-online-11-2019.html> (Zugriff 21.01.2025).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2022): Die Stadt von übermorgen – Zukunftsdiskurse und Arbeitsmaterialien, Bonn. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2022/stadt-von-uebermorgen.html> (Zugriff 21.01.2025).

Reckwitz, Andreas (2017): Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne. Berlin: Suhrkamp.

Wolfram, Marc (2016): Conceptualizing Urban Transformative Capacity: A Framework for Research and Policy, In: Cities 51, S. 121–130.



Detlef Kurth

Resiliente Stadtentwicklung

Integration von Resilienzaspekten in nachhaltige Stadtentwicklungskonzepte

Multiple Krisen beeinflussen die Stadtentwicklung in Deutschland. Dazu gehören insbesondere Klimawandel, demografischer Wandel, Strukturwandel, Pandemien, hybride Bedrohungen und reale Kriege. Die Coronapandemie 2020 hat deutlich gemacht, wie verletzlich unsere Gesellschaft und Wirtschaft trotz allem technischen und medizinischen Fortschritt sind. Der Klimawandel wird künftig zu noch mehr Extremwetterereignissen, wie Hitzewellen und Überschwemmungen, führen – mit gravierenden Folgen für die Lebensqualität in den Städten. Die demografische Entwicklung wird u. a. zu Überalterung und Fachkräftemangel in den Städten führen. Der brutale Angriffskrieg von Russland gegen die Ukraine seit 2022 zeigt, dass Europa auch auf militärische Angriffe und hybride Attacken sowie auf Erpressung durch ausbleibende Energielieferungen vorbereitet sein muss. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, müssen Dimensionen und Prinzipien der Urbanen Resilienz, wie Robustheit, Anpassungsfähigkeit und Transformation, stärker in der Stadtplanung verankert werden. Resilienzstrategien sollten systematisch in die nachhaltige Stadtentwicklung integriert werden, und die stadtplanerischen Leitbilder und Instrumente müssen entsprechend weiterentwickelt werden.

Urbane Resilienz als integrierter Handlungsansatz

Der Ansatz der „Urbanen Resilienz“ hat spätestens seit dem zunehmenden Klimawandel und der Coronakrise an Bedeutung gewonnen. Das Memorandum „Urbane Resilienz“ der Bundesregierung entstand als Reaktion auf die Folgen der Coronapandemie 2020, es wurde im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik und der Neuen Leipzig-Charta erarbeitet (BMI 2021, Kurth 2022). Darin wurde die UN-Habitat-Definition übernommen, demnach bedeutet der Begriff „Urbane Resilienz“ nicht nur das eindimensionale „Widerstehen“, sondern hat drei zueinander in Beziehung stehende Dimensionen:

- die Robustheit gegenüber Krisen
- die präventive Anpassung an künftige Krisen
- die Transformation der Stadträume nach dem Krisenereignis.

Dieses integrierte Verständnis von Resilienz sollte in die nachhaltige, integrierte Stadtentwicklungspolitik gemäß Leipzig-Charta integriert werden – ohne diese zu ersetzen. Das Resilienzverständnis liegt sehr nahe an den Konzepten für die Klimaanpassung, es wird teilweise dort auch als „Klimaresilienz“ bezeichnet: Es müssen präventiv Vulnerabilitäten und Risiken erfasst sowie Szenarien für die künftige Stadtentwicklung entwickelt werden (BBSR 2017; Kurth 2021) – aber nicht nur bezogen auf den Klimawandel, sondern auch auf andere Risiken.

Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine zeigt, dass in Europa auch wieder imperialistische Kriege nicht nur mit dem Ziel der Besetzung, sondern auch der Kolonialisierung stattfinden, die massive Folgen für die Resilienz der Städte haben. Die Städte in der Ukraine sind seit Jahren von

massiven Flächenbombardements und Drohnenattacken betroffen, die sich gezielt gegen Wohngebiete, soziale Einrichtungen und kritische Infrastrukturen richten. Hier stellt sich die Frage des resilienten Wiederaufbaus viel grundsätzlicher als etwa bei Flutkatastrophen – bis hin zu Fragen des Zivilschutzes, der kulturellen Identität und der gesellschaftlichen Resilienz.

Aber auch die Städte in Deutschland sind durch die neuen Bedrohungen aus Russland betroffen, z. B. durch gestoppte Energielieferungen und unterbrochene Lieferketten; außerdem gibt es zunehmend direkte oder hybride Anschläge auf die kritische Infrastruktur, Verkehrswege und digitale Plattformen. Angesichts dieser zunehmenden Gefährdungen muss die Urbane Resilienz auch um Aspekte des Zivilschutzes, der kritischen Infrastruktur und der Verteidigungsfähigkeit ergänzt werden (Kurth/Kuzyshyn/Qorri-Dragej 2025; ARL 2025).



Abb. 1: Schutzraum in der Ukraine im Winter 2025/2026 (Fotos: Detlef Kurth)

Resilienz im Kontext städtebaulicher Leitbilder

Die Charta von Athen von 1933 mit den Leitbildern für einen aufgelockerten, begrünten und belichteten Städtebau bezieht sich stark auf Stadthygiene und Gesundheit – sie ist eine Antwort auf zahlreiche Pandemien in den Städten. Begriffe wie „Hygiene“ und „Sicherheit“ stehen bis heute als städtebaulicher Missstand im § 136 Baugesetzbuch, auch wenn sie meist nicht mehr als Begründung für Stadterneuerungsmaßnahmen verwendet werden – dies könnte nun aber eine Renaissance erfahren.

Seit den 1990er Jahren wird das Leitbild der kompakten sowie sozial und funktional gemischten Stadt verfolgt, manifestiert in der Leipzig-Charta von 2007 zur nachhaltigen Stadtentwicklung, 2020 ergänzt um die Neue Leipzig-Charta zur gemeinwohlorientierten Stadt (BBSR 2021). Angesichts der Herausforderungen hinsichtlich Klimawandel und Resilienz stellt sich die Frage, ob wir wieder mehr entdichtete, stark durchgrünte Stadträume benötigen.

Vergleichende Untersuchungen zu den Folgen des Klimawandels für das Leitbild der kompakten Stadt zeigen jedoch, dass – wenn alle Prinzipien der Urbanen Resilienz gleichwertig betrachtet werden – das bestehende Leitbild aufrechterhalten werden kann. Auch die Pandemie betraf alle Siedlungsstrukturen nahezu gleichermaßen, unabhängig von ihrer Dichte. Wichtig ist es von daher, das Leitbild der kompakten Stadt behutsam weiterzuentwickeln, aber nicht grundsätzlich infrage zu stellen. Es muss jedoch um Ziele, wie eine intensivere Begrünung, bessere Durchlüftung und ggf. punktuelle Entdichtung, ergänzt werden (BBSR 2009; Rettich 2021; Jakubowski 2020).

Erhöhtes Risiko durch Exposition und Vulnerabilität

Die Resilienz einer Stadt oder eines Stadtteils hängt stark von deren baulicher Struktur und funktionaler Aufteilung ab – diese Rahmenbedingungen werden u. a. durch Instrumente der Stadtplanung geprägt. Das Risiko, von einem Schaden betroffen zu sein, setzt sich zusammen aus dem Verhältnis der Gefahr zur Exposition und der Vulnerabilität (IPCC 2022). Wenn z. B. in einem engen Flusstal, wie dem Ahrtal, direkt am Ufer gebaut wird, ist die Exposition durch die Siedlungstätigkeit hoch, das Risiko für die Bewohner steigt. Wenn zugleich in den Gebäuden gefährdete Gruppen, wie ältere oder kranke Menschen, wohnen, dann steigt das Risiko nochmals, weil diese Personen vulnerabler sind. Das Ziel einer präventiven Stadtplanung muss also darin liegen, nicht nur die Gefahr zu reduzieren, sondern auch die Exposition und die Vulnerabilität – also z. B. nicht ein Altenheim direkt am Flussufer im Überschwemmungsgebiet zu bauen.

Bei Naturkatastrophen, wie 2021 im Ahrtal, schaltet die Politik zur Gefahrenabwehr zunächst in den Krisenmodus. Häufig werden dann pragmatische Lösungswege und beschleunigte Planungsverfahren gefordert, um den Wiederaufbau zu forcieren. Dabei wird jedoch übersehen, dass es gerade die fehlende Prävention und Planung waren, die zu größeren Schäden führten und den Wiederaufbau verlangsamen. Die Antwort auf Krisen, wie Pandemien oder Klimaereignissen, muss deshalb darin bestehen, Planungsinstrumente um Resilienz Aspekte zu erweitern und flächendeckend strategisch einzusetzen.



Abb. 2: Behelfsbrücke und Krankenhaus an der Ahr in Bad Neuenahr 2024



Abb. 3: Zerstörte Fußgängerzone und EG-Zonen in Bad Neuenahr 2024

Prinzipien der Urbanen Resilienz

Zur Umsetzung von widerstands-, anpassungs- und transformationsfähigen Städten sind folgende fünf Prinzipien Urbaner Resilienz wichtig:

- **Redundanz:** Gleiche Funktionen und Infrastruktur müssen sich wiederholen, sodass bei einer Störung Reservekapazitäten zur Verfügung stehen.
- **Effizienz:** Bestandsentwicklung, Flächenrecycling und Ressourcenschutz als Grundlage für kompakte und gemischte Quartiere.



- **Robustheit:** Robuste Systeme können starken Einwirkungen widerstehen und im Notfall autark agieren.
- **Flexibilität:** Flexible Systeme verändern sich und können sich an veränderte Umstände anpassen.
- **Diversität:** Angebot von Alternativen, falls ein System ausfällt.

Die Risikoabschätzungen, die Dimensionen der Resilienz und die fünf Prinzipien sollten künftig auf allen Planungsebenen integriert werden.

Integration von Resilienz in das Planungsinstrumentarium

Urbane Resilienz ist bislang nicht explizit als Zielsetzung oder Aufgabe im Planungsrecht nach dem Baugesetzbuch (BauGB) genannt. Im Memorandum Urbane Resilienz und in der BBSR-Studie „Multiple Herausforderungen“ (BBSR 2025) wird vorgeschlagen, Resilienz als Planungsziel sowohl im § 1 (5) BauGB als auch im § 136 BauGB zu verankern. Indirekt sind Resilienz Aspekte bereits über die Klimaanpassung und andere Planungsziele berücksichtigt. Dennoch enthält die Urbane Resilienz neue Dimensionen, die ausdrücklich im BauGB benannt werden sollten, um z. B. gesunde Lebensverhältnisse zu garantieren, die Infrastruktur zu sichern, kritische Infrastruktur zu schützen und den Zivilschutz zu verbessern. Analysen zur Risikovorsorge und Prinzipien der Resilienz sollten also künftig als Regelaufgabe mit den formellen und informellen Planungsinstrumenten verknüpft werden. Insbesondere bei integrierten Stadtentwicklungskonzepten, der Städtebauförderung und dem Sanierungsrecht bietet sich die Möglichkeit, die Herausforderungen strategisch zu verzahnen.

Im Sanierungsrecht nach den §§ 136ff. BauGB sind bereits jetzt Aspekte, wie Klimaanpassung, Klimaschutz, Gesundheit und Hygiene, explizit genannt. Diese sollten aber nicht wie in den 1970er Jahren zu umfassenden Abrissen führen, sondern nur bei besonderen Gefahrensituationen präventiv und partiell erfolgen. In den Bestandsanalysen (vorbereitende Untersuchung nach § 141 BauGB) sind also diese Aspekte im Sinne einer Risikoanalyse ebenfalls zu untersuchen. Darauf aufbauend können dann konkrete Sanierungsziele für ein Sa-

nierungsgebiet festgesetzt werden. In Kombination mit Städtebaufördermitteln können demnach gezielte Maßnahmen zur Stärkung der Resilienz in betroffenen Quartieren umgesetzt werden. Damit könnten auch heute bereits Stadtumbaumaßnahmen, punktuelle Abrisse oder Begrünungsmaßnahmen umgesetzt werden. Deshalb ist nicht unbedingt ein neues Städtebauförderprogramm erforderlich, sondern eine Erweiterung aller Förderprogramme und Steuerungsinstrumente um Resilienz Aspekte.

Erprobung von „Resilienzsanierungsgebieten“

Angesichts des sich dramatisch zuspitzenden Klimawandels, zunehmender Gesundheitsrisiken und hybrider sowie realer Kriege stellt sich die Frage, ob es künftig im Sanierungsrecht weitreichendere Eingriffsmöglichkeiten geben sollte. Das Sanierungsrecht und die damit verbundenen Verfahrensabläufe haben sich in den letzten Jahrzehnten bewährt, aber auch kaum geändert. Das „Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept“ hat sich als Planungsinstrument neben der „Vorbereitenden Untersuchung“ bewährt, wird aber nur in den §§ 171a–e BauGB gesondert genannt.

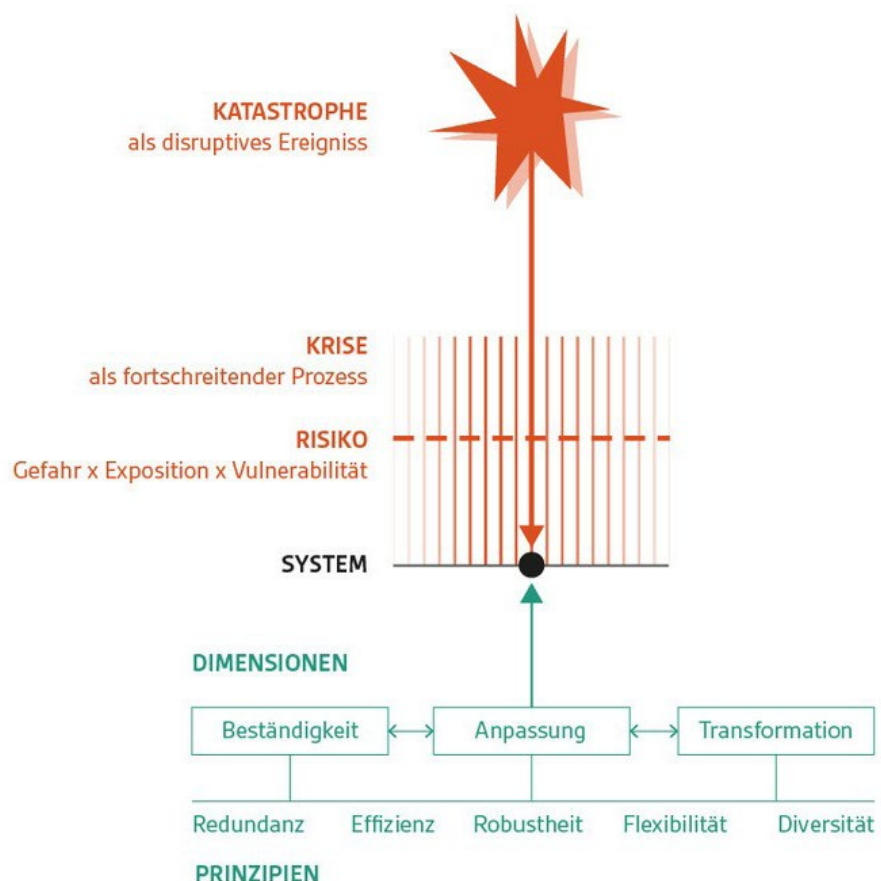


Abb. 4: Das Verhältnis von Katastrophe zu Risiko sowie die Resilienzdimensionen und -prinzipien (Quelle: RPTU, Lehrstuhl Stadtplanung)

Es sollte überprüft werden, ob die städtebaulichen Missstände nach § 136 BauGB angesichts des Klimawandels und der Resilienzherausforderungen ergänzt werden sollten, z. B. um Missstände wie Überhitzung, Überschwemmung, ungeschützte kritische Infrastruktur, fehlende Redundanzen, fehlende Robustheit. Bei den Bestandsanalysen in der Vorbereitenden Untersuchung sollten künftig alle potenziellen Gefahrenpotenziale im Quartier erfasst werden, einschließlich kritischer Infrastruktur. Außerdem müssen die Vulnerabilitäten an gefährdeten Orten (z. B. Sozialstruktur, Altersstruktur, Mobilität) und die Exposition der Siedlungsstruktur (z. B. Gebäude im Hochwasserschutzgebiet) systematisch ermittelt werden.

Aus der Überlagerung dieser Analysen ergeben sich Risikogebiete mit entsprechendem Handlungsbedarf, z. B. der besondere Schutz oder die Verlagerung eines Altenheims oder der Abriss eines Gebäudes im Hochwasserschutzgebiet oder in einer Frischluftschneise. Demnach können in der Städtebauförderung und in den Sanierungsgebieten bereits präventiv effektive Maßnahmen der Abmilderung von Risikofolgen fokussiert werden, z. B. Dach- und Fassadenbegrünung, Hofbegrünung, Verdunstungsflächen, Mehrfachnutzung des öffentlichen Raums.

Aufgrund der zunehmenden Risiken sollte erwogen werden, ob ein neuer Typus des Sanierungsgebiets in § 142 BauGB eingeführt werden müsste. Neben dem „einfachen“ und dem „umfassenden“ Verfahren könnte es ein „vorrangiges“ oder „kurzfristiges“ Verfahren für Resilienzmaßnahmen geben, und zwar in Gebieten, in denen sich mehrere Risikofaktoren überlagern und besondere Umstrukturierungen kurzfristig erforderlich sind. In diesen „Resilienzsanierungsgebieten“ müssten die Bestandsanalysen schneller und zielorientierter durchgeführt werden, mit Fokus auf akuten Risiken.

Diese Resilienzsanierungsgebiete sollten mehr Eingriffsoptionen im Bestand zur Risikoabwehr enthalten als bisher: z. B. zügige Enteignungsoptionen für Schlüsselgrundstücke (z. B. für Frischluftschneisen), restriktivere Sanierungsgenehmigungsvorbehalte nach § 144 BauGB, Durchsetzung von Bau- und Pflanzgeboten zur Sicherung der Lebensqualität, Schutz kritischer Infrastruktur, Erzwingung von Redundanz, Ausbau des Zivilschutzes. Weil das Sanierungsrecht nur befristet und maßnahmenorientiert eingesetzt werden kann, sind zur nachfolgenden Absicherung ggf. Bebauungspläne oder kommunale Satzungen erforderlich.

Fazit

Der Ansatz der Urbanen Resilienz ist eine Reaktion auf zunehmende, multiple Krisenerscheinungen. Er bedeutet nicht nur Robustheit, sondern auch Anpassung und Transformation. Die Dimensionen und Prinzipien sollten in die bestehenden Leitbilder und Instrumente der nach-

haltigen Stadtentwicklung nach Leipzig-Charta integriert werden. Risikoanalysen und Resilienzprinzipien müssen als Regelaufgaben in den formellen und informellen Planungsinstrumenten verankert werden – insbesondere das Sanierungsrecht mit der Städtebauförderung bietet sich dafür an. Angesichts zunehmender, multipler Krisen wird vorgeschlagen, ein neues „Resilienzsanierungsgebiet“ mit dem Ziel einzuführen, Maßnahmen für Quartiere mit hohen Risiken zügig und umfassend durchzuführen.



Prof. Dr. Detlef Kurth

Professur für Stadtplanung, Fachbereich
Raum- und Umweltplanung, Rheinland-
Pfälzische Technische Universität (RPTU)
Kaiserslautern-Landau

Quellen:

ARL (Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gesellschaft) (2025): Resiliente Raumstrukturen. Raumordnung und Raumentwicklung stärken Landes- und Bündnisverteidigung sowie Bevölkerungsschutz. Positionspapier aus der ARL 160. Hannover. https://www.arl-net.de/system/files/pdf/2025-11/PP160_gesamt.pdf.

BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hrsg.) (2021): Neue Leipzig-Charta: Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl. Bonn.

BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hrsg.) (2024): Urbane Resilienz in der Praxis: Impulse für die Stadt im Wandel – Projektaufwurf Post-Corona-Stadt: Ideen und Konzepte für eine resiliente Stadtentwicklung. Bonn.

BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2009): Klimawandelgerechte Stadtentwicklung, Rolle der bestehenden städtebaulichen Leitbilder und Instrumente, BBSR-Online-Publikation 24/09, Bonn.

BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2017): Klimaresilienter Stadtumbau. Bilanz und Transfer von StadtKlimaExWoSt. Bonn.

BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2025): Planungsstrategien und -instrumente zum Umgang mit multiplen Herausforderungen in der Stadtentwicklung. Verfasser: PlanRisk und Lehrstuhl Stadtplanung RPTU. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/refo/staedtebau/2023/planung-multiple-herausforderungen/enderbericht-planung-multiple-herausforderungen.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

BMI (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) (2021): Memorandum Urbane Resilienz. Berlin. https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/SharedDocs/Blogeintraege/DE/memorandum_urbane_resilienz.html.

IPCC (2022): Climate Change: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press.

Jakubowski, Peter (2020): Resilienz – Brauchen wir nach dem Corona-Schock neue Leitbilder für die Stadtentwicklung? Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung 04/2020, S. 16–29. Bonn.

Kurth, Detlef (2021): Urban Development Strategies for Resilient and Sustainable European Cities. *disP – The Planning Review*, 56 (4), S. 122–124.

Kurth, Detlef (2022): City Models and Preventive Planning Strategies for Resilient Cities in Germany. In: *Urban Planning* 7(4).

Kurth, Detlef/Kuzyshyn, Anna/Qorri-Dragaj, Poliksen (2025): Urbane Resilienz in Risikozeiten. In: Marlowes vom 08.04.2025. <https://www.marlowes.de/urbane-resilienz-in-risikozeiten/>.

Kurth, Detlef/Kuzyshyn, Anna/Qorri-Dragaj, Poliksen (2026): Resilient Neighbourhoods in Ukraine – Guidance and Criteria for Development. DOM publishers Berlin.

Rettich, Stefan (2021): Space Matters – Nach der Pandemie ist vor der nächsten Krise – auch im Städtebau. In: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.): Memorandum „Urbane Resilienz“ – Wege zur robusten, adaptiven und zukunftsfähigen Stadt. Berlin.



Ricarda Pätzold, Sandra Wagner-Endres

Wie transformiert man eine Innenstadt?

Die Zahl der Ladengeschäfte sinkt, Leerstand breitet sich aus, die Innenstädte veröden, sterben ... In den letzten Monaten hat der Sound der Krise noch einmal an Intensität gewonnen. Das Patentrezept der Postcoronazeit hieß „Belebung“. Nun haben sich die Passantenfrequenzen vielerorts erholt, aber das reicht offensichtlich nicht aus, um den Handelsbetrieben das Überleben zu sichern. Wie rettet man nun die Innenstadt? Es gibt die Forderung nach flexibleren Ladenöffnungszeiten, genauso wie nach handelsunabhängigen Nutzungskonzepten. Der Erhöhung der Aufenthaltsqualität wird Priorität eingeräumt, gleichzeitig gibt es kaum einen Verkehrsversuch, der nicht im Streit endet. Die viel beschworene Multifunktionalität legt den Mangel an Betriebskonzepten offen, die Vielfalt orchestrieren und den Mehrwert für alle spürbar machen. Nicht zuletzt hat sich die Haushaltssituation der meisten Kommunen erheblich verschlechtert, sodass Investitionen und Personaleinsatz im großen Stil kaum zu erwarten sind. Muss die große Transformation also verschoben werden?¹

Die Antwort kann nur nein lauten, denn die Innenstadt befindet sich in einem fortlaufenden Transformationsprozess. Leider besteht aktuell eine große Skepsis gegenüber Veränderungen, weil diese oft als Verschlechterung erlebt werden. Als Rettungsanker wird dann die Rückkehr in die „gute alte Zeit“ ausgemacht. Deshalb ist es wichtig, die emotionale Anbindung der Menschen an die Innenstädte – die sich an der Resonanz auf die Themen zeigt – positiv aufzuladen. Wenn Berichte über die Innenstädte stets und ständig mit negativen Vorzeichen versehen sind, dann prägt das auch die Erwartungshaltung.

Man sieht, was man weiß

Ein Beispiel dafür ist der Leerstand. Das Bild der aussterbenden Einkaufsstraßen hält einer Überprüfung oft nicht stand. An Freitagen oder Samstagen empfinden viele Menschen ihre Innenstädte immer noch als überfüllt. Vereinzelte Problemlagen gibt es zweifellos, besonders in kleineren Städten, wo mitunter nur am Markttag Leben herrscht. Entscheidend ist jedoch, dass eine Innenstadt weit mehr ist als eine Ansammlung von Geschäften: Sie ist Arbeitsweg, Schulstandort, Kulturort und Bühne für unzählige Anlässe über den ganzen Tag verteilt. Deshalb ist die Frage: Bündeln sich die klassischen innerstädtischen Nutzungen noch zentral, oder verteilen sie sich zunehmend über einen größeren Raum? Der Effekt wäre eine abnehmende Zentralität – der Gravitationskern, um den früher alles kreiste, fehlt dann zunehmend. Wenn zu wenige Menschen in der Innenstadt etwas zu tun haben – lernen, sich kulturell betätigen, treffen, einkaufen –, wird das Versprechen der Innenstadt nicht mehr eingelöst (Magistrat der Stadt Offenbach am Main 2020). Der Ort trägt weiterhin ihren Namen, doch die Erwartungen passen nicht mehr zur Realität. So entsteht der Eindruck von Leere, während man in reinen Wohngebieten eine vergleichbare Frequenz ohnehin nie erwarten würde.

Wer die Qualität oder Vitalität einer Innenstadt bestimmen will, kommt schnell in Versuchung, einfach zu zählen: eine Schule hier, ein Rathaus dort, ein paar Läden dazwischen. Doch damit übersieht man das Entscheidende. Erst im Zusammenspiel dieser Nutzungen entsteht etwas Neues – durch das Fließen von Ideen und Inspiration zwischen den Akteurinnen und Akteuren. Das zeigt sich schon an scheinbar banalen Dingen: Wenn sich verschiedene Gewerbetreibende zusammentun, um gemeinsam die Weihnachtsbeleuchtung zu gestalten, entsteht ein Mehrwert, der über die einzelne Maßnahme hinausgeht. Noch utopischer gedacht: Würde der Schulgarten einer innerstädtischen Schule mit dem öffentlichen Raum verbunden, wäre auch das ein Baustein einer lebendigen Innenstadt (vgl. Diring et al. 2022).

Ähnlich verhält es sich mit dem stationären Handel. In der öffentlichen Debatte gilt der Onlinehandel oft als Hauptschuldiger am Niedergang der Innenstädte. Das Gesamtbild zeigt jedoch: In den letzten zwei Jahrzehnten wurden die Verkaufsflächen massiv ausgeweitet, viele Angebote sind in Fachmarktzentren und andere autogerechte Lagen abgewandert – die Innenstadt wurde geschwächt, lange bevor der Onlinehandel an Bedeutung gewann. Die Branche bräuchte dringend ein vielstimmigeres Narrativ, damit junge Menschen darin eine berufliche Zukunft sehen. Scheidegger (2026) formuliert sechs Gründe für Zuversicht mit Blick auf den stationären Handel:²

- Der stationäre Handel dominiert weiterhin: Es entfallen 86,6 % auf stationäre beziehungsweise nicht reine Onlineumsätze.
- Auf Konkurse folgen zahlreiche Neugründungen: Veränderungen gehören insbesondere bei den zahlreichen Kleinstunternehmen des Handels zum normalen Wirtschaftsgeschehen.

² Die Aussagen wurden zum Teil mit Zahlen aus der Schweiz belegt. Für den Beitrag wurden sie mit den deutschen Daten abgeglichen, was die Grundaussage in einem Fall abschwächt.

¹ Der Text basiert auf einem Interview: Pätzold 2026



- Der stationäre Handel entwickelt sich in der Schweiz positiver als der Onlinehandel. In Deutschland bleibt nach HDE-Prognose der Onlinehandel der Wachstumstreiber: Für 2026 werden online nominal +4,3 %, stationär nur +1,6 % erwartet.
- Persönliche Beratung bleibt ein wichtiger Vorteil: Für viele Konsumentinnen und Konsumenten sind persönlicher Service und menschliche Beratung durch Technologie nicht ersetzbar. Die persönliche Interaktion mit dem Verkaufspersonal zählt für viele zu den wichtigsten Gründen, ein Geschäft vor Ort aufzusuchen.
- Die Digitalisierung erzeugt einen Gegentrend: Die zunehmende digitale Erschöpfung führt bei vielen Menschen zu einem Wunsch nach Offlinezeiten.
- Der Untergang des Handels wird seit Jahrhunderten vorhergesagt: Bereits in der Antike wurden ausländische Waren als Bedrohung für die heimische Wirtschaft wahrgenommen. Später lösten unter anderem Warenhäuser, Versandhandel, Einkaufszentren, Fachmärkte oder Amazon ähnliche Befürchtungen aus. Historisch betrachtet, verschwindet nicht der Handel, sondern bestimmte Formen des Handels.

Gerade beim stationären Handel ist die Bewertung in den letzten Jahren gekippt – von der Symbiose zwischen Innenstadt und Handel hin zu deren vollständiger Auflösung. Die Handelsfunktion wird auch in Zukunft einen wichtigen Platz für eine funktionierende Innenstadt einnehmen. Aber Innenstädte sollten nicht allein auf den Handel ausgerichtet sein. In der Phase der Konsolidierung entscheidet sich, ob das fehlende „Bindegewebe“ aus kleinen, identitätsstiftenden Geschäften, aus Handwerk und Dienstleistungen, das hohe Renditeerwartungen vielerorts verschwinden ließen, zurückkehren wird.

Alte und neue Bilder

Häufig wird die Verantwortung für die Innenstadtentwicklung bei den Kommunen verortet – doch deren Einflussmöglichkeiten sind begrenzt. Sie können weder Mieten festlegen noch den Branchenbesatz steuern, denn die Gewerbefreiheit verhindert, dass eine Stadt wie ein kuratiertes Shoppingcenter geführt wird. Viele strukturelle Fragen liegen einfach bei Eigentümern und Marktakteuren. Durch eigene Investitionen können Städte allerdings Präsenz und Verlässlichkeit demonstrieren. Der Ankauf eines Kaufhauses, wie ihn Lübeck vorgemacht hat, sendet ein klares Signal: Der Glaube an die Zukunft der Innenstadt ist ungebrochen. Es geht dabei weniger darum, alles zentral zu steuern, sondern vielmehr darum, Perspektiven sichtbar zu machen – und damit auch Hoffnung zu wecken (vgl. Hangebruch/Othengrafen 2025).

Viele Innenstädte verfügen über eine robuste Grundstruktur, die sich an einzelnen Stellen ergänzen lässt. Der eigentliche Umbau vollzieht sich derzeit im öffentlichen Raum – bei der Organisation von Mobilität, bei Aufenthalts-, Fußgänger- und Grünqualität. Eine deutliche Veränderung zeigt sich etwa daran, dass zentrale Marktplätze kaum noch (ausschließlich) zum Parken genutzt werden. Der Hitzesommer 2026 weist allerdings auf ein Handlungsfeld hin, das weit über die Verlagerung von Parkplätzen hinausgeht: Ohne tiefgreifende Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel werden die Innenstädte erheblich an Nutzbarkeit und Lebenswert verlieren. Hitzeperioden, Starkregen und Trockenheit erfordern schattenspendende Baumkronen, Fassadenbegrünung, entsiegelte Flächen und eine bessere Regenwasserrückhaltung.

Gerade in historischen Innenstädten prägt der Denkmalschutz die räumliche, kulturelle und soziale Identität der Räume und formuliert – aus einer historischen und fachlichen Perspektive – bestimmte Setzungen. Dazu gehört etwa die Vorstellung der „steinernen Stadt“, für die klare Raumkanten, befestigte Platzflächen, freie Sichtbeziehungen und einer bewusst zurückhaltenden Vegetation zentrale Elemente sind. Dieses Bild steht im Widerspruch zu Anforderungen der Klimaanpassung. Viele Plätze wurden (und werden), allerdings wegen ihrer Funktion als Markt-, Verkehrs- oder Repräsentationsraum, vollständig versiegelt.

Es muss sich also auch die Funktion in ihrer ausschließlichen Deutungs- oder Bestimmungshoheit ändern. Insgesamt geht es nicht um eine Abkehr vom Denkmalschutz, sondern um seine Weiterentwicklung. Klimaanpassung sollte als Teil einer langfristigen Erhaltungsstrategie verstanden werden. Eine solche Neubewertung ist allerdings anspruchsvoll, weil Denkmalschutz auf Beständigkeit, Nachvollziehbarkeit und fachlicher Zurückhaltung beruht, während Klimaanpassung Veränderung, Erprobung und teilweise Reversibilität verlangt. Gerade deshalb braucht es transparente Kriterien, Variantenvergleiche und eine belastbare Begründung der Eingriffe. Entscheidend ist nicht, den historischen Charakter gegen jedes neue Grün zu verteidigen, sondern zu klären, welche Veränderung den Ort langfristig erhält (vgl. BBSR 2026).

Die Konsequenz eines ausschließlich konservierenden Denkmalschutzes ist in vielen Innenstädten zu beobachten: Das Leben zieht sich in die Innenhöfe zurück. In diesen dürfen Balkone angebaut, Bäume gepflanzt und andere Anpassungen an zeitgemäße Wohnvorstellungen vorgenommen werden. Die Straßenseite dagegen entspricht dem historischen Bild, weist aber kein Zeichen von Leben und Aneignung auf.



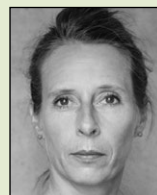
Wohin kann es gehen?

Entscheidend ist, dass die Innenstadt durch Offenheit und Neues lebendig bleibt, als Ort, an dem Menschen das Gefühl haben: Hier ist etwas möglich, nichts ist bis zum letzten Detail festgelegt. Eine solche Offenheit entsteht, wenn man ausprobieren kann, Zugänge findet und Neues entdeckt. Gleichzeitig müssen die Bewohnerinnen und Bewohner ihre Innenstadt tatsächlich kennen – dafür braucht es Anlässe und vielfältige Nutzungen, sonst bewegt man sich als Einheimischer wie ein Tourist durch die eigene Stadt. Deshalb ist von zentraler Bedeutung, dass die Innenstadt eine Vielzahl von Gelegenheiten bietet – quasi alle Wege durchs Zentrum führen –, damit sich die Struktur in den Mental Maps der Stadtbevölkerung verankert.

Muss die Innenstadt, damit das gelingt, störungsfrei sein? Wichtiger ist, dass innerstädtische Räume den Eindruck vermitteln, dass Verantwortung übernommen wird. Am Beispiel der oft anzutreffenden sozialen Probleme, wie Wohnungslosigkeit oder Suchterkrankungen, bedeutet das: Hilfs- und Unterstützungsstrukturen – etwa niedrigschwellige Beratungsstellen, Streetwork oder Konsumräume – gezielt dort zu verankern, wo der Bedarf sichtbar wird. Kommunen, freie Träger der Wohlfahrtspflege und Länder tragen hier gemeinsam Verantwortung. Eine solche sichtbare Unterstützung könnte die verbreiteten Ohnmachtsgefühle mindern, weil sie zeigt, dass die Probleme nicht ignoriert, sondern aktiv bearbeitet werden – und damit einen konstruktiveren Umgang mit diesen Lebenssituationen ermöglichen. Häufig ist dagegen der Impuls zu beobachten, die betroffenen Menschen aus dem Stadtbild zu verdrängen. Diese Ablehnung speist sich u. a. aus einem Gefühl der Hilflosigkeit im Umgang mit sichtbarer Not, aus wirtschaftlichen Interessen etwa des Einzelhandels oder aus Sicherheitsbedenken. Ist die Innenstadt wirklich das „Herz“ der Stadt, dann gehört die Annahme ihrer sozialen Rolle dazu.

Durch ihren Bedeutungsüberschuss können Innenstädte vermitteln, sie stünden auf einem Sockel – alles ist geregelt, Gestaltung, Nutzungen und Aktivitäten folgen langen Linien und sind weitgehend kodifiziert. Menschen sind aber nicht nur Passanten, die Frequenzen erzeugen (Klemme 2022), die Möglichkeit der Mitgestaltung ist entscheidend: Wo können Bewohnerinnen und Bewohner tatsächlich Einfluss nehmen? Vielleicht ist das Wohnen in der Innenstadt vor allem aus dieser Perspektive ein wichtiges Thema. Die programmatischen Aufrufe, das Wohnen in die Innenstadt zurückzuholen, vermittelten teils einen falschen Eindruck. Die Mehrheit der Innenstädte ist durchaus bewohnt, nur die Wohnqualität und die Wohnbedürfnisse wurden selten explizit betrachtet. Die Innenstadt soll nicht unbedingt ein „Dorf“ werden. Sie ist ein besonderes Wohnquartier, in dem eine spezifische Präsenz des Alltagslebens zu neuen Qualitäten führen kann. Dazu könnte u. a. ein großer Spielplatz auf dem Marktplatz beitragen.

Beispiele wie Lyon zeigen, dass sich selbst historisch bedeutsame Plätze verändern lassen: Auf dem Place des Terreaux wurde der Brunnen von Bartholdi versetzt, um die Nutzungsmöglichkeiten des Platzes zu erweitern. Auch alte Markthallen zeigen, wie es gehen kann – sie funktionieren längst nicht mehr nur als Markt, sondern als überdachte Orte für vielfältige Zwecke/Veranstaltungen. Solche multi-kodierten Räume sind wichtig, weil sie nicht einer einzigen Nutzung dienen, sondern zahlreiche Möglichkeiten eröffnen. Stadtentwicklung war schon immer ein Prozess aus Anpassung und Weiterbauen – dieses Bewusstsein hilft, auch die heute notwendigen Veränderungen als Teil einer kontinuierlichen Entwicklung anstatt als Krise zu verstehen.



Ricarda Pätzold

Forschungsbereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin



Sandra Wagner-Endress

Forschungsbereich Infrastruktur, Wirtschaft und Finanzen, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Quellen:

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2026): Grüne vs. steinerne Stadt. Maßnahmen zur Klimafolgenanpassung als Beitrag für die Lebendigkeit von Innenstädten, mit Fokus auf die historische Stadt. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/staedtebauforderung/Forschungsprogramme/stb-begleitforschung/projekte/2024/gruene-vs-steinerne-stadt/01-start.html?pos=3#doc1478524bodyText4> [abgerufen am 20.08.2026].

Diringer, J./Pätzold, R./Trapp, J. H./Wagner-Endres, S. (2022): Frischer Wind in die Innenstädte. Handlungsspielräume zur Transformation nutzen. Difu-Sonderveröffentlichung. Berlin.

Hangebruch, N./Othengrafen, F. (2025): In kommunaler Verantwortung. In: Förster, A./Karow-Kluge, D. A./Weber, A. M./Jimenez Mattsson, C. (Hrsg.): Planungskulturen des Umbaus: Prozesse und Praktiken zukunftsfähiger Bestandsentwicklung. Planung neu denken, 1/2025, S. 28–46.

Klemme, M. (2022): Transformation der Innenstädte: zwischen Krise und Innovation. Informationen zur Raumentwicklung, (2), S. 4–15.

Magistrat der Stadt Offenbach am Main (2020): Offen Denken. Zukunftskonzept Innenstadt.

Pätzold, R. (2026): „Die Innenstadt ist eine Bühne“. Fragen: Katherina Köhring. Garten und Landschaft, (4), S. 10–13.

Scheidegger, G. (2026): 6 Gründe für mehr Zuversicht im Handel. Zugriff: <https://gdi.ch/publikationen/trend-updates/6-gruende-fuer-mehr-zuversicht-im-handel> [abgerufen am 20.08.2026].

Robert Kretschmann

Entwicklung der Baulandveräußerungen in Deutschland im regionalen Kontext

Die veräußerte Baulandfläche in Deutschland ist 2025 im Vergleich zum Vorjahr noch einmal zurückgegangen. Demnach setzt sich der Trend seit 2022 fort. Die 70,7 Millionen m² Baulandfläche im Jahr 2025 sind der niedrigste je ermittelte Wert in der jüngeren Statistik. Dabei ist die Anzahl der Kauffälle im selben Zeitraum sogar leicht angestiegen. Das bedeutet, dass durchschnittlich kleinere Flächen veräußert werden – hinsichtlich des ökologischen Gedankens nach Flächensparsamkeit sicherlich ein guter Schritt. Die Ursachen für diese Entwicklung liegen vor allem in der Kombination steigender Baukosten, höherer Finanzierungskosten und begrenzter Baulandmobilisierung. Während der Niedrigzinsphase bis etwa 2021 konnten private Haushalte und Projektentwickler Grundstückskäufe vergleichsweise günstig finanzieren. Ab 2022 verteuerte die Zinswende Baufinanzierungen erheblich. Gleichzeitig erhöhten sich Material-, Energie- und Lohnkosten. Viele Bauvorhaben sind dadurch wirtschaftlich untragbar oder verschoben.

Zusätzlich blieb das Angebot knapp. Die Ausweisung neuer Wohnbauflächen erfolgte häufig langsamer als die Nachfrage, insbesondere in wachsenden Städten und deren Umland. Hemmnisse bestehen unter anderem durch komplexe Eigentumsverhältnisse, hohe Erschließungskosten, langwierige Planungsverfahren und die politische Zielsetzung, die Flächenneuanspruchnahme zu begrenzen. Im regio-

naln Kontext wird insbesondere in Schleswig-Holstein, im Saarland, in Hessen, Baden-Württemberg, Thüringen, im südlichen Niedersachsen, in Bayern sowie im Ruhrgebiet besonders wenig Fläche veräußert (vgl. Abb. 1).

In der Veränderung gegenüber 2024 (vgl. Abb. 2) zeigt sich auf regionaler Ebene ein sehr heterogenes Bild. Es sind kaum bis wenige räumliche Auffälligkeiten ablesbar. Für Bayern und Baden-Württemberg sind zumindest in der Mehrzahl der Kreise steigende Werte zu verzeichnen, während in Hessen, Thüringen oder Schleswig-Holstein die niedrigen Werte weiter rückläufig sind.

Eine weitere rückläufige Entwicklung der veräußerten Baulandfläche ist aufgrund der ökonomischen Rahmenbedingungen durchaus realistisch und erfordert neue Ideen mit dem Umgang im Bestand oder der effektiveren Nutzung neuer (kleinerer) Flächen, wenn zumindest die Nachfrage im Bausektor weiterhin hoch ist.

Quellen:

<https://www-genesis.destatis.de>; Statistisches Bundesamt (Destatis), Deutschland, 2026.

Kartengrundlage: VG250 (Bundesländer, Kreise), 31.12.2022 © GeoBasis-DE/BKG, eigene Darstellung

www.regionalstatistik.de; Veräußerungsfälle, veräußerte Fläche, Kaufsumme, durchschnittlicher Kaufwert nach Baulandarten – Jahressumme – regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte 2024 und 2025, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2026.

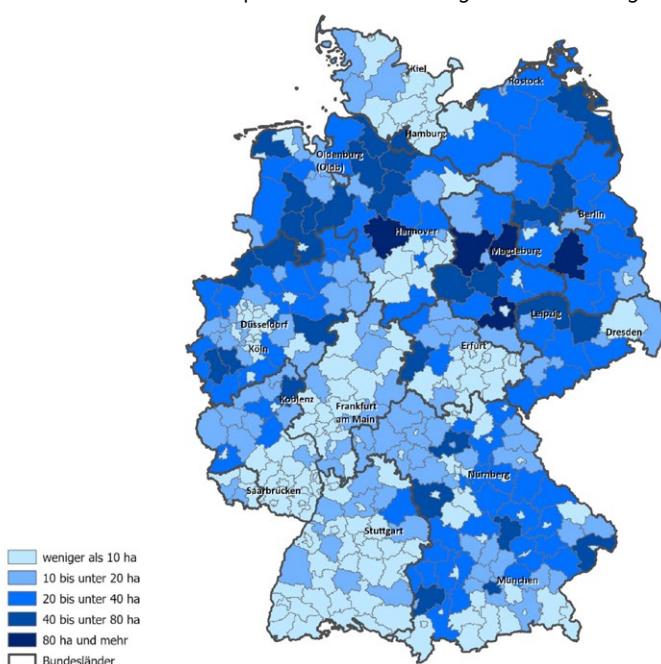


Abb. 1: Veräußerte Baulandfläche in ha 2025 je Kreis

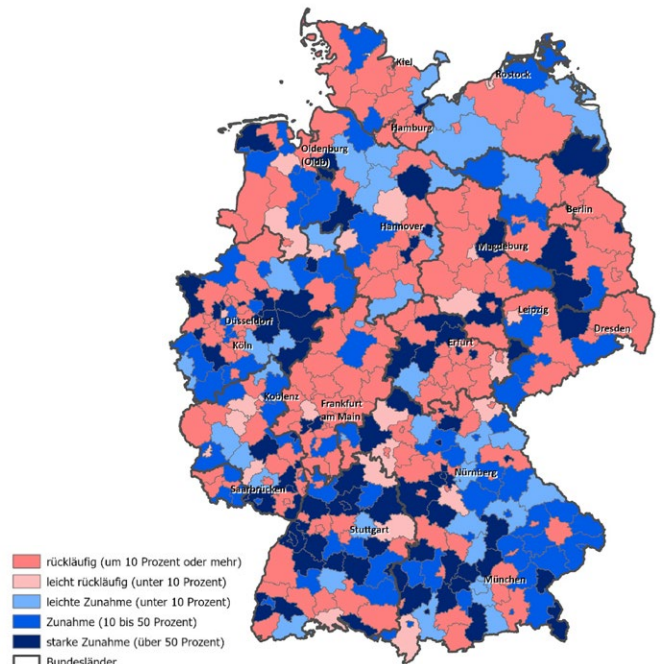


Abb. 2: Veränderung der veräußerten Baulandfläche 2025 zu 2024 je Kreis in Prozent

Geschäftsstellen des vhw

Bundesgeschäftsstelle

Fritschestraße 27–28, 10585 Berlin
Tel.: 030/39 04 73 0, Fax: 030/39 04 73 190
E-Mail: Bund@vhw.de
www.vhw.de

Baden-Württemberg

Gartenstraße 13, 71063 Sindelfingen
Tel.: 07031/8 66 10 70, Fax: 07031/8 66 10 79
E-Mail: GST-BW@vhw.de

Bayern

Josephsplatz 6, 80798 München
Tel.: 089/29 16 39 30
Fax: 089/29 16 39 32
E-Mail: GST-BY@vhw.de

Nordrhein-Westfalen

Hinter Hoben 149, 53129 Bonn
Tel.: 0228/7 25 99 45, Fax: 0228/7 25 99 95
E-Mail: GST-NRW@vhw.de

Saarland

Konrad-Zuse-Straße 5, 66115 Saarbrücken
Tel.: 0681/9 26 82 10, Fax: 0681/9 26 82 26

Region Nord

Niedersachsen/Bremen

Sextrostraße 3, 30169 Hannover
Tel.: 0511/98 42 25-0, Fax: 0511/98 42 25-19
E-Mail: GST-NS@vhw.de

Schleswig-Holstein/Hamburg

Sextrostraße 3, 30169 Hannover
Tel.: 0511/98 42 25-0, Fax: 0511/98 42 25-19
E-Mail: GST-SH@vhw.de

Region Ost

Fritschestraße 27–28, 10585 Berlin
Tel.: 030/39 04 73 325, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-OST@vhw.de

Berlin/Brandenburg

Tel.: 030/39 04 73 325, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-OST@vhw.de

Mecklenburg-Vorpommern

Tel.: 030/39 04 73 310, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-OST@vhw.de

Sachsen

Nordstraße 17, 04105 Leipzig
Tel.: 0341/9 84 89 0, Fax: 0341/9 84 89 29
E-Mail: GST-OST@vhw.de

Sachsen-Anhalt

Tel.: 030/39 04 73 310, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-OST@vhw.de

Thüringen

Nordstraße 17, 04105 Leipzig
Tel.: 0341/9 84 89 0, Fax: 0341/9 84 89 29
E-Mail: GST-OST@vhw.de

Region Südwest

Friedrich-Ebert-Straße 5, 55218 Ingelheim

Hessen

Tel.: 06132/71496-0, Fax: 06132/71 49 69
E-Mail: GST-HE@vhw.de

Rheinland-Pfalz

Tel.: 06132/71496-0, Fax: 06132/71 49 69
E-Mail: GST-RP@vhw.de

VORSCHAU

Heft 6 November/Dezember 2026

Ein Überblick für unsere Leser

Themenschwerpunkt:

Kommunales Ehrenamt

- Ehrenamt in Ostdeutschland
- Zahlen und Trends zum Ehrenamt
- Ansätze und Forderungen aus der Praxis
- Wie kann gute Zusammenarbeit organisiert werden?
- Ergebnisse einer Studie zum Ehrenamt

Impressum

Forum Wohnen und Stadtentwicklung,
Verbandszeitschrift des vhw e. V.
18. Jahrgang
ISSN 1867-8815

Herausgeber

vhw – Bundesverband für Wohnen
und Stadtentwicklung e. V., Berlin
Vorstand: Prof. Dr. Jürgen Aring

Redaktion

Dr. Frank Jost
fjost@vhw.de

Um den Lesefluss im Sinne einer barrierefreien Sprache nicht zu beeinträchtigen, verzichten wir auf die Schreibweisen /in, /innen, Innen, *innen bei Bürger, Bewohner, Nutzer, Akteur etc. Stattdessen nutzen wir i. d. R. die Doppelnennung femininer und maskuliner Formen (zum Beispiel Bürgerinnen und Bürger), die Substantivierungen des Partizips I und II sowie von Adjektiven im Plural (zum Beispiel die Studierenden, die Gewählten, die Verwitweten) oder das generische Maskulinum.

Die namentlich gekennzeichneten Artikel geben die Meinungen der Autoren, nicht unbedingt die von Herausgeber und Redaktion wieder.

Sitz der Redaktion

Bundesgeschäftsstelle des vhw e. V.
Fritschestraße 27–28
10585 Berlin
Telefon: 030/39 04 73 0
Telefax: 030/39 04 73 190
redaktion-fws@vhw.de
www.vhw.de

Layout: C. A. Thonke, www.hirnbrand.com

Druck: X-PRESS GRAFIK & DRUCK GmbH, Berlin

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Jahresabonnement: 64 € zzgl. Versandkosten

Einzelheft: 14 € zzgl. Versandkosten

Bezugsbedingungen:

Abonnement- und Einzelheftbestellungen richten Sie bitte per E-Mail an die Abonnementverwaltung: bonn@vhw.de
Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Quellenangabe gestattet. Alle Rechte vorbehalten.

Quellennachweis:

Abbildungen Titelseite:
Frank Jost; Jörg-Thieman-Linden;
Dietlef Kurth; Gehl

