



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 Bügerrat 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.