

Studie

Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung und im Wohnungsbau

Gerhard Kienast
Uwe Altrock



Inhalt

Vorwort	1
1 Einführung	3
1.1 Ziele des Projekts	3
1.2 Vorgehensweise des Forschungsprojekts	4
2 Theorie und rechtliche Grundlagen der Beteiligung in der Stadtentwicklung	5
3 Die Planung großer Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Integrierten Stadtentwicklung	8
4 Quantitative Ergebnisse der Erhebung zu aktuellen Wohnungsbauvorhaben in deutschen Großstädten	11
4.1 Räumliche Verteilung	11
4.2 Frühere Nutzung der Bauflächen	12
4.3 Planungsbeginn und Planungsdauer	14
4.4 Städtebaulicher Charakter, Typologien und Nutzungen	14
4.5 Konflikt und Protest	15
5 Entscheidungsfelder bei der Planung großer Wohnungsbauvorhaben – ein methodischer Vorschlag für die Analyse von Beteiligungsprozessen	17
6 Synthese der Ergebnisse	19
6.1 Die Bedeutung wohnungs- und bodenpolitischer Entscheidungen auf gesamtstädtischer Ebene	19
6.2 Die Entscheidung über die Bebaubarkeit von Grundstücken – das Beispiel Freiburg	20
6.3 Bürgerbeteiligung zu verkehrlicher Erschließung und Mobilität – Beispiele aus München	21
6.4 Bürger- und Trägerbeteiligung zu sozialer Infrastruktur – das Beispiel Hamburg-Pergolenviertel	22
6.5 Möglichkeiten der Beteiligung bei der Stadt(teil)entwicklungsplanung	23
6.6 Möglichkeiten und Grenzen der Bürgerbeteiligung bei Wettbewerben – Beispiele aus München	25
7 Zusammenfassung und Ausblick	27
Literaturverzeichnis	30
Abbildungen	32
Tabellen	32
Anhang	32



Vorwort

Die Stadtentwicklung der letzten Jahrzehnte in Deutschland stand überwiegend im Zeichen der Innenentwicklung. Die Agenden der Städte waren geprägt von Aufgaben wie dem Stadtumbau, der Nachverdichtung oder der Konversion von brachliegenden ehemaligen Militär-, Infrastruktur- und Industrieflächen. Mit den sich in den letzten Jahren abzeichnenden neuen Engpässen auf dem Wohnungsmarkt trat dabei der Neubau von Wohnraum bzw. die Entwicklung neuer Wohngebiete immer stärker in den Vordergrund und brachte im Vergleich zu früheren Entwicklungsphasen auch in Sachen Bürgerbeteiligung neue Herausforderungen mit sich.

Die Wohnungsnot nach den Verheerungen des Zweiten Weltkriegs hatte in den 1950/1960er Jahren vielerorts zu einem schnellen, schnörkellosen Wiederaufbau der Städte geführt, vor allem aber mit einsetzendem Wirtschaftswunder zu einem großflächigen Neubau von Wohnungen am Stadtrand bzw. auf der „Grünen Wiese“. Eine Mitwirkung von Bürgern war, den Umständen entsprechend und von Eigentümerwünschen und denkbaren „amtlichen Eingaben“ abgesehen, in beiden Fällen weitgehend unbekannt. Auch gab es kaum gesetzliche Grundlagen für eine Bürgerbeteiligung.

In den 1960/1970er Jahren war dann eine stärkere Hinwendung zur Stadterneuerung „im Bestand“ erfolgt. Mithilfe intellektueller Wegbereiter und begleitet von Bürgerprotesten hatte sich der Erhalt der alten Gebäudesubstanz durchgesetzt und es galt nun vornehmlich, die großen städtebaulichen Missstände sowie Instandsetzungs- und Modernisierungsdefizite zu beseitigen. Dies ließ sich in den dicht bewohnten Altbauquartieren allerdings nur mit einer intensiven Form der Bürgerbeteiligung gewährleisten,

die zu dieser Zeit auch im Zuge einer Politik des „Mehr Demokratie wagen“ Eingang in die Gesetzgebung gefunden hatte.

Die heutigen Formen von Innenentwicklung und Wohnungsbau finden überwiegend nicht mehr auf der „grünen Wiese“ statt, sondern ebenfalls „im Bestand“, mitten in der bewohnten Stadt, auf wilden Spielplätzen und ungenutzten Freiflächen, umgewidmeten Stadtbrachen oder unbebauten Nachbargrundstücken. Es handelt sich dabei in der Regel um Flächen, auf denen nicht nur vielfältige Eigentümer- und nachbarschaftliche Einzelinteressen, sondern zudem noch eine Vielzahl von Gemeinwohlanprüchen der Kommunen lasten. Vor diesem Hintergrund stellt die Innenentwicklung eine Aufgabe mit neuen Rahmenbedingungen dar und hat folglich in den Städten unterschiedlichste Beteiligungsstrategien hervorgerufen.

So waren auf der einen Seite manche Städte bestrebt, nur den dringenden Wohnungsbau in den Vordergrund zu rücken und eine weitreichende Bürgerbeteiligung jenseits von „informieren und mitnehmen“ abzulehnen. Begründet wurde dies vor allem damit, dass es beim Wohnungsneubau keine direkten „Betroffenen“ wie bei der Stadterneuerung gibt, sondern nur den noch unbekannteren späteren Nutzer. Gerne wurde dabei, z. B. des Öfteren in Berlin, auch der politischen Sorge Ausdruck verliehen, dass der Neubau durch Proteste und Klagen womöglich zum Erliegen käme, würde man die Bürger intensiv beteiligen und vor allem die nachbarschaftlichen Interessen einbeziehen.

Auf der anderen Seite gab es auch viele Städte, die im Zuge einer kontinuierlichen Bürgerbeteiligung zunächst die Entwicklung des Stadtteils in den Vordergrund gestellt und die Bürger vorab

in eine integrierte Rahmenplanung eingebunden haben. Erst nachdem auf der Ebene der Gesamtstadt oder des Stadtteils eine Klärung der Gemeinwohlinteressen und Rahmenbedingungen erfolgt ist, wenden sie sich, in der Regel ebenfalls zusammen mit den erneut beteiligten Bürgern, der Konkretisierung und der rechtlichen Fixierung der Neubauvorhaben zu.

In einem Plädoyer für eine soziale und resiliente Wohnungspolitik, verfasst im Jahr 2016, sprechen sich die Verfasser, der Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (vhw) und das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu), eindeutig für eine stärkere Einbindung der Bewohner, Nachbarn und Bedürfnisse in die Planungen zu Neubau und Nachverdichtung von Wohnquartieren aus (Difu/vhw 2016). Sie fordern eine intensive und kontinuierliche Beteiligung aller relevanten Akteure in deliberativen Verfahren, d. h. in fairen Verfahren der Beratschlagung „auf Augenhöhe“, die folgenden Qualitätsansprüchen gerecht werden: Einbeziehung aller Teile der Stadtgesellschaft (Inklusion), auch der eher stummen und schwer erreichbaren Teile, bestmögliche Information aller Bürgerinnen und Bürger, umfassende Transparenz und sichergestellte Fairness im Verfahren.

Damit verbunden ist die Erwartung, dass sich durch qualitativ hochwertige inklusive Prozesse der Beteiligung zu Fragen der Stadtentwicklung und des Wohnens trotz möglicher Interessensgegensätze die Akzeptanz und Legitimation politischer Entscheidungen zu neuen Wohnungsbauprojekten bei den Bürgern deutlich erhöhen lassen. Die hohen Erwartungen, die an neue

Wohnungsbauprojekte geknüpft werden, haben den vhw-Bundesverband bewogen, die Zusammenhänge zwischen Stadtentwicklungsplanung, Wohnungsbauprojekten und Bürgerbeteiligung in einer Studie einer ausführlichen systematischen Betrachtung zu unterziehen.

Das resultierende Gutachten von Prof. Altröck und seinem Team von der Universität Kassel in Zusammenarbeit mit dem Team vom vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. umfasste ein systematisches Screening von weit mehr als 150 größeren Wohnungsbauprojekten in bundesdeutschen Großstädten aus den letzten zehn Jahren sowie verschiedene vertiefende Fallstudien von erfolgreichen Wohnungsbauprojekten in mehreren deutschen Städten. Die hier vorgelegte Kurzfassung des Endberichts vermittelt einen grundlegenden, wenngleich – angesichts der vorgefundenen methodischen Vielfalt – exemplarischen Eindruck darüber, in welchem Maße und Umfang sowie in welchen Formen erfolgreiche Wohnungsbauprojekte von einer ausführlichen Bürgerbeteiligung begleitet und intensiv in die integrierte Stadtentwicklung eingebunden werden.

Thomas Kuder

Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung und im Wohnungsbau

Eine Studie von Gerhard Kienast und Uwe Altrock

1 Einführung

Binnenwanderung und internationale Migrationsbewegungen haben in Verbindung mit gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen – vor allem in den Großstädten – zu Engpässen auf dem Wohnungsmarkt geführt, die nach längerer wohnungspolitischer Zurückhaltung wieder höhere Wohnungsneubausraten erfordern. Da die entstehenden Wohnungen meist auf höhere Einkommensgruppen zielen, bringen sie wenig Entlastung für die lokalen Wohnungsmärkte, die durch die ungestillte Nachfrage nach günstigen Wohnungen bestimmt werden. Mit einiger Verzögerung haben Länder und Gemeinden auf den Engpass reagiert und wieder mehr Mittel für den sozialen Wohnungsbau bereitgestellt. In einigen Städten müssen große Wohnbauvorhaben inzwischen einen bestimmten Prozentsatz an geförderten Wohnungen beinhalten. Gleichzeitig wurde in einigen Städten auch wieder die Rolle kommunaler Wohnungsbaugesellschaften gestärkt, die hier ebenfalls als Projektentwickler agieren.

Anders als nach dem II. Weltkrieg sind die Städte heute vor allem am Neubau von Wohnungen „im Bestand“ interessiert. Der Nachverdichtung und Konversion sind aber enge Grenzen gesetzt, da viele Flächen bereits in den vergangenen beiden Jahrzehnten einer neuen Nutzung zugeführt wurden. Die größte Herausforderung für eine integrierte Stadtentwicklung ist dabei nicht die Baulückenschließung oder Nachverdichtung bestehender Quartiere, sondern die Integration von neuen Großvorhaben. Häufig sind diese in der Stadtgesellschaft umstritten. Bürgerinitiativen setzen sich für den Erhalt von Gebäuden ein, die an frühere Nutzungen erinnern, verteidigen gewachsene Vegetation und Freiräume, dies umso mehr, wenn sich dort Zwischennutzungen etabliert haben. In der Nachbarschaft großer Wohnungsbauvorhaben entsteht oft Widerstand: aufgrund der Zahl der neuen

Bewohner, ihrer (vermeintlichen) sozialen Probleme, ihres Konsumverhaltens oder des zu erwartenden zusätzlichen Verkehrs.

Die heutigen Rahmenbedingungen des Städtebaus führen zu unterschiedlichen Beteiligungsstrategien. Manche Städte rücken den Wohnungsbau in den Vordergrund und möchten eine Bürgerbeteiligung – jenseits von „informieren und mitnehmen“ – möglichst vermeiden. Sie begründen dies unter anderem damit, dass es keine direkt „Betroffenen“ gibt, sondern nur den unbekannteren späteren Nutzer. Gerne wird dabei auch der Sorge Ausdruck verliehen, der Wohnungsneubau käme womöglich zum Erliegen, würde man nachbarschaftliche Interessen und Widerstände einbeziehen. Auf der anderen Seite gibt es Städte, die im Zuge einer kontinuierlichen Bürgerbeteiligung zunächst die Entwicklung des Stadtteils in den Vordergrund stellen und die Bürger in eine grundlegende Rahmenplanung einbinden. Erst nachdem im Stadtteil oder Quartier eine Klärung der Grundsätze, Rahmenbedingungen und Gemeinwohlintressen erfolgt ist, wenden sie sich, oftmals erneut mit den Bürgern zusammen, der städtebaulichen Konkretisierung und der rechtlichen Fixierung der Neubauprojekte zu.

1.1 Ziele des Projekts

Der Studie liegt die These zugrunde, dass eine vorgeschaltete Rahmenplanung mit den direkt „Betroffenen“ – sei es in Form eines stadtweit ausgerichteten „Stadtentwicklungsplans Wohnen“ oder eines lokalen, multisektoralen Stadtteilentwicklungskonzepts – eine integrierte Stadtentwicklung fördern kann, da sie die Chance bietet, neue Wohnungsbauvorhaben besser auf die Bedürfnisse des städtischen Wohnungsmarkts und des je-

weiligen Stadtteils auszurichten, lokale Akteure einzubinden sowie soziale und ökologische Belange bereits frühzeitig zu berücksichtigen. Sie untersucht, inwiefern eine Bürgerbeteiligung die vorgenannten Ziele fördern und damit auch zur Akzeptanz großer Wohnungsbauvorhaben in der jeweiligen Stadtteilöffentlichkeit und Nachbarschaft beitragen kann. Hier fehlen bisher systematische Daten darüber, wie große Wohnungsbauvorhaben in deutschen Städten heute überhaupt zustande kommen, wie viele Städte sich einer vorgeschalteten integrierten Rahmenplanung bedienen, um diese zu steuern, und welche Rolle eine grundlegende Bürgerbeteiligung bei den aktuellen Bauvorhaben spielt.

Die Studie hat sich vor allem an den folgenden Leitfragen orientiert:

- Welche Rolle spielt bei den aktuellen Bauvorhaben eine vorgeschaltete integrierte Rahmenplanung?
- Welche Rolle spielt bei aktuellen Bauvorhaben eine grundlegende Bürgerbeteiligung?
- Welche hemmenden oder fördernden Folgewirkungen für das nachfolgende Baugeschehen lassen sich bei unterschiedlichen Vorgehensweisen – mal mit und mal ohne Rahmenplanung und Bürgerbeteiligung – erkennen?

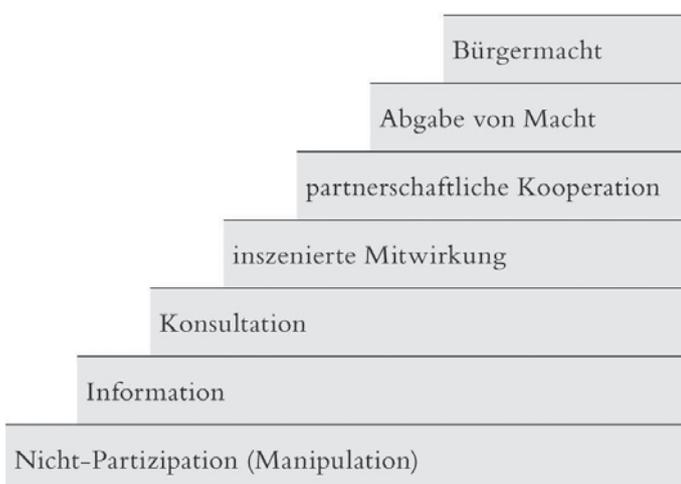
1.2 Vorgehensweise des Forschungsprojekts

Die Studie gliederte sich in vier Teilschritte. Zunächst wurden Regelwerke und neuere Fachliteratur zu Bürgerbeteiligung und Integrierter Stadtentwicklung gesichtet, um Kriterien für die Auswahl und die weitere Untersuchung der Fallbeispiele abzuleiten. Parallel dazu wurde mit der empirischen Arbeit begonnen. Im Rahmen einer Internet- und Zeitungsrecherche wurde ein Überblick über Wohnungsbauvorhaben ab einer Größe von 500 Wohneinheiten in deutschen Großstädten ab 150.000 Einwohnern hergestellt, die seit dem Höhepunkt der Weltfinanzkrise im Jahr 2008 realisiert wurden. Dies sollte quantitative Aussagen über die Gesamtheit der Vorhaben ermöglichen: in Hinblick auf unterschiedliche Typen von Standorten und sich daraus ableitende Integrationsaufgaben (bezogen auf historischen Gebäudebestand, Naturschutzbelange und die angrenzenden Stadtteile), das Vorliegen und die Berücksichtigung von Rahmenplänen, die Durchführung von Beteiligungsverfahren, die über die Regelungen des BauGB hinausgehen, sowie projektbezogene Proteste, die als Indikator für eine mangelnde lokale Akzeptanz dienen. Um die Auswahl vertiefender Fallstudien auf eine solide Grundlage zu stellen, wurden in einem Zwischenschritt zwölf Städte fokussiert, die über besonders ambitionierte Stadtentwicklungspläne und Beteiligungsansätze verfügen. Auf dieser Grundlage wurden die Städte Freiburg, Hamburg und München für vertiefende Fallstudien ausgewählt. Dabei wurde die projektbezogene Politik, Planungs- und Beteiligungsgeschichte ausgewählter Woh-

nungsprojekte recherchiert und aufbereitet. Schließlich wurden die Beispiele in eine vergleichende Perspektive gesetzt und Schlussfolgerungen gezogen, die erste Empfehlungen für die Planungs- und Beteiligungspraxis der Gemeinden sowie Hinweise auf weitergehenden Forschungsbedarf enthalten.

2 Theorie und rechtliche Grundlagen der Beteiligung in der Stadtentwicklung

Der meistzitierte Artikel zum Thema wurde bereits 1969 von Sherry Arnstein verfasst, der früheren Beteiligungsbeauftragten des US-amerikanischen Wohnungsbauministeriums. Beteiligungsverfahren, die nur auf Information, Konsultation oder die Beschwichtigung der Bürger aus sind, sah Arnstein als Alibipolitik (tokenism) an. Die vollständige Kontrolle der Bürger über Entscheidungen war für sie die höchste Form der Beteiligung. In abgewandelter Form wird ihre „Leiter der Bürgerbeteiligung“ bis



(nach Arnstein 1969: 217; modifiziert)

Abb. 1: Beteiligungsleiter, Quelle: Nanz/Fritsche 2012

heute als Maßstab für die Bewertung von Beteiligungsverfahren benutzt (vgl. Landeshauptstadt München 2008:32; Nanz/Fritsche 2012:23; SenStadtUm 2012:28; Humboldt-Viadrina Governance Plattform 2017). Doch inwieweit ist das Modell mit den Regelungen des deutschen Baugesetzbuchs und den Prinzipien der repräsentativen Demokratie vereinbar?

Seit Mitte der 1970er Jahre verlangt das deutsche Baurecht eine zweistufige Beteiligung an der Bauleitplanung. Zum einen wird eine „möglichst frühzeitige“ Beteiligung gefordert; zum anderen müssen die Entwürfe der Bauleitpläne öffentlich ausgelegt; Bürgerinnen und Bürgern muss Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden (§3 BauGB). Die Öffentlichkeit darf also erwarten, in Bürgerversammlungen über große Wohnungsbauvorhaben informiert zu werden und diese diskutieren zu können. Dabei müssen sich wesentlich unterscheidende Lösungen und die voraussichtlichen Auswirkungen dargestellt werden. Die Planung darf noch nicht so verfestigt sein, dass es keine Alternativen mehr gibt. Die Gemeinde ist gesetzlich verpflichtet, alle Stellungnahmen zu prüfen und sie muss Gründe angeben, falls diese nicht berücksichtigt werden.

Im Rahmen von Städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen und Entwicklungsmaßnahmen, in förmlich festgesetzten Stadtumbaugebieten sowie bei Maßnahmen der Sozialen Stadt verlangt das Baugesetzbuch eine weitergehende Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen (§§ 137, 165 Abs. 4, 171b Abs. 3 bzw. 171e Abs. 4 BauGB). Dabei sollen die beabsichtigten Maßnahmen möglichst frühzeitig mit Eigentümern, Mietern, Pächtern und sonstigen Betroffenen erörtert werden. Die Betroffenen sollen zur Mitwirkung und zur Durchführung der erforderlichen baulichen Maßnahmen angeregt und hierbei im Rahmen des Möglichen beraten werden. Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung fordern darüber hinaus für alle Fördergebiete ein

„unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erstelltes integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept“. Dies betrifft natürlich auch große neue Wohnungsbauvorhaben, die in solchen Gebieten geplant werden.

Städtebauliche Verträge zwischen Kommunen und entwicklungswilligen Eigentümern nach §§ 11 und 12 BauGB können beiden Seiten Vorteile bringen, setzen die genannten Regeln zur Bürgerbeteiligung aber nicht außer Kraft. Als Durchführungsverträge sind sie eng mit Vorhabenbezogenen Bebauungsplänen gekoppelt. Da ein fest definiertes Vorhaben angestrebt wird, ist die Möglichkeit zur offenen Alternativendiskussion in der Praxis oft eingeschränkt. Überdies werden Durchführungsverträge im Rahmen der Beteiligung allenfalls auszugsweise veröffentlicht, da sie persönliche Daten enthalten. Inwiefern sich daraus eine Machtverschiebung zulasten der beteiligungswilligen Bevölkerung ergibt, scheint noch nicht systematisch untersucht worden zu sein.

Das deutsche Städtebaurecht verlangt also in verschiedenen Stufen des Planungsprozesses eine Beteiligung der Öffentlichkeit. Wenn Stadtteile eine durchgreifende Veränderung erfahren, wo Eigentumsrechte berührt oder Städtebaufördermittel eingesetzt werden, ist die Verwaltung angehalten, aktiv auf die Betroffenen zuzugehen und sie an der Vorbereitung und Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen zu beteiligen. Mit den Begriffen von Arnstein laufen die meisten Beteiligungsverfahren aber auf „Konsultation“ hinaus. Eine „Partnerschaft“ kommt in der Regel nur zwischen Kommunen und privaten Investoren zustande. Eine Übertragung von Entscheidungsbefugnissen an einzelne Bürgerinnen und Bürger ist im Gesetz nicht vorgesehen. Sie wurde zwar in der Hochzeit der behutsamen Stadterneuerung im Rahmen von Sanierungsbeiräten erprobt, findet heute aber nur noch in sehr kleinem Maßstab, z. B. bei Verfügungsfonds im Rahmen der Sozialen Stadt statt. Der Beschluss der Bebauungspläne und damit die Entscheidung über die Zulässigkeit von Bauvorhaben bleibt dem Stadtrat vorbehalten. Wie sollte die Übertragung der Planungshoheit an eine andere Versammlung auch legitimiert werden?

Auch andere Autorinnen und Autoren haben darauf hingewiesen, dass „das Arnsteinsche Schema zur alleinigen Einordnung partizipativer Beteiligungsformen nur eingeschränkt brauchbar“ ist (Nanz/Fritsche 2012: 12). Collins und Ison (2006) kritisierten z. B., dass das Konzept zu einseitig auf Machtverhältnisse fokussiert und dabei soziale Lernprozesse, die sich in Beteiligungsverfahren vollziehen, ausblendet. Fung (2006: 67) hält Arnsteins Einteilung zwar weiterhin für ein nützliches Korrektiv gegenüber naiven Vorstellungen von Beteiligung, sieht es aber als analytisches Werkzeug für ungeeignet an. Zum einen mische die Leiter empirische Beobachtungen über den Einfluss von Individuen auf kollektive Entscheidungen mit normativen Ansprüchen. Eine Ermächtigung der Öffentlichkeit sei zwar in manchen Zusammenhängen erstrebenswert, in anderen Kontexten dagegen sei eine konsultative Rolle viel angemessener als „Bürgermacht“. Zum anderen macht Fung auf zahlreiche Fortschritte in Theorie und Praxis der Beteiligung aufmerksam und leitet daraus drei Fragen ab, die über die Möglichkeiten und Grenzen von Beteiligung

entscheiden: Wer nimmt teil? Wie kommunizieren die TeilnehmerInnen und wie treffen sie Entscheidungen? Inwieweit beeinflussen ihre Meinungen und Beschlüsse öffentliches Handeln? Nanz und Fritsche (2012: 25), die Fungs Überlegungen auf den deutschen Kontext übertragen haben, fügen organisatorische Merkmale wie Dauer und Teilnehmerzahl als viertes Kriterium hinzu „um eine vom Einzelfall abstrahierende Grundlage für einen Vergleich zu schaffen“.

Zweifellos sind alle vier Kriterien für den hier behandelten Kontext relevant. Doch schon die Frage nach der **Dauer und der Größe des Teilnehmerkreises** zeigt, wie schwierig es ist, die Beteiligung bei der Planung großer Wohnungsbauvorhaben zu beurteilen. Schließlich geht es nicht darum, einzelne Veranstaltungen oder Methoden zu bewerten, sondern um Verfahren, die sich über Jahre erstrecken und in deren Verlauf ganz unterschiedliche Formate zum Einsatz kommen. Angesichts der Wohnungsknappheit in vielen Großstädten ist die Langwierigkeit der Entscheidungsprozesse problematisch. Mit der Erleichterung von Baugenehmigungen im unbepflanzten Innenbereich und der Beschleunigung der Bauleitplanverfahren hat der Gesetzgeber verschiedene Möglichkeiten eröffnet, diese Verfahren abzukürzen. Der Vereinfachung sind aber Grenzen gesetzt, die sich einerseits aus der Komplexität der Planungsaufgaben und andererseits aus der Notwendigkeit ergeben, Akzeptanz für Nachverdichtung und Stadterweiterungen zu schaffen. Aus partizipationstheoretischer Sicht ist eine enge zeitliche Begrenzung der Beteiligung Gift. Bischoff et al. (2005) fordern in ihrem Standardwerk zur „Kommunikation in der Planung“ Verfahren, die offen sind für Lern-, Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse. Wo dies nicht gewährleistet ist, solle man besser gleich auf Beteiligung verzichten: Nur „wenn einzelne Planungsschritte mehrfach durchlaufen und inhaltlich verändert werden [...], können Anregungen aus dem Beteiligungsverfahren überhaupt verarbeitet werden“ (ebd.: 41). Die Zerteilung von vorbereitender und verbindlicher Bauleitplanung begünstigt die geforderte Iteration. Durch Stadtentwicklungsplanung, die Erarbeitung eines Rahmenplans oder Stadtteilentwicklungskonzepts werden die Möglichkeiten zur Beteiligung vervielfältigt. Die bloße Tatsache, dass all diese Pläne erstellt werden, sagt freilich noch nichts darüber aus, ob und in welcher Weise Bürger Gelegenheit haben, sich an diesen Prozessen zu beteiligen.

Die zweite Schlüsselfrage ist die nach der **Auswahl der Teilnehmer**. Nanz und Fritsche (2012: 26ff.) unterscheiden zwischen Selbstselektion (Verfahren, die grundsätzlich offen für alle Interessierten sind), zufälliger Auswahl (die z. B. bei Bürgergutachten angewandt wird) und der gezielten Auswahl einzelner Personen oder von Vertretern bestimmter Personengruppen mit dem Ziel die Repräsentativität des Teilnehmerkreises zu erhöhen. Das BauGB fordert im Rahmen der Bauleitplanung lediglich die Beteiligung einer (nicht näher spezifizierten) Öffentlichkeit. Die Offenheit der formellen Verfahren hat aber den Nachteil, dass sie oft von Menschen dominiert werden, die „besonders artikulationsstark, gut vernetzt und erfahren in Beteiligungsprozessen sind“ (SenStadtUm 2012: 62; vgl. auch Fung 2006: 67). Das Handbuch zur Partizipation der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt fordert daher ein „Gegensteuern

bzw. die Einbeziehung eines möglichst repräsentativen Querschnitts aller Bevölkerungsgruppen“ (ebd.). Auch Bischoff et al. (2005: 41) verlangen „Kommunikationsangebote [...], die der unterschiedlichen Vertretung sozialer Schichten und der Ungleichbehandlung organisierter und nicht organisierter Interessen entgegenwirken“. Zusätzliche Beteiligung mache nur Sinn, wenn „nicht konflikt- oder artikulationsfähige Interessen und Gruppen, die auf dem üblichen Verfahrensweg zu wenig berücksichtigt werden, [...] zur Geltung kommen“. Bei der Planung großer Wohnungsbauvorhaben sind es in der Regel die Arrivierten, die mehr Mitbestimmung fordern. Während die heutigen Anwohner und Nutzer der betroffenen Flächen das Vorhaben, teils aus eigenem Interesse, teils aus ökologischen Gründen, zu Fall bringen oder zurechtstutzen wollen, sind Wohnungssuchende – die Zielgruppe des Vorhabens – selten präsent. Auch ihre Interessen sind relevant und sollten im Beteiligungsverfahren daher – z. B. durch die gezielte Einbindung von Mietervereinen oder Genossenschaften – vertreten werden.

Das dritte Kriterium für die Einordnung von Beteiligungsverfahren, bilden die **Kommunikationsformen**, die zum Einsatz kommen. Nanz und Fritsche (2012: 29ff.) unterscheiden vier Modi, die vom reinen *Zuhören und Beobachten* über die *Artikulation von Interessen* und das *Verhandeln* nach Prinzipien des Gebens und Nehmens bis zum *Austausch von Argumenten* und *Deliberation* an Intensität zunehmen. Auf dieser letzten Stufe steht „der Austausch individueller Perspektiven, Wünsche und Interessen mit dem Ziel einer kollektiven Meinungsbildung im Mittelpunkt“ (ebd.: 30). Die formelle Bürgerbeteiligung im Rahmen der Bauleitplanung gibt Gelegenheit zur Artikulation von Interessen. Mit der Rückmeldung der Behörde zu den Stellungnahmen der Öffentlichkeit kommt es auch zu einem Austausch von Argumenten. Von einer gemeinsamen Willensbildung und gemeinsamen Lernen kann bei einer Beteiligung nach Vorschrift aber keine Rede sein. Allerdings haben viele Städte ihren Bürgern im Rahmen der informellen Planung, bei der Vorbereitung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten und Stadtteilentwicklungsplänen weitergehende Beteiligungsmöglichkeiten eingeräumt. Dabei kommen häufig dialogorientierte oder deliberative Verfahren zum Einsatz. Hier ist eine offene Diskussion über die Ziele der Stadtentwicklung möglich. In einer frühen Phase der Planung kann die Öffentlichkeit auch an der Entwicklung von Varianten beteiligt werden, an ihrer vergleichenden Bewertung und der Entscheidung, welche Variante zum Zuge kommt. Die Beteiligung an der Planung eines großen Wohnungsbauvorhabens lässt sich daher letztlich nur beurteilen, wenn die gesamte Kaskade der Entscheidungen untersucht wird, die zur Aufstellung des entsprechenden Bebauungsplans geführt haben.

Dies wird auch am vierten Kriterium deutlich, das nach der **Funktion der Beteiligungsverfahren** fragt. Nach Nanz und Fritsche (2012: 32) geht es dabei um „die Wirkungen eines Verfahrens und den Werdegang derjenigen Empfehlungen, die im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens formuliert wurden [...]: Spielen sie in dem weiteren Prozess der gesellschaftlichen Meinungsbildung und der politischen Entscheidungsfindung eine Rolle? Oder bleiben sie folgenlos?“ Angelehnt an Fung (2006) definieren die Autoren vier Stufen bürgerschaftlicher Einflussnahme, angefan-

gen vom *individuellen Nutzen und der Qualifizierung persönlicher Kompetenzen* über eine eher abstrakte *Einflussnahme auf Öffentlichkeit und Gesellschaft* (im Sinne der „Initiierung und Bereicherung öffentlicher Debatten“), *Konsultation und Stellungnahmen* (wie sie das Baugesetzbuch vorsieht) bis zu *Mit-Entscheidung und Co-Governance*, wo – wie beim Bürgerhaushalt – eine direkte Einflussnahme auf politische Entscheidungen möglich ist (vgl. Nanz und Fritsche 2012: 33f.). Die Autoren weisen darauf hin, dass es sich bei dieser Einteilung um Idealtypen handelt, während in der Realität eher Mischformen vorkommen. Übertragen auf den hier untersuchten Kontext heißt dies, dass es nicht genügt, die Dauer, Auswahl der Teilnehmer, Kommunikations- und Entscheidungsprozesse *innerhalb eines einzelnen Verfahrens* (sprich Planungsschritts) zu bewerten. Es gilt zu klären, inwieweit „die in Beteiligungsverfahren generierten Ergebnisse auch tatsächlich in weitere Planungs- und Entscheidungsprozesse einfließen können“ (ebd.: 32).

3 Die Planung großer Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der integrierten Stadtentwicklung

Eine der zentralen Empfehlungen der Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt ist die Aufstellung von integrierten Stadtentwicklungsprogrammen auf gesamtstädtischer Ebene. Um eine ausgeglichene Entwicklung des städtischen Raums zu fördern, sollen Stärken und Schwächen der einzelnen Stadtteile analysiert, konsistente Entwicklungsziele formuliert und unterschiedliche teilsäumliche und sektorale Pläne und Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden. Dabei sollen wirtschaftliche Akteure, Interessengruppen und die Öffentlichkeit einbezogen werden. Schließlich sollen integrierte Stadtentwicklungsprogramme auch dazu dienen, öffentliche und private Investitionen zu koordinieren und die Beteiligung der Bürger an der Stadtentwicklung zu erleichtern.

Eine Expertenkommission des Deutschen Städtetags stellte 2011 fest, dass allgemein anerkannte Qualitätskriterien und inhaltlich-methodische Mindestanforderungen für integrierte Entwicklungspläne fehlen. Zwar gleichen sich Aufgaben und Themen der Pläne in den verschiedenen Städten. Instrumente und Methoden werden aber jeweils unterschiedlich gemischt, so dass die Konzepte eher eine Art „Dachmarke“ für unterschiedliche Bausteine bilden. Den Kern integrierter Stadtentwicklungskonzepte bilden dabei langfristige Leitbilder, Leitlinien und Ziele, die aus unterschiedlichen Planungsgrundlagen (Analysen, Szenarien und Prognosen), teils auch gestützt auf Stadtteilmonitoring, mal mit mehr,

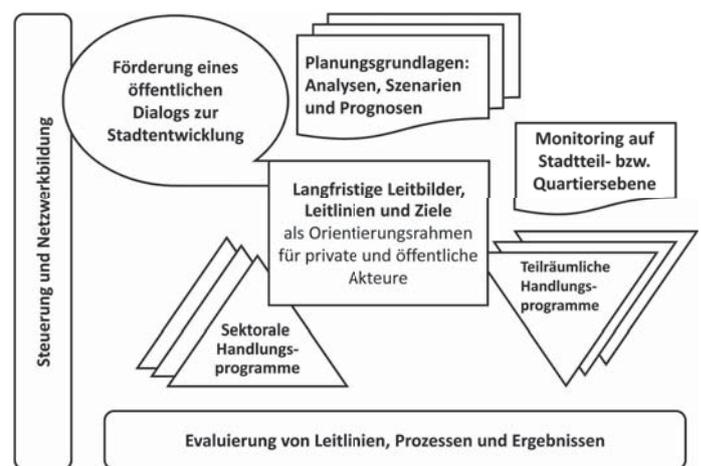


Abb. 2: Aufgaben und Bausteine der Integrierten Stadtentwicklung, Quelle: Eigene Darstellung nach Deutscher Städtetag 2011

mal mit weniger öffentlichem Dialog entwickelt werden. Dazu kommen sektorale bzw. (teil)integrierte, gesamtstädtische oder teilsäumliche Handlungsprogramme. Steuerung und Netzwerkbildung erfolgen parallel zur Erarbeitung der Leitbilder und sollten in das Management von Leitprojekten und Handlungsprogrammen übergehen. Idealerweise wird die Wirkung der Strategien, Konzepte, Programme und Maßnahmen regelmäßig überprüft (vgl. Abb. 2).

Das Positionspapier fordert, Stadtentwicklungsplanung möge auch weniger artikulationsstarken Akteursgruppen die Mitwirkung in Planungsprozessen und die Wahrnehmung ihrer Interessen ermöglichen und solle sich zugleich davor hüten, eine „not in my backyard“-Haltung zu fördern. Die Aufgabe der Stadtentwicklungsplanung bestehe in erster Linie darin, für eine breite sachbezogene Information und für gleiche Beteiligungschancen

zu sorgen. Im „Baukasten“ der Stadtentwicklungsplanung erscheint die Förderung eines öffentlichen Dialogs zur Stadtentwicklung wie ein Baustein unter vielen. Dabei wird Stadtentwicklung als Chance aktiver Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger begriffen und für die Erweiterung von Möglichkeiten bürgerschaftlichen Engagements sowie die Erprobung innovativer Konzepte der Aktivierung bestimmter Zielgruppen geworben. Schließlich weisen die Autoren darauf hin, dass Stadtentwicklungsplanung nur wirksam sein kann, wenn sie über ein projektunabhängiges Budget verfügt – nicht nur für Gutachten, Umfragen, Erhebungen und Analysen, sondern auch für Bürgerbeteiligung und die Öffentlichkeitsarbeit.

Im Rahmen der Studie wurde auch eine Übersicht über die gesamtstädtischen Leitbilder und Handlungsprogramme der 55 größten deutschen Städte erstellt. Dabei zeigte sich, dass inzwischen fast die Hälfte (44%) der untersuchten Städte fachlich integrierte Stadtentwicklungskonzepten entwickelt haben. Etwa ebenso viele Städte (45%) haben sektorale Handlungsprogramme erarbeitet, um den Wohnungsbau gesamtstädtisch zu steuern. Ein Fünftel der Städte (20%) haben sowohl integrierte Stadtentwicklungskonzepte als auch Stadtentwicklungspläne für das Wohnen aufgestellt. Ein knappes Drittel (31%) der untersuchten Städte verlässt sich bei der Steuerung der gesamtstädtischen Entwicklung im Wesentlichen auf den Flächennutzungsplan. Freilich haben auch viele dieser Städte Analysen zum Wohnungsmarkt und integrierte Handlungsprogramme für Teilräume (z. B. Stadtteilentwicklungspläne oder Rahmenpläne für große Konversionsgebiete) entwickelt (vgl. Tabelle 1).

Unter anderem sollen die genannten Prozesse dazu beitragen, die Planung großer Wohnungsbauvorhaben vorzubereiten und ihre Integration in die Stadt fördern. Zugleich bietet jede Leitbildentwicklung, jede Aufstellung eines Rahmenplans Gelegenheit

für die Förderung eines öffentlichen Dialogs zu den Prioritäten der Stadtentwicklung. Selbst bei der Erarbeitung von Planungsgrundlagen wie Analysen und Szenarien können Bürger beteiligt werden (Abb. 3) und tatsächlich werden diese Möglichkeiten von den Kommunen auch zunehmend genutzt.

Zwar ist es plausibel anzunehmen, dass ein integriertes Stadtentwicklungskonzept die Integration großer Wohnungsbauvorhaben in Hinblick auf die bauliche Dichte, soziale Mischung, Nutzungsmischung, soziale Infrastruktur und verkehrliche Anbindung erleichtert. Gleichzeitig gibt es gute Gründe davon auszugehen, dass ein öffentlicher Dialog zur Stadtentwicklung hilft, einen gesellschaftlichen Konsens über Standorte und Zielgruppen des Wohnungsbaus innerhalb der Stadt herzustellen. Die unterschiedliche Ausgestaltung der Stadtentwicklungsplanung in den verschiedenen Städten macht die Überprüfung dieser Hypothesen allerdings nicht ganz einfach.

Einerseits wäre zu untersuchen, inwieweit die genannten Konzepte und Programme bei den konkreten Entscheidungen über die Wohnungsbauvorhaben Berücksichtigung finden. Andererseits müsste eine ganze Reihe von Prozessen analysiert werden (von der Aufstellung des integrierten Stadtentwicklungskonzepts über den Stadtentwicklungsplan Wohnen bis zu diversen teils räumlichen Handlungsprogrammen), ehe man eine generelle Aussage zur Dialogbereitschaft einer Stadtverwaltung wagen kann. Da eine solch umfassende Untersuchung – selbst bezogen auf einzelne Großstädte – den Rahmen dieser Studie gesprengt hätte, beschränkte sie sich auf die Sichtung der Grundgesamtheit, die Erarbeitung eines methodischen Vorschlags zur Analyse der Beteiligung bei großen Wohnungsbauvorhaben und eine Reihe von kurzen Fallstudien, die zumindest einige Erkenntnisse bezogen auf wichtige Entscheidungsfelder und Verfahren ermöglicht haben.

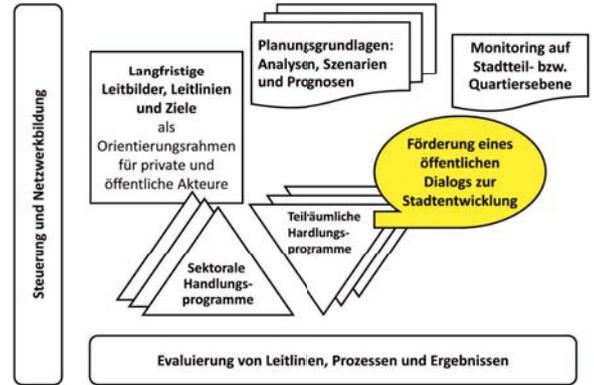
Langfristige Leitbilder und integrierte Stadtentwicklungskonzepte	Sektorale Handlungsprogramme (StEP Wohnen o. ä.)	Flächennutzungsplan , Analysen zum Wohnungsmarkt und teils räumliche Programme
Aachen, Augsburg (2017), Chemnitz, Darmstadt (2017), Dortmund, Dresden, Duisburg, Düsseldorf, Erfurt, Halle (Saale), Heidelberg, Stuttgart, Wiesbaden (2016ff.)	Bochum (2017), Bremen, Hagen, Hamm, Hannover, Kiel, Köln, Lübeck, Münster, Neuss, Nürnberg, Osnabrück, Potsdam, Wuppertal	Bonn, Braunschweig, Gelsenkirchen, Herne, Kassel, Krefeld, Leverkusen, Ludwigshafen, Magdeburg, Mainz, Mannheim, Mönchengladbach, Mülheim an der Ruhr, Oberhausen, Paderborn, Saarbrücken, Solingen
Integrierte Stadtentwicklungskonzepte und StEP Wohnen		
Berlin, Bielefeld, Essen, Frankfurt (seit Ende 2016), Freiburg, Hamburg, Karlsruhe, Leipzig, München, Oldenburg, Rostock		
13 (24%)	14 (25%)	17 (31%)
11 (20%)		

Tabelle 1: Leitbilder und Handlungsprogramme in Städten über 150.000 Einwohner
Quelle: Eigene Erhebung (Stand: August 2017)

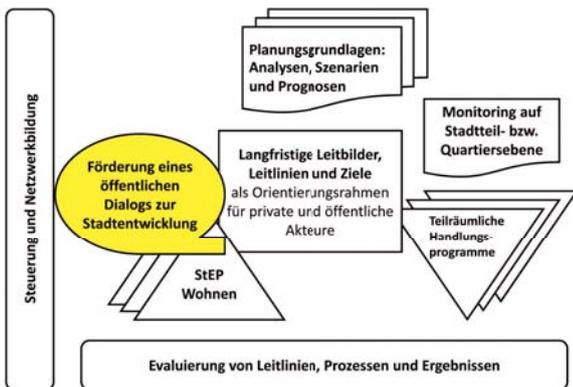
Öffentlicher Dialog zur integrierten Stadtentwicklung auf gesamtstädtischer Ebene



Öffentlicher Dialog zur integrierten Stadtentwicklung auf teilräumlicher Ebene



Öffentlicher Dialog zu wohnungspolitischen Zielsetzungen auf gesamtstädtischer Ebene



Öffentlicher Dialog zu Planungsgrundlagen auf gesamtstädtischer Ebene



Abb. 3: Möglichkeiten des öffentlichen Dialogs im Rahmen der Integrierten Stadtentwicklung, Quelle: Eigene Darstellung nach Deutscher Städtetag 2011

4 Quantitative Ergebnisse der Erhebung zu aktuellen Wohnungsbauvorhaben in deutschen Großstädten

Im Rahmen der Studie wurde eine weitgehend vollständige Übersicht aktueller Wohnungsbauvorhaben über 500 Wohneinheiten (WE) in deutschen Großstädten mit über 150.000 Einwohnern erstellt. Dabei wurden rund 160 Wohnungsbauvorhaben mit mehr als 500 WE identifiziert.¹ Über die Hälfte der Projekte bewegt sich in einer Größenordnung zwischen 500 und 1.000 WE. Weitere 30 Projekte umfassen bis zu 1.500 Wohneinheiten. Zu den größten Vorhaben zählen die geplanten Wohngebiete auf dem Berliner Flughafengelände in Tegel (5.000 WE), im Blankenburger Süden und in Freiburg-Dietenbach (je 5.500 WE), in Frankfurt das Europa-Viertel und die Entwicklungen auf dem Riedberg (je 6.000 WE)² und (nach ursprünglicher Planung) das Stuttgarter Rosenstein-Quartier (6.200 WE). Die größten Vorhaben liegen in Hamburg Oberbillwerder, wo noch einmal so viele Wohnungen entstehen sollen wie in der Hafen-City (je 7.000 WE), in München-Freiham (8.000 WE) und dem Münchener Nordosten (rund 10.000 WE).

4.1 Räumliche Verteilung

Die großen Bauvorhaben verteilen sich auf 33 der 55 untersuchten Städte. Darunter sind 13 Städte mit einem Großvorhaben, 13 Städte mit zwei oder drei Großvorhaben und drei Städte (Düsseldorf, Frankfurt und Potsdam) mit sieben bis acht Großvorhaben. Die vier größten Städte Berlin, Hamburg, Köln und München verfolgen jeweils mindestens 15 Großvorhaben parallel. 124 Großvorhaben konzentrieren sich in Städten mit starkem Bevölkerungswachstum im Zeitraum von 2011 bis 2014 (über +1,2%). Zehn Großvorhaben befinden sich in Städten mit mäßigem Wachstum (0,4% bis unter 1,2%). Nur zwei Großvorhaben finden sich in Städten mit stagnierender Bevölkerung, in Krefeld (+0,3%) und Gelsenkirchen (-0,1%). Allerdings gibt es auch Großstädte mit deutlichem Wachstum, in denen (noch) keine Großvorhaben identifiziert wurden, z. B. Bonn, Erfurt und Karlsruhe (Abb. 4 und 5).

¹ Ein hartes Kriterium für die Abgrenzung der Grundgesamtheit war die Zahl der geplanten Wohnungen. Freilich sind die Ziele der Planung häufig Veränderungen unterworfen. Ein weiteres Ausschlusskriterium war das Datum der B-Plan-Festsetzung. Da von einer grundsätzlichen Trendwende auf den deutschen Wohnungsmärkten im Gefolge der Weltfinanzkrise ausgegangen wird, wurden keine Projekte berücksichtigt, die 2007 bereits planungsrechtlich gesichert waren. Etwa in diesem Zeitraum lässt sich auch die Zunahme einer „Reurbanisierung“ in deutschen Großstädten ansetzen.

² Die beiden letztgenannten Projekte wurden deutlich vor dem hier fokussierten Zeitraum begonnen, für bestimmte Teilgebiete wurde aber erst später Planungsrecht hergestellt.

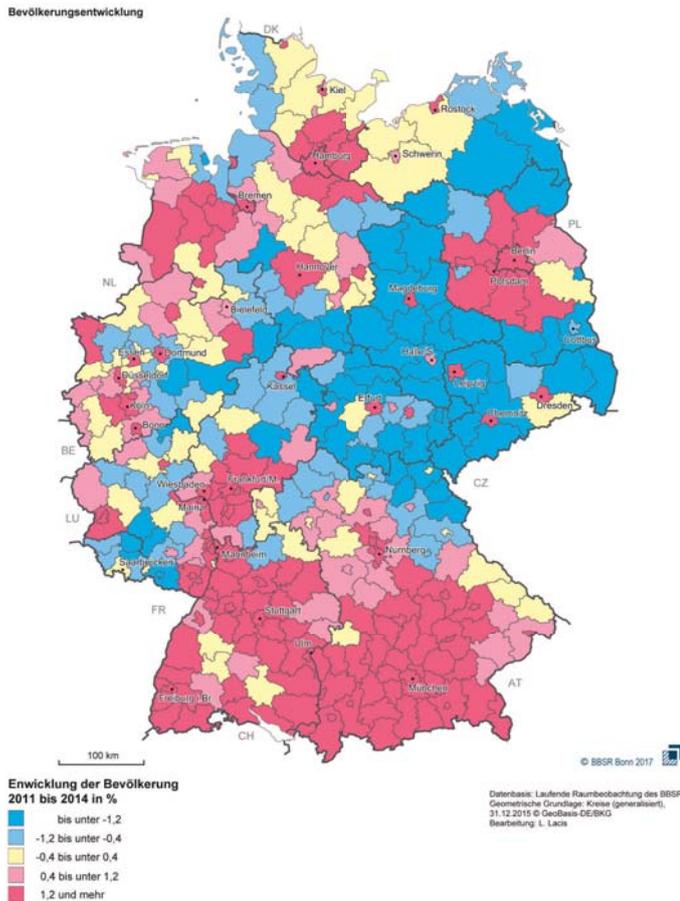


Abb. 4: Entwicklung der Bevölkerung 2011 bis 2014 in Prozent, Quelle: BBSR 2017



Abb. 5: Räumliche Verteilung der großen Wohnungsbauvorhaben, Quelle: Eigene Darstellung

4.2 Frühere Nutzung der Bauflächen

Die frühere Nutzung der neuen Wohnstandorte ließ sich im Rahmen der Studie nicht immer zweifelsfrei feststellen. Mit insgesamt 32 Fällen haben ehemals **gewerblich genutzte Flächen** den größten Anteil; allein acht davon liegen in München. Gut zweiinhalb Jahrzehnte nach dem Zusammenbruch des Ostblocks und der deutschen Wiedervereinigung leistet die **Konversion von Kasernen und ehemals militärisch genutzten Flächen** immer noch einen großen Beitrag zur Bereitstellung neuer Wohnflächen. Einen Schwerpunkt der Konversion bilden die ehemals von der US-Armee genutzten Kasernen im Südwesten Deutschlands. Die gleiche Größenordnung hat die **Umnutzung von Bahngeländen. Andere Verkehrsflächen** bieten sich nur in Ausnahmefällen für eine Umnutzung an. Eine gewisse Sonderstellung nimmt die Mitte der 1990er Jahre angeschobene Hamburger Hafen-City ein, die nach ihrer Fertigstellung voraussichtlich ca. 7.000 Wohneinheiten umfassen wird. Große Teile wurden erst in den letzten zehn Jahren planungsrechtlich gesichert. Auch zehn **ehemalige Büro- und Verwaltungsstandorte** werden in den nächsten Jahren voraussichtlich in Wohngebiete umge-

wandelt. Acht der neuen Wohnungsbauvorhaben entstehen **auf ehemaligen Groß- und Einzelhandelsflächen**, oft in Gemengelage mit innerstädtischen Brachen, Grünflächen und anderen Gewerbestandorten. In Hamburg allein finden sich fünf derartige Umnutzungen. Relativ selten entsteht neuer Wohnungsbau an Stelle früherer **Kultur-, Schul- oder Sporteinrichtungen**. Eine besondere Herausforderung stellt die **Nachverdichtung bestehender Wohngebiete** dar, zumal wenn sie sich in den hier untersuchten Größenordnungen bewegt. Vier Großvorhaben dieser Art wurden im Rahmen der Bestandsaufnahme ermittelt.

Große **innerstädtische Brachen** stehen nur noch in wenigen Städten für eine Wohnbebauung zur Verfügung. Mit acht Flächen, also der Hälfte der insgesamt erfassten Brachflächen, stellt Berlin hier einen Sonderfall dar. In Städten wie Freiburg, Hamburg und München, die schon lange von Bevölkerungswachstum geprägt sind, werden die Umnutzungs- und Nachverdichtungspotentiale in absehbarer Zeit erschöpft sein. Daher werden hier in den letzten Jahren auch wieder **landwirtschaftliche Flächen** für neue Wohnbebauung vorgesehen. Gleichzeitig werden auch **städtische Grünflächen und extensiv genutzte Naturräume** wie das Marschland in Neugraben-Fischbek (Hamburg) oder das Landschaftsschutzgebiet „Am Eschbachtal“ in Frankfurt am Main

zur Disposition gestellt. Auch **Kleingärten** müssen großen neuen Wohnungsbauvorhaben weichen. Am systematischsten wird die Umwandlung dieser Flächen in Hamburg betrieben.

	Fallzahl	Prozent	Markante Beispiele
Gewerbe (Industrie und Handwerk)	32	18%	Stadtquartier Graf Bismarck, Gelsenkirchen; Am Lohsepark (ehem. Gummiwarenfabrik), Hamburg; Clouth-Gelände in Köln-Nippes; ehem. Siemens-Standorte in München-Obersendling; Rostocker Werftdreieck
Kasernen, u.a. militärisch genutzte Flächen	21	12%	Augsburg, Reese; Pepita-Höfe, Berlin-Spandau; Kasernen in Darmstadt, Heidelberg und Mannheim; Röttiger-Kaserne, Hamburg; Prinz-Eugen-Kaserne, Funkkaserne und Bayernkaserne in München; ehem. Fliegerhorst in Oldenburg; Alanbrook-Kaserne in Paderborn; ehem. Kasernen auf dem Bornstedter Feld, in Krampnitz und Eiche (Potsdam)
Bahngelände	22	12%	Quartier Heidestraße/Europa-City, Berlin; Güterbahnhöfe in Berlin-Wilmersdorf und Berlin-Köpenick; Le Quartier Central und ehem. Güterbahnhof Oberkassel in Düsseldorf; Europaviertel Frankfurt/Main; Hamburg Neue Mitte Altona; Bayerischer Bahnhof und Eutritzscher Freiladbahnhof, Leipzig; Wohnquartier „Am Hirschgarten“ und Baumkirchen Mitte in München; Rosensteinquartier (Stuttgart)
Flughäfen	1	1%	Schumacher-Quartier auf dem Flughafen Berlin-Tegel
Hafengelände	7	4%	Hamburger Hafen-City, Deutzer Hafen Köln, Mainzer Zollhafen
Büro- und Verwaltungsstandorte	10	5%	Hochhausensemble an der Stiftstraße, Lyoner Viertel (Frankfurt/Main); ehem. Sharp-Gelände im Hammerbrook und Post-Pyramide in der City-Nord (Hamburg); Gerling-Quartier (Köln)
Groß- und Einzelhandel	8	4%	Freiburg Zähringen-Nord; Eidelstedt 74, Elbinselquartier, THE FIZZ, Spreehafenviertel, „Wohnen am Weidenweg“ (alle in Hamburg)
Kultur/(Hoch-)Schule /Sport/Soziales	4	2%	Alter Campus der Universität Frankfurt/Main; Trabrennbahnen in Hamburg-Bahrenfeld und München-Daglfing
Gesundheit	3	2%	Wohnpark St. Marien (Ehem. Frauenklinik in Berlin-Neukölln); Neues Hulsbergviertel (Klinikum Bremen-Mitte)
Nachverdichtung von Wohngebieten	5	2%	Siedlungen „Im Metzgergrün“, Freiburg; Wulffsche Siedlung in Hamburg-Langhorn; Appenzeller Straße und Haldenseestraße, München
Sonstige (Wohnmobilstellplatz)	1	1%	Freiburg Stühlinger-West
Summe Umnutzung von Bauflächen	114		
(innerstädtische) Brachen	16	9%	Neue Wohnungsbauvorhaben am Mauerpark, am „Pankower Tor“ und in Buch, Berlin
Landwirtschaft	21	11%	Buckower Felder und Blankenburger Süden, Berlin; Freiburg-Dietenbach; Vorbereitende Untersuchungen für Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen im Münchener Norden und Nordosten; Flüchtlingsunterkunft Billwerder, Oberbillwerder und Wohnungsbauvorhaben am Haulander Weg (alle Hamburg)
Parkanlagen und andere Grünflächen	13	7%	Neue Wohnprojekte in Lichterfelde-Süd und Adlershof, Berlin; Gartenstadt Werdersee (Bremen); Ernst-May-Viertel und Wohnungsbauvorhaben „Am Eschbachtal“ in Frankfurt (Main)
Kleingärten	10	5%	Maximilianquartier in Berlin-Schmargendorf; Elbinselquartier, Wohnen am Volkspark, Pergolenviertel, Tarpenbeker Ufer und Dieselstraße in Hamburg (Barmbek-Nord)
Summe Bebauung von Freiflächen	60		
keine Angabe	10	5%	
Gesamtsumme	184		

Tabelle 2: Vornutzung der großen Wohnungsbauvorhaben,
Quelle: Eigene Erhebung (Stand: August 2017)

Frühere Nutzung

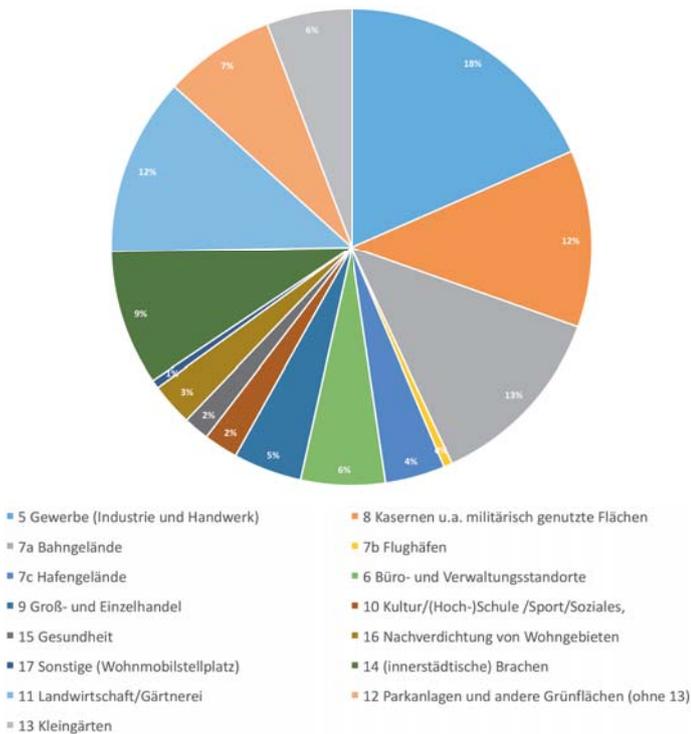


Abb. 6: Vornutzung der großen Wohnungsbauvorhaben, Quelle: Eigene Darstellung

Planungsdauer

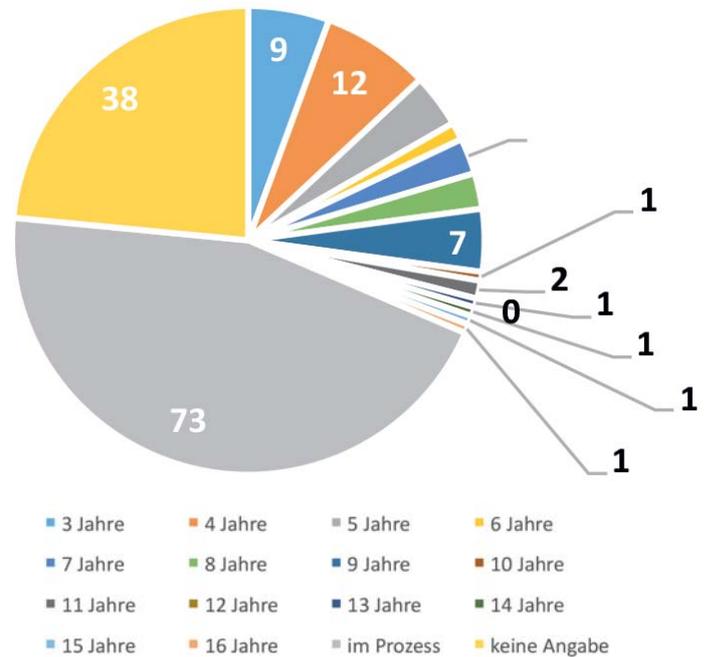


Abb. 7: Planungsdauer der untersuchten Vorhaben. Die Zahlen beziehen sich auf die jeweilige Anzahl der Vorhaben. Quelle: Eigene Darstellung

4.3 Planungsbeginn und Planungs-dauer

Die Dauer der Planungsverfahren ist nur mit großem Aufwand zu recherchieren, da schon der Beginn schwer eindeutig festzulegen ist. Immerhin ließ sich aus den offiziellen Verlautbarungen in über 120 Fällen ein Datum bzw. das Jahr des Planungsbeginns herauslesen. Für die letzten Jahre weisen die Daten auf eine deutliche Zunahme der Großprojekte hin. Zur Planungsdauer sind bisher nur in gut fünfzig Fällen klare Aussagen möglich. Bei über siebzig Projekten wurde bis zum Ende der Bearbeitungszeit im August 2017 noch kein Planungsrecht hergestellt. In neun Fällen sind die Bebauungspläne bereits innerhalb von drei Jahren nach Planungsbeginn beschlossen worden. Gleichzeitig gibt es aber auch viele Verfahren, die sich über mehr als ein Jahrzehnt hinziehen.

In etwa der Hälfte der Fälle, in denen die Planung in einen B-Plan mündete, wurde innerhalb von fünf Jahren Baurecht geschaffen. Häufig wurden zunächst nur für einzelne Bauabschnitte B-Pläne erarbeitet. Viele interessante Beispiele für die phasenweise Entwicklung großer Baugebiete finden sich auf Konversionsflächen. Dort wurden in der Vergangenheit teilweise Entwicklungen gestreckt oder reduziert und kürzlich wieder forciert vorange-trieben.

4.4 Städtebaulicher Charakter, Typologien und Nutzungen

Bisher konnten 80 Prozent der recherchierten Projekte im Hinblick auf ihre städtebauliche Typologie eingeordnet werden. **Etwa ein Drittel der Vorhaben besteht aus reinem Geschosswoh-nungsbau in Blockrandbebauung.** Mehr als die **Hälfte der Projekte mischt aber auch Typologien.** Dabei sind alle denk-baren Kombinationen vorzufinden. So finden sich Blockrand- und Zeilenbebauung sowie Einfamilienhäuser nebeneinander. **Reine Ein-Familien- und Reihenhaussiedlungen sind dage-gen selten** (5 Beispiele). Auch für reine Großsiedlungen finden sich nur wenige Beispiele (11). **Einzelne Wohnhochhäuser** be-stätigen aber den Trend zu vielfältigen Typologien für vielfältige Zielgruppen (Beispiele finden sich in Frankfurt, Stuttgart und Wiesbaden).

In zahlreichen Fällen beschränkt sich die Nutzungsmischung nach wie vor auf eine Ergänzung des Wohnens um soziale Infrastruktur und Nahversorgungseinrichtungen. Weniger als ein Drittel der identifizierten Wohnungsbauvorhaben zielen auf intensiv nut-zungsgemischte Quartiere, die über die Daseinsvorsorge und den täglichen Bedarf hinausgehen (vgl. Abb. 8).

Art der Nutzungsmischung

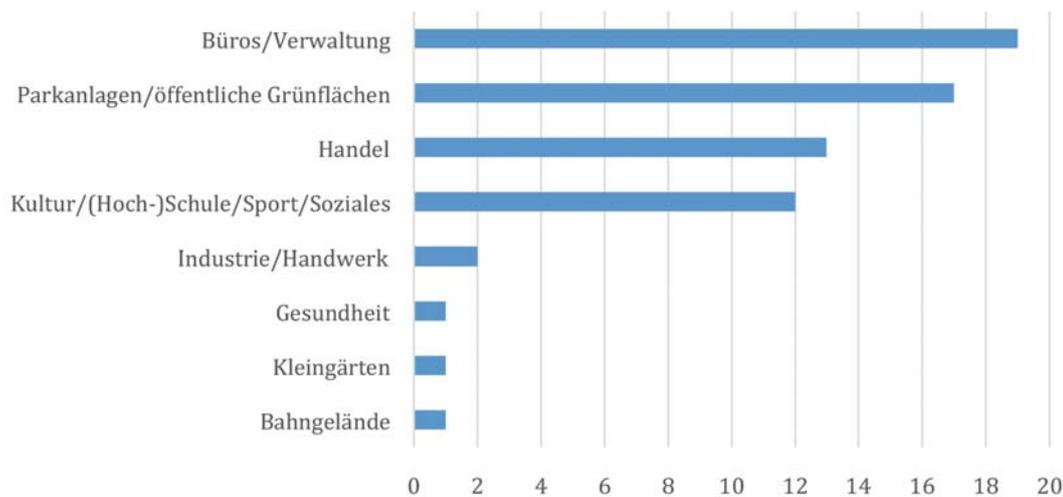


Abb. 8: Zusätzliche Nutzungen bei Nutzungsgemischten Wohnungsbauvorhaben, N=49 (mit Mehrfachnennungen), Quelle: Eigene Darstellung

Protestgründe

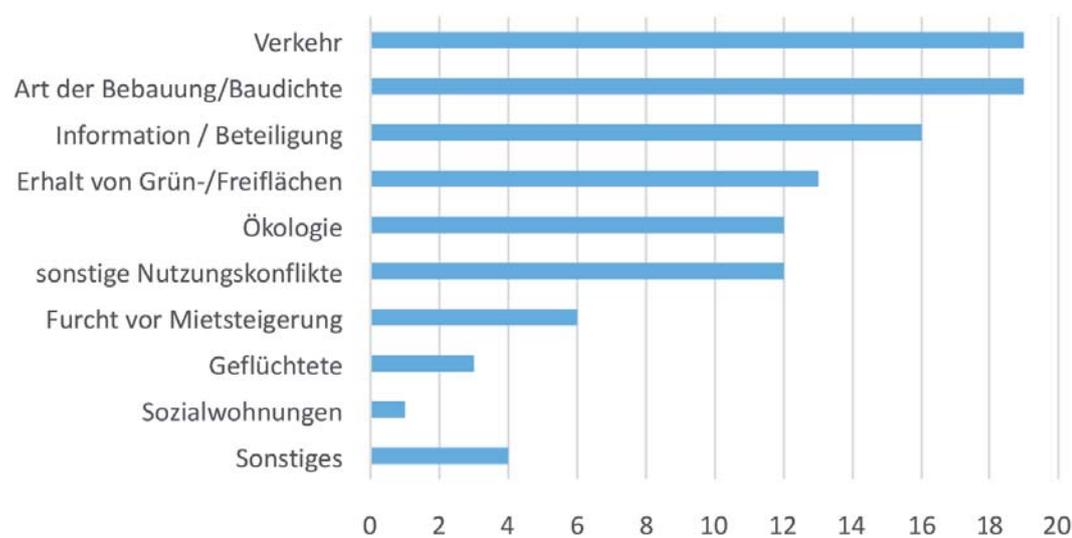


Abb. 9: Protestgründe, Quelle: Eigene Darstellung

4.5 Konflikt und Protest

Bei mehr als **einem Drittel** der recherchierten Wohnungsbauvorhaben wurden Proteste von Bürgerinitiativen registriert.³ In den meisten Fällen ließ sich die Ablehnung der Projekte nicht nur auf eine Ursache zurückzuführen.

Das Thema **Verkehr** wurde mit am häufigsten genannt (19x). Dabei wurden vor allem Befürchtungen hinsichtlich einer steigenden Verkehrsbelastung durch erhöhte Bewohnerzahlen, den Bau neuer Straßen oder nicht vorhersehbare Konsequenzen durch ein fehlendes Verkehrskonzept genannt. Häufig wurde das Thema in Verbindung mit anderen Bedenken geäußert.

Ebenso häufig (19x) wurde die **Art der Bebauung** kritisiert. In einigen Fällen wird die geplante Architektur, häufiger aber die

Dichte der Bebauung abgelehnt. Implizit lässt sich in allen Fällen eine mangelnde Integration der Wohnbebauung in bestehende Nachbarschaften herauslesen. Eine Nachverdichtung wird von Anwohnern oft gleich aus mehreren Gründen abgelehnt (etwa Verschattung, Einschränkung des Kaltluftaustausches und verschärfte Parkplatzsituation).

Die **Qualität der Beteiligungsverfahren** (6x) und eine mangelnde Information (10x) sind häufig genannte Kritikpunkte. Zwar lassen sich Proteste nur selten alleine auf Kommunikationsprobleme zurückführen, diese tragen aber häufig dazu bei, Protestereignisse auszulösen. Aussagen, dass ein Projekt bereits in trockenen Tüchern sei und es nur noch um die Größenordnung

³ Grundlage für diesen Abschnitt war eine Internet-Recherche mit den Suchwörtern [Projektname] & „Protest“.

gehe, werden von Bürgerinnen und Bürgern regelmäßig als Affront verstanden und scheinen die Wahrnehmung zu bestätigen, dass Beteiligungsverfahren vor allem zur Legitimation von Projekten eingesetzt werden.

Ein besonders hohes Konfliktpotenzial (13x) hat die geplante **Bebauung von Frei- bzw. Grünflächen**. Der Wunsch nach Bewahrung der Lebensqualität und die Forderung nach Schutz ökologisch wertvoller Funktionen gehen dabei Hand in Hand.

Bei zwölf Projekten, die zu Protesten führten, wurden vor allem **ökologische Gründe** angeführt. Die vorherrschenden Themen dabei waren der negative Einfluss der Bebauung auf das Stadtklima und der Naturschutz. Ein Sonderfall ist die Ablehnung einer Geflüchteten-Unterkunft aus Naturschutzgründen, bei der sich nicht klar einordnen lässt, ob Naturschutz oder Fremdenfeindlichkeit für den Protest ausschlaggebend waren (vgl. weiter unten).

Viele Proteste (12x) sind auch Ausdruck von **Nutzungskonflikten**. Am häufigsten ist dabei der Konflikt zwischen geplanter Wohnnutzung und **Kleingärten** (7x). Auch der Nutzungskonflikt zwischen Wohnen und **Landwirtschaft** wird wieder wichtiger. In mindestens vier Fällen wehren sich Landwirte gegen den Verlust ihrer Felder durch Stadterweiterungsmaßnahmen. In einem Fall wurde ein Konflikt zwischen Wohn- und Gewerbenutzung registriert.

Sechsmal (6x) wurde bei Protesten mit dem **Thema Miete** argumentiert, teils aufgrund von befürchteten Nachbarschaftseffekten, teils unmittelbar wegen der hochpreisigen Mieten geplanter Wohnprojekte. Die Fälle konzentrieren sich auf die Großstädte Berlin, Hamburg und Frankfurt. In München wurde dagegen nicht ein einziger Fall identifiziert, bei dem befürchtete Mieterhöhungen gegen neue Wohnbebauung ins Feld geführt werden.

Bei drei der recherchierten Großvorhaben protestierten Anwohner gegen den **Bau von Unterkünften für Geflüchtete**.

Weitere Proteste gegen große Wohnungsbauvorhaben, die im Rahmen der Recherche identifiziert wurden, wandten sich gegen den Namen eines geplanten Quartiers, kritisierten die lange Planungsdauer eines Kulturzentrums innerhalb des geplanten Wohngebiets oder die Zerstörung eines denkmalgeschützten Gebäudes.

5 Entscheidungsfelder bei der Planung großer Wohnungsbauvorhaben – ein methodischer Vorschlag für die Analyse von Beteiligungsprozessen

Wie in den Abschnitten zur Theorie der Beteiligung und der integrierten Stadtentwicklung ausgeführt, lässt sich die Qualität von Beteiligung bei der Planung großer Wohnungsbauvorhaben in der Regel nicht anhand eines einzelnen Planungsverfahrens bewerten, sondern man muss die Funktion der Beteiligung im Rahmen von länger andauernden Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozessen in den Blick nehmen. Zusätzliche Komplexität erlangt diese Aufgabe dadurch, dass bei der Planung großer Wohnungsbauvorhaben eine Vielzahl von Einzelentscheidungen zu fällen sind, die verschiedene öffentliche Aufgaben und Belange berühren. Für eine systematische Analyse der dabei durchgeführten Planungs- und Beteiligungsprozesse wird hier die Untersuchung von zwölf Entscheidungsfeldern vorgeschlagen, die bei jedem Projekt der genannten Größenordnung bearbeitet werden müssen (vgl. Abb. 10).

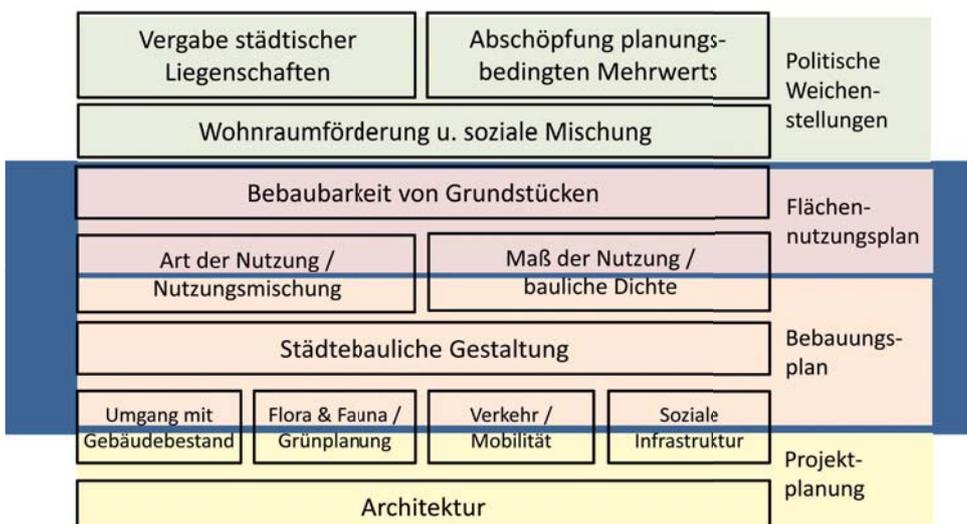


Abb. 10: Entscheidungsfelder und Spielräume für Beteiligung bei der Planung großer Wohnungsbauvorhaben, Quelle: Eigene Darstellung

Im Laufe des Planungsprozesses kommt es zunächst zu Absichtserklärungen für einzelne Entscheidungsfelder. Dann werden zunehmend verbindliche Festlegungen getroffen. Die Komplexität städtebaulicher Planung liegt gerade darin, dass die verschiedenen Entscheidungsfelder miteinander verknüpft sind, so dass Entscheidungen auf einem Gebiet die Zahl der Alternativen auf einem anderen Gebiet einschränken. Obwohl also oft Entscheidungen zusammenfallen, die mehrere Felder betreffen, haben wir versucht, diese getrennt zu betrachten und für die Reflexion der Bürgerbeteiligung zu nutzen.

Aufgrund der zentralen Stellung der Bauleitplanung bei der Vorbereitung großer Wohnungsbauvorhaben konnte diese bei der Untersuchung der Beteiligungsprozesse nicht außen vor bleiben. Schließlich werden auf einigen Feldern bereits bei der Flächennutzungsplanung Festlegungen getroffen. Andere werden bei der Bebauungsplanung entschieden. Art und Maß der Nutzung einer Fläche werden i. d. R. mehrmals diskutiert.

Bodenpolitische und wohnungspolitische Weichenstellungen werden in der Regel schon vorher getroffen. Man kann argumentieren, dass damit die Bandbreite „sich wesentlich unterscheidender Lösungen“ im Sinne des §3 BauGB eingeschränkt wird. Wenn städtische Liegenschaften nach Höchstgebot vergeben werden, haben bestimmte Nutzungen und Nutzergruppen keine Chance zum Zuge zu kommen. Ohne politischen Willen zur Abschöpfung entwicklungsbedingter Wertsteigerungen geht Kritik an Investoreninteressen ins Leere. Ohne soziale Wohnraumförderung bleibt die Anregung zur sozialen Mischung frommer Wunsch.

Schließlich werden viele Entscheidungen der Bebauungsplanung auch durch Leitlinien und übergeordnete Konzepte der Stadtentwicklung oder eine integrierte Rahmenplanung vorbereitet. Nach den Empfehlungen der Leipzig-Charta sollen integrierte Stadtentwicklungsprogramme dazu dienen, öffentliche und private Investitionen zu koordinieren und die Beteiligung der Bürger an der Stadtentwicklung zu erleichtern. Nach einem Positionspapier des Deutschen Städtetags (2011: 6) besteht die Aufgabe der Stadtentwicklungsplanung in erster Linie darin, für eine breite sachbezogene Information und für gleiche Beteiligungschancen zu sorgen.

Die Beurteilung der Beteiligungspraxis bei der Vorbereitung großer Wohnungsbauvorhaben muss daher von der Erörterung und Festlegung von bodenpolitischen und wohnungspolitischen Entscheidungen über die Entwicklung von Leitlinien und übergeordneten Konzepten der Stadt(teil)entwicklung bis zur Bebauungsplanung eine Vielzahl einzelner Verfahren in den Blick nehmen. Prinzipiell ist jedes einzelne Beteiligungsverfahren dahingehend zu untersuchen, auf welchen Entscheidungsfeldern Alternativen zur Diskussion standen, wer zu welchen Fragen gehört wurde, zu welchen Themen sich die Öffentlichkeit geäußert hat und wie mit den diversen Stellungnahmen umgegangen wurde.

6 Synthese der Ergebnisse

6.1 Die Bedeutung wohnungs- und bodenpolitischer Entscheidungen auf gesamtstädtischer Ebene

Eine Diskussion boden- und liegenschaftspolitischer Fragestellungen ist innerhalb der Bebauungsplanverfahren in der Regel nicht vorgesehen, obwohl sie eine wesentliche Weichenstellung für die städtebauliche Entwicklung darstellen. Die kontroversen Auseinandersetzungen um große Stadtentwicklungsverfahren zeigen, dass die Bürgerinnen und Bürger in den Großstädten die politische Ökonomie der Stadtentwicklung und Stadterneuerung



Abb. 11: Münchener Verfahren der Sozialgerechten Bodennutzung von 1994 bis Dezember 2012, Quelle: Wendrich 2013

zunehmend hinterfragen. Dabei wird sowohl der Umgang mit städtischen Liegenschaften und die entsprechende Vergabepolitik als auch der Umgang mit privaten Grundstücken, Eigentumsbeschränkungen und die Verteilung des planungsbedingten Mehrwerts thematisiert. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter städtischer Planungsämter, ihre Auftragnehmer und Auftragnehmerinnen, Lokalpolitiker und Lokalpolitikerinnen tun gut daran, solchen Fragen bei Bürgerversammlungen nicht auszuweichen. Lösen lassen sie sich im Rahmen solcher Verfahren freilich nicht. Sie gehören in eine andere politische Arena und sollten nicht von Fall zu Fall, sondern aufgrund allgemeinverbindlicher Verfahrensregeln entschieden werden, wie dies in München bereits seit 1994 im Rahmen der „Sozialgerechten Bodennutzung“ geschieht. Die Münchener Verfahrensregeln und die später nach ihrem Vorbild in vielen Städten entstandenen Grundsätze für städtebauliche Verträge verknüpfen boden- und wohnungspolitische Weichenstellungen. Mit dem Beschluss eines verbindlich zu errichtenden Anteils von Sozialwohnungen auf privaten Grundstücken, für deren Bebauung neues Baurecht geschaffen wird, wird eine Vorentscheidung für die soziale Mischung innerhalb neuer Wohngebiete gefällt. Die Abschöpfung von Teilen des entwicklungsbedingten Mehrwerts spart den Städten Geld, verbessert ihre Infrastruktur- und Grünflächenausstattung und wirkt einer weiteren sozialen Segregation entgegen. Es ist anzunehmen, dass allgemeinverbindliche Regeln für städtebauliche Verträge und verbindliche Anteile geförderter bzw. belegungsgebundener Wohnungen auch die Akzeptanz der betroffenen Bauvorhaben bei der Bevölkerung erhöhen und die entsprechenden Beteiligungsverfahren entlasten: Was bereits allgemeingültig auf politischer Ebene entschieden ist, muss nicht in jedem einzelnen Projekt neu verhandelt werden. Es schafft eine andere Voraussetzung für Beteiligungsverfahren, wenn Bürger darauf vertrauen können, dass alle Grundstückseigentümer und Entwickler den gleichen Regeln unterworfen werden und wenn garantiert ist, dass ein bestimmter Prozentsatz der neu geschaffenen Wohnungen denen vorbehalten ist, die sich nicht selbst am Markt versorgen können.

6.2 Die Entscheidung über die Bebaubarkeit von Grundstücken

Das Beispiel Freiburg

Die schwierigsten Beteiligungsverfahren sind aus Sicht von Planern, Politik und Vorhabenträgern jene, wo die Entscheidung über die Bebaubarkeit der Grundstücke grundsätzlich in Frage gestellt wird. Dies geschieht nicht nur bei Stadtentwicklungsmaßnahmen am Stadtrand, die meist auf landwirtschaftlich genutzten Flächen stattfinden. Auch der Widerstand der Hamburger Kleingärtner gegen die Entwicklung von Flächen, die jahrzehntelang als Gärten genutzt wurden, fällt in diese Kategorie. Dabei wäre es zu einfach, die Einwände von Bürgerinitiativen als Partikularinteressen abzutun. Tatsächlich ist die Abwägung pro Wohnungsbau contra Biodiversität, Stadtklima oder regionale Landwirtschaft nicht leicht zu treffen. Der Verlust ist real und nur zu rechtfertigen, wenn sich keine besseren Alternativen aufzeigen lassen.

Im Allgemeinen ist es die Aufgabe der Flächennutzungsplanung, Innen- und Außenbereich voneinander abzugrenzen und die Konversion von Flächen vorzubereiten. Das schnelle Anwachsen des Wohnungsbedarfs in den letzten Jahren überraschte allerdings einige Städte, so z. B. auch Freiburg im Breisgau, wo die im Flächennutzungsplan von 2006 für die Zeit bis 2020 vorgesehenen Wohnbauflächen bereits im Jahr 2010 entwickelt waren (vgl. Brombach et al 2015: 158). Als Reaktion beschloss der Freiburger Gemeinderat bereits Ende 2012 die Entwicklung eines neuen Stadtteils mit mindestens 5.000 Wohneinheiten. 2013 hat die Stadt einen Perspektivplan Wohnen als Gesamtkonzept baulicher und freiräumlicher Entwicklung in Auftrag gegeben. Aufbauend auf eine flächendeckende quartiersbezogene Untersuchung der Freiflächenversorgung und zahlreiche Elemente der Bürgerbeteiligung sollte der Perspektivplan Wohnen neue Mög-



Abb. 12 a und b: Großes Konfliktpotential: Überbauung von Kleingartenanlagen

Links: Neubaugebiet Gutleutmatten in Freiburg i. Br.; rechts: Ein Teil der Kolonie „Heimat“ am Rande der Hamburger City-Nord soll in das neue „Pergolenviertel“ integriert werden, Fotos: Kienast



Abb. 13: Entwicklungsbereiche des Perspektivplans Wohnen der Stadt Freiburg im Breisgau, Quelle: Stadt Freiburg i.Br. (o.J.)

lichkeiten der Innenentwicklung eruieren und Grundlagen für die Fortschreibung des FNP liefern (vgl. Stadt Freiburg im Breisgau o.J.: 49f.).

Durch die nach einheitlichen Kriterien vorgenommene Untersuchung der Freiraumsituation wollte die Stadt objektive Maßstäbe für die notwendige Nachverdichtung gewinnen und die erwartbaren Konflikte entschärfen. Dieses von der Idee der Umweltgerechtigkeit geleitete Verfahren erscheint überaus innovativ. Allerdings hat Freiburg noch vor Abschluss des Verfahrens damit begonnen, einzelne Wohnbauflächen zu entwickeln, die im Entwurf des Perspektivplans als Potentialflächen genannt wurden. Dass es dabei auch Widerstand gibt zeigt, dass das Verfahren keine Gewähr dafür bietet, dass die weitere Planung konfliktfrei verläuft, spricht aber nicht dagegen auf gesamtstädtischer Ebene verschiedene Flächen auf ihre Eignung für den Wohnungsbau zu untersuchen und die Bürgerinnen und Bürger dabei bereits frühzeitig zu beteiligen. Auch solche Verfahren dienen einer sozialgerechten Bodennutzung und können Argumente entkräften, die Nachverdichtung erfolge aufgrund willkürlicher Kriterien.



Abb. 14 a und b: Erfolgsfaktor ÖPNV-Anschluss

Links: Stadterweiterung mit S-Bahn-Anschluss in München-Freiham; rechts: urbanes Flair dank Straßenbahn im Freiburger Rieselfeld, Fotos: Kienast

6.3 Bürgerbeteiligung zu verkehrlicher Erschließung und Mobilität

Beispiele aus München

Dass eine Planung auch viele Jahre nach der erstmaligen Darstellung einer Wohnbaufläche im Flächennutzungsplan von der Bürgerschaft noch in Frage gestellt werden kann, zeigen Beispiele aus München: der seit den 1960er Jahren als Erweiterungsgebiet vorgesehene Stadtteil Freiham und der Münchener Nordosten, wo seit 2011 vorbereitende Untersuchungen für eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme im Gange sind. Hier und bei vielen anderen großen Wohnungsbauvorhaben wird die Bürgerbeteiligung von der Frage der verkehrlichen Erschließung dominiert.

Einerseits haben die Städte einige Erfolge beim Ausbau der ÖPNV- und Radnetze vorzuweisen. Die Verlängerung von Straßenbahnlinien zur Erschließung neuer Wohngebiete in München oder die Anlage einer neuen Straßenbahn für das Freiburger Rieselfeld sind gute Beispiele für die Verschränkung von Wohnungsbau- und Verkehrsplanung. Andererseits bleibt die Frage der Erschließung neuer Wohngebiete auch in diesen Städten umstritten – etwa wenn der zuständige Bezirksausschuss die Planung für Freiham wegen bereits heute überlasteter Kreuzungen ablehnt; wenn die Realisierung einer Entwicklungsmaßnahme von milliardenschweren Investitionen in U- und S-Bahn abhängt; oder wenn die Freiburger Straßenbahn durch die Verlängerung zu einem weiteren Stadtteil mit bis zu 12.000 Einwohnern überfordert zu werden droht.

Fragen der Verkehrserschließung (bzw. ihrer Finanzierbarkeit) müssen vor der Entscheidung über große neue Wohnungsbauvorhaben geklärt werden. Wenn eine politische Entscheidung hierzu noch nicht gefällt werden kann, sollten im Rahmen der Bürgerbeteiligung zumindest alle Fakten zum Verkehrsaufkom-



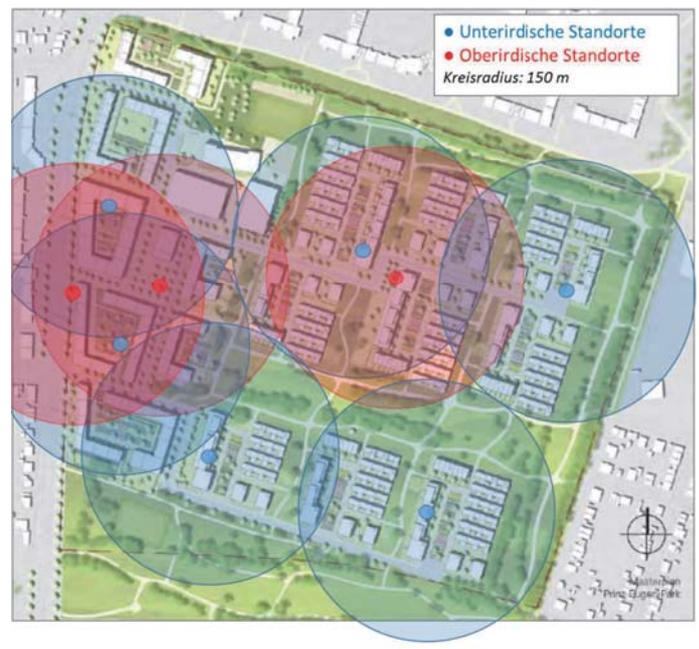


Abb. 15 a und b: Prinz-Eugen-Park (LH München) – vom Zankapfel zum Modellprojekt?

Links: Verkehrsberuhigende Maßnahmen für das angrenzende Wohngebiet, Quelle: TRANSVER GmbH 2012; rechts: Carsharing-Konzept für das neue Quartier, Quelle: Konsortium Prinz Eugen Park 2018

men auf den Tisch. Dies impliziert freilich, dass die Stadtverwaltungen ihre Planungshoheit bei großen Wohnungsprojekten wahrnehmen und die Durchführung der Beteiligungsverfahren nicht an die Vorhabenträger delegieren. Wohnungsbauvorhaben der hier betrachteten Größenordnung erzeugen Verkehrsströme, die innerhalb des Umfangs eines Bebauungsplans nicht bearbeitet werden können. Daher sollten sie von einer integrierten Planung auf Stadt- oder Stadtteilebene vorbereitet werden. Wo dies aufgrund der Dringlichkeit des Bedarfs nicht möglich ist, muss die Stadtplanung mit den Betreibern des ÖPNV Lösungen für das zusätzliche Verkehrsaufkommen erarbeiten. Dies wird von den Bürgern zu Recht erwartet.

Die Studie hat allerdings gezeigt, dass auch nach dem Abschluss des Bebauungsplanverfahrens noch viel für die Integration eines Wohngebiets im Stadtraum getan werden kann. Ein interessantes Modellprojekt zur Reduzierung des Verkehrs und alternative Mobilitätskonzepte ist der Münchener Prinz-Eugen-Park, wo sich nach der Verteilung der Grundstücke ein Konsortium der Bau-träger zusammengeschlossen hat, um die Quartiersvernetzung voranzutreiben. Dabei sollen für die Bewohner aller Wohnformen E-Bikes zur Verfügung stehen, Car-Sharing koordiniert, Tiefgaragen gemeinsam genutzt und eine zentrale Paketzustellung organisiert werden.⁴

6.4 Bürger- und Trägerbeteiligung zu sozialer Infrastruktur

Das Beispiel Hamburg-Pergolenviertel

Grundsätzlich wird die Versorgung der Bevölkerung mit Kita- und Schulplätzen, Ärzten und Krankenhausbetten in Deutschland durch entsprechende Fachplanungen sichergestellt, die sich bei ihren Bedarfsrechnungen an festen Kennziffern orientieren. Anders als in schrumpfenden Regionen, wo die Daseinsvorsorge nur mit kreativen Lösungen aufrechterhalten werden kann, die intensive Bürgerbeteiligung brauchen, ist die Sicherung der Versorgungsqualität in den wachsenden Großstädten zunächst einmal eine Aufgabe vorausschauender Investitionsplanung. Damit die Bedarfe, die durch die neuen Wohnprojekte entstehen, rechtzeitig berücksichtigt werden, brauchen die Städte vor allem eine kluge Verwaltungsorganisation. In allen drei untersuchten Städten, wo viele große Bauvorhaben parallel vorangetrieben werden, gibt es ämterübergreifende Arbeitsgruppen, die den dafür nötigen Informationsfluss sicherstellen sollen.

Dennoch zeigt sich, dass die Beteiligung von Bürgern bzw. Bürgervertretern bei der Planung auch im Hinblick auf die soziale Infrastruktur große Bedeutung hat. Auch hierfür liefert der Mün-

⁴ vgl. <http://www.prinzeugenpark.de/quartier/konsortium-prinz-eugen-park.html> sowie Interviews mit Angelika Pilz-Strasser und Stephan Reiß-Schmidt.

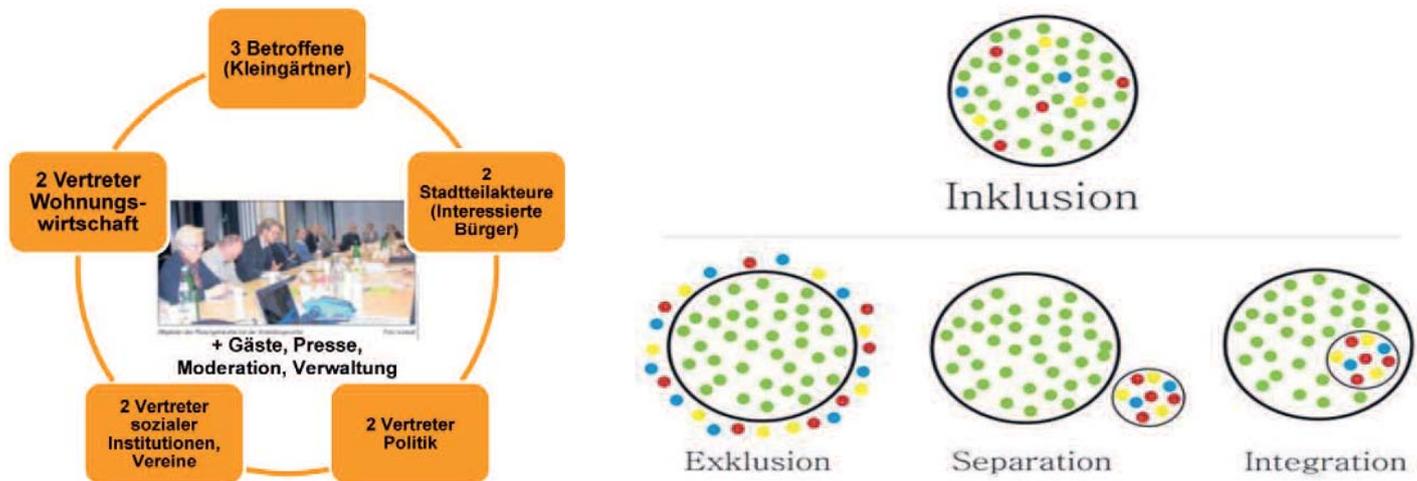


Abb. 16 a und b: Gute Praxis: Bürger- und Trägerbeteiligung zur Planung eines neuen Stadtteils in Hamburg-Nord

Links: Zusammensetzung des Planungsbeirats, Quelle: konsalt 2011; rechts: Empfehlungen der AG „Leben im Pergolenviertel“ zu Sonderwohnformen und sozialen Nutzungen, Quelle: konsalt 2014

chener Prinz-Eugen-Park einen Beleg. Im Rahmen der Planung setzten sich lokale Politiker und Vereine dafür ein, dass in dem neuen Viertel durch eine Kooperation von Sozialreferat, Kulturreferat, Baureferat und Bezirksausschuss ein Kulturbürgerhaus entsteht, das im Bezirk bisher fehlte. Durch die Bündelung der Mittel aus verschiedenen öffentlichen Etats entsteht hier ein multifunktionales Gebäude, das sowohl als Seniorentreff als auch als Veranstaltungsraum für Kultur genutzt werden soll. Ein weiteres gutes Beispiel für die partizipative Planung sozialer Infrastrukturen liefert das Hamburger Pergolenviertel, ein Quartier mit annähernd 1.400 Wohneinheiten, das als „inklusives Quartier“ mit 60 Prozent gefördertem Wohnungsbau und darin enthalten 10 Prozent Nutzung für besondere Bedarfe konzipiert wurde. Auf Empfehlung der zivilgesellschaftlichen Organisationen, welche die Verwaltung bei der Planung des Quartiers berieten, wurde dabei der Fokus auf „inklusive Gestaltung“ gelegt. Statt „Sonderwohnformen“ und Kitaplätze zu konzentrieren, empfahl die von sozialen Trägern und Wohnungsbaugenossenschaften getragene AG „Leben im Pergolenviertel“ eine gezielte Verteilung und Einbindung von gefördertem Wohnungsbau, Kitas und Einrichtungen für besondere Bedarfe in das gesamte Quartier. Dadurch wurden auch eine spätere Zusammenarbeit der Träger vorbereitet und Synergien bei Vergabeverfahren ermöglicht, etwa, wenn sich soziale Einrichtungen verschiedener Träger eine gemeinsame Küche teilen.⁵

6.5 Möglichkeiten der Beteiligung bei der Stadt(teil)entwicklungsplanung

Informelle Instrumente der Stadtentwicklungsplanung waren über Jahrzehnte aus der Mode gekommen. Zwar haben in einigen Großstädten wie Hamburg, Heidelberg, Leipzig oder München Stadtentwicklungspläne auch in Zeiten der projektorientierten

Planung überlebt, teilweise aber deutlich an Stellenwert verloren. Dies gilt beispielsweise für die Berliner Bereichsentwicklungspläne, die einst eine wichtige Rolle bei der Integration von sektoralen Belangen in der Vermittlung zwischen Flächennutzungs- und Bebauungsplan gespielt haben, seit Mitte der 1990er Jahre aber kaum noch Beachtung finden. Erst ab den 2000er Jahren reifte im Zuge des Stadtumbaus die Erkenntnis, dass eine gesamtstädtische Einbindung quartiersbezogener Konzepte erforderlich ist. Diese Einsicht fand Eingang in die Forderungen der Leipzig-Charta und die Förderrichtlinien der Städtebauförderung und ist heute weitgehend unumstritten. Die Beteiligung an der Erarbeitung dieser Pläne lehnt sich an die Standards der Bauleitplanung und der vorbereitenden Untersuchungen im Besonderen Städtebaurecht an und umfasst eine Vielzahl unterschiedlicher Formate.

Dazu haben inzwischen viele Großstädte Perspektivplanverfahren mit umfassenden Beteiligungsmöglichkeiten durchgeführt. Sie bieten einen pragmatischen Zugang für eine Formulierung von Entwicklungsleitbildern und die Priorisierung von Maßnahmen und können als Nachfolger der klassischen Stadtentwicklungspläne angesehen werden. Dabei kann der öffentliche Dialog auf verschiedenen Ebenen gefördert werden: München ist das prominenteste Beispiel für die Beteiligung bei der Erarbeitung langfristiger (integrierter) Leitbilder und Ziele auf gesamtstädtischer Ebene. Die Städte Potsdam und Leipzig beteiligten die Öffentlichkeit an der Erarbeitung wohnungspolitischer Zielsetzungen. Die Freiburger Stadtteileitlinien sind vielleicht das beste Beispiel für die partizipative Erarbeitung teilräumlicher Handlungsprogramme.

Wie vorher erwähnt, sind Entscheidungen über Verkehr und soziale Infrastruktur für Neubauvorhaben von zentraler Bedeutung.

⁵ vgl. <http://www.forum-pergolenviertel.de/> sowie Interviews mit Sabine Brahms und Jochen Blauel.



Abb. 17: Ablauf der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Fortschreibung der „Perspektive München“, Quelle: zebra1og 2012

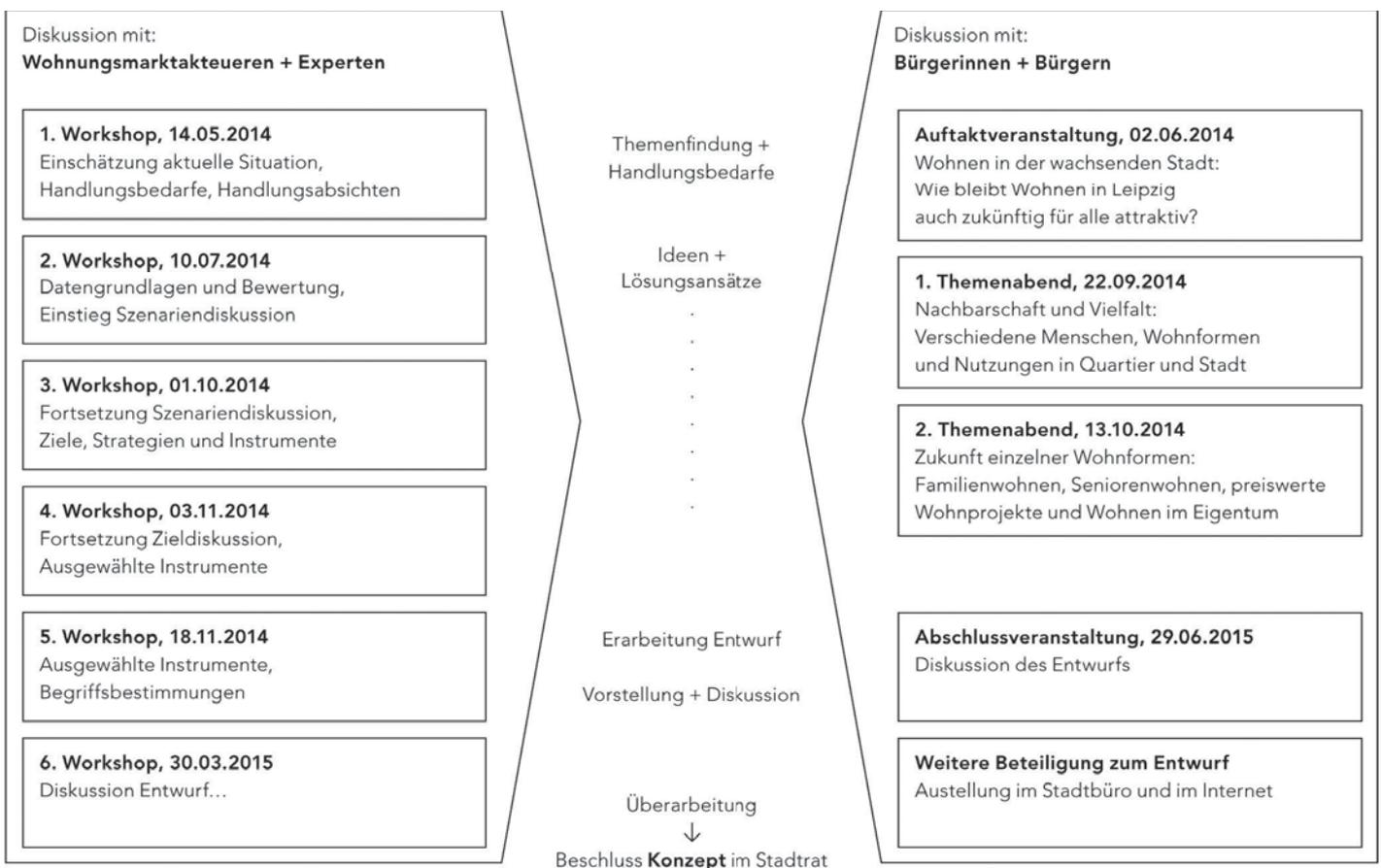


Abb. 18: Beteiligungsprozess zum Wohnungspolitischen Konzept der Stadt Leipzig, Quelle: Stadt Leipzig, entnommen aus Wékel et al. 2016

Sie reichen jeweils deutlich über den zu entwickelnden Standort hinaus, sei es durch die Wirkungen, die von dem Neubauvorhaben ausgehen, sei es wegen der Veränderung der Auslastung von öffentlichen Einrichtungen, die nicht immer vor Ort bereitgestellt werden können. Auch die Verträglichkeit der Projekte in Hinblick auf Art und Maß der baulichen Nutzung sowie Freiflächen und Grünkorridore kann nur in einem größeren Umgriff geklärt werden. Hier zeigen die untersuchten Beispiele, dass langfristig angelegte Leitbilder, die mit breiter Beteiligung erarbeitet wurden, sehr wohl Richtschnur für die Entwicklung von Neubauvorhaben sein können. Das Beispiel der Freiburger Stadt-

teilleitlinien ist einerseits wegen der starken Rolle der Bürgervereine bei der Herstellung breiter Beteiligungskonsense bemerkenswert, zeigt aber auf der anderen Seite auch, dass Stadtteilentwicklungspläne bei unerwartet hoher Entwicklungsdynamik an ihre Grenzen geraten können. Dennoch spielen Perspektiv- und Stadtteilentwicklungsplanverfahren eine wichtige Rolle für die standortübergreifende Abwägung der Verträglichkeit von Neubauvorhaben und die Priorisierung von Standorten. Selbst Pläne, die schon überholt sind, können den Diskussionen, die aus den Verfahrensschritten von Einzelvorhaben entstehen, noch einen rationalen Rahmen geben.

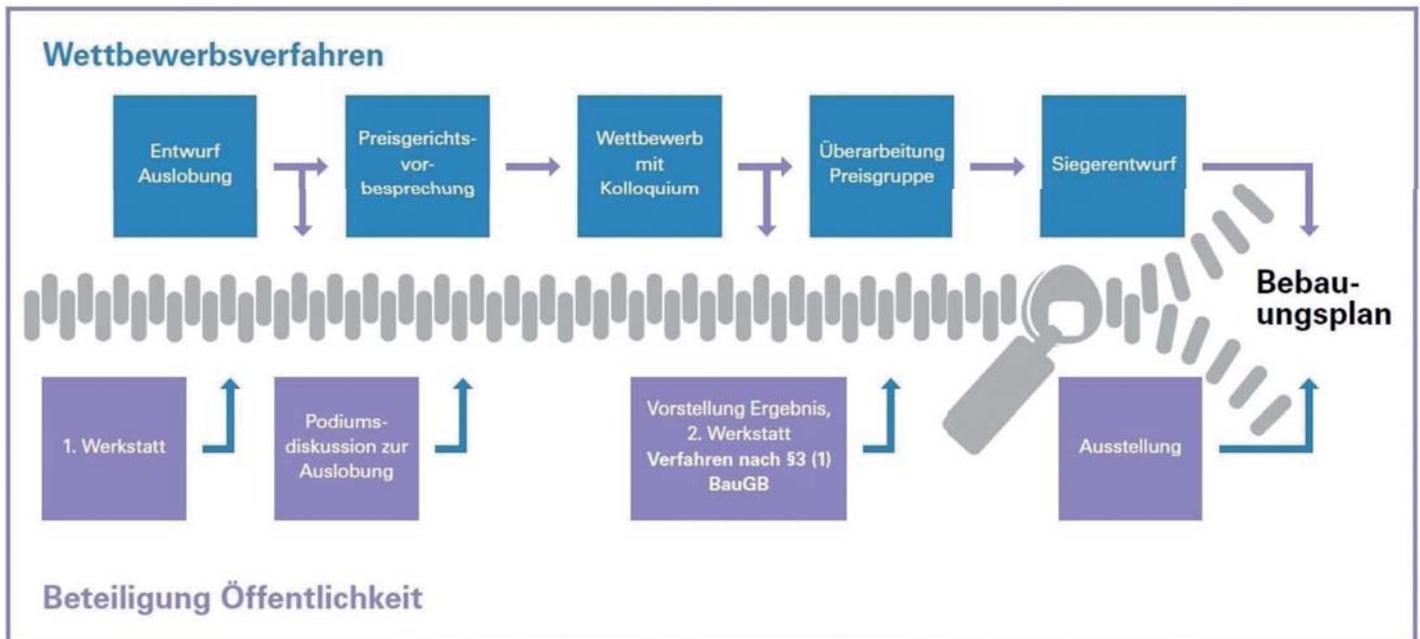


Abb. 19: Verzahnung von Wettbewerbsverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung, Quelle: Landeshauptstadt München 2015

6.6 Möglichkeiten und Grenzen der Bürgerbeteiligung bei Wettbewerben

Beispiele aus München

Bis vor einigen Jahren war es die Regel, dass große Stadtentwicklungsprojekte mit der Auslobung von städtebaulichen Ideen- und Realisierungswettbewerben vorbereitet wurden. Die „frühzeitige“ Bürgerbeteiligung nach §3 BauGB begann erst mit der Präsentation der Wettbewerbsergebnisse. Mit der Erstellung der Auslobungsunterlagen hatte die Öffentlichkeit ebenso wenig zu tun wie mit dem Preisgericht. Diese Praxis ist an vielen Orten auf Kritik gestoßen. In Frankfurt am Main haben gleich mehrere Bürgerinitiativen gegen das Ergebnis des 2003 durchgeführten Wettbewerbs für die Nachnutzung des Bockenheimer Universitäts-Campus opponiert und die Durchführung eines aufwendigen Werkstattverfahrens erzwungen.⁶ Beim Münchner Prinz-Eugen-Park wurde der Verwaltung vorgeworfen, die auf einem Wettbewerb basierende Planung benachteilige die Nachbarschaft. Trotz mehrerer Workshops, in denen die Stadt versuchte, den Anwohnern entgegenzukommen, zog eine Bürgerinitiative gegen die Planung vor Gericht.⁷ Aktuell wehren sich im Berliner Bezirk Pankow zahlreiche Anwohner gegen die Bebauung der überbreiten Michelangelostraße, obwohl hier überwiegend dringend benötigte Sozialwohnungen entstehen sollen. Auch hier steht das zuständige Amt vor der Herausforderung, nachträglich Akzeptanz für den Siegerentwurf eines Ideenwettbewerbs herzustellen, der ohne Bürgerbeteiligung gekürt wurde.⁸

Aufgrund solcher Erfahrungen hat vielerorts ein Umdenken eingesetzt. Einerseits räumen immer mehr Fachleute ein, dass sie von lokalem Wissen und Sachverstand profitieren können. Andererseits droht die Verschwendung der für die Planung eingesetzten Ressourcen, wenn die politischen Mehrheiten, die für die Umsetzung von Wettbewerbsergebnissen nötig sind, wanken oder Bebauungspläne vor Gericht zu Fall kommen. So ist die Beteiligung der Öffentlichkeit an städtebaulichen und landschaftsplanerischen Wettbewerben inzwischen zwar längst noch nicht selbstverständlich geworden, aber in vielen Städten auf dem Vormarsch.

Bei der Nachnutzung der Bayernkaserne und der Nachverdichtung des sogenannten Schweizer Viertels in Fürstenried-West hat die Stadt München Wettbewerbsverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung wie in einem Reißverschluss verzahnt. In beiden Verfahren wurde die Bevölkerung schon vor der Auslobung des Wettbewerbs beteiligt und ihre Anregungen flossen in den Entwurf der Auslobung ein. Später hatten Bürgerinnen und Bürger Gelegenheit Zwischenergebnisse des Wettbewerbs zu bewerten und den jeweiligen Büros Anregungen und Kritik für die weitere Bearbei-

⁶ Vgl. ABG Frankfurt Holding 2012; <http://www.zukunft-bockenheim.de/campus.htm>

⁷ Vgl. LHM 2011, 2014; Süddeutsche Zeitung, 25.07.2014; Münchner Merkur, 01.08.2014

⁸ Vgl. <http://www.prenzlberger-stimme.de/?p=74059>; <https://www.berlin.de/ba-pankow/politik-und-verwaltung/aemter/stadtentwicklungsamt/stadtplanung/artikel.458701.php>



Abb. 20 a und b: Öffentliche Diskussion von Wettbewerbsbeiträgen
Wettbewerbsverfahren der Bayerischen Versorgungskammer zur Nachverdichtung in Fürstenried-West; Öffentlichkeitsphase der Preisgruppe,
Fotos: Jens Schnabel/Studio Stadt Region 2016

tung mitzugeben.⁹ Dieser Zwischenschritt gilt zugleich als frühzeitige Bürgerbeteiligung nach §3 (1) BauGB. Voraussetzung für eine solche Praxis sind zweistufige Wettbewerbsverfahren, bei denen das Preisgericht eine überschaubare Zahl von Entwürfen auswählt, die von ihren Verfassern und Verfasserinnen dann in der zweiten Phase – gegen eine angemessene Vergütung – überarbeitet werden. Noch mehr Bürgerbeteiligung bei städtebaulichen Wettbewerben wagt die Stadt Freiburg. Hier dürfen einzelne Bürgervertreter als nicht stimmberechtigte Sachpreisrichter an der Jury teilnehmen und auch bei der Auswahl der Wettbewerbsgewinner mitreden.¹⁰

Allerdings stellt sich die Frage, auf welche Entscheidungsfelder Bürgerinnen und Bürger in solchen Verfahren Einfluss nehmen können. Art und Maß der Nutzung stehen am Beginn der Verfahren meist schon fest. Bei einer privaten Baufläche bestimmen sie über den Unternehmergewinn, bei städtischen Flächen über den Erlös, den die Stadt bei der Veräußerung erzielen kann. In beiden Fällen hätte eine Reduzierung der Grundstücksausnutzung auch Auswirkungen auf das Wohnungsangebot und die Finanzierung der erforderlichen öffentlichen Infrastruktur. Daher wird sie weder bei einer privaten noch bei einer öffentlichen Wettbewerbsausschreibung zur Diskussion gestellt. Auch an der Nutzungsmischung und den sozialen Infrastrukturen, die im Rahmen des Wettbewerbs geplant werden, ist bei der Auslobung nur noch selten etwas zu ändern. Eine stärkere Nutzungsmischung bei Wohnungsbauvorhaben setzt voraus, dass sich die Eigentümerin oder der Eigentümer der Fläche davon überzeugen lässt, dass sich gewerbliche Flächen vor Ort erfolgreich vermarkten lassen. Bei einer solchen Entscheidung verlassen sich aber weder Stadt noch Investoren auf ein Bürgervotum. Da eine Ausweitung sozialer oder kultureller Einrichtungen für die öffentliche Hand Mehrausgaben bedeuten würde, müssen solche Entscheidungen auf einer anderen Ebene getroffen werden.

Nichtsdestoweniger erfüllt die Teilnahme von Bürgerinnen und Bürgern an der Vorbereitung und Durchführung von städtebaulichen Wettbewerben wichtige Funktionen. Schließlich steht nach der Entscheidung über die durchschnittliche bauliche Dichte und das grobe Nutzungsprogramm einer Baufläche die gesamte Entwurfsarbeit noch aus. Zweiphasige Wettbewerbe ermöglichen eine schrittweise Annäherung an die damit verknüpften Entscheidungen. Während in der ersten Phase der Schwerpunkt auf der Nutzungsverteilung liegt, geht es in der zweiten vor allem um die gestalterische Konkretisierung der Bebauung, die Erschließung und die so geschaffenen öffentlichen Räume. Dementsprechend ermöglichen sie auch eine mehrstufige Beteiligung der Öffentlichkeit.

⁹ Vgl. <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Projekte/Bayernkaserne.html> und Studio Stadt Region 2016a und b.

¹⁰ Vgl. Stadt Freiburg im Breisgau (2016).

7 Zusammenfassung und Ausblick

Die Untersuchung hat gezeigt, dass große Neubauvorhaben ungeachtet der örtlichen Planungs- und Beteiligungskultur aufgrund ihrer negativen Wirkungen eine erhebliche Zumutung für die Bürgerinnen und Bürger im Umfeld darstellen. Diese wehren sich gegen große Veränderungen, und dies nicht nur aufgrund ihrer eigenen Betroffenheit, sondern vielfach auch wegen ihres Einsatzes für andere Belange. Vor allen anderen rangieren dabei die befürchteten verkehrlichen Wirkungen einer Zunahme der Wohnbevölkerung in der näheren Umgebung, aber häufig auch der Schutz von Freiräumen und damit verbunden ökologische Fragen.

Durch die zunehmende Beliebtheit der großen Städte hat sich in den letzten Jahren ein dramatischer Wandel in der Stadtentwicklung und im Wohnungsbau vollzogen. Selbst Städte, die auch in Zeiten geringerer Nachfragedynamik projekt- und standortübergreifende Überlegungen zum mittel- und langfristigen Umgang mit Potentialflächen für den Wohnungsbau angestellt haben, sind teilweise von der enormen Nachfrage überrascht worden. Es hat sich in dieser Untersuchung gezeigt, dass auch diese Städte keine Patentrezepte für ein konfliktfreies Wachstum auf Bestandsflächen und auf der Grünen Wiese entwickeln konnten. Gleichwohl ist es ihnen gelungen, durch weitsichtige Planung handlungsfähig zu bleiben und eine grundsätzliche Akzeptanz für die neuen Wohnungsbauvorhaben zu erreichen. Dies hat sie allerdings nicht vor Auseinandersetzungen im Einzelfall bewahren können. Mit ausschlaggebend dafür sind nicht zuletzt die Ernsthaftigkeit der Auseinandersetzung in Städten mit ausgeprägter Planungskultur, aber auch der Pragmatismus, mit dem auf die steigende Nachfrage nach Wohnungen reagiert werden musste.

So experimentieren heute selbst Vorzeigestädte mit steigenden Beteiligungsherausforderungen. Auch wenn sie dabei keine idealtypischen Lösungen anwenden, macht ihre Praxis doch deutlich, an wie vielen Stellen kreative Beteiligungsmöglichkeiten schon in frühen Verfahrensphasen bestehen und welche Chancen ihnen innewohnen. Die Experimente dieser und anderer Städte entwickeln sich derzeit dynamisch weiter, denn ein Ende der angespannten Wohnungsmarktsituation ist in den Großstädten bislang nicht abzusehen. Ihre Erfolge bei der Bewältigung dieser angespannten Situation machen deutlich, dass intensive und ernstgemeinte Beteiligung sich lohnt – auch wenn von ihr keine Wunder bei der Konsensfindung über schwierige planerische Fragen zu erwarten sind.

Neben der Herstellung eines Überblicks über die großen Wohnungsbauvorhaben der letzten zehn Jahre und der Identifikation einiger innovativer Planungspraxen hat die Studie versucht, eine systematische Herangehensweise für die Bewertung der Beteiligung bei der Planung zu entwickeln. Die Analyse der einzelnen Entscheidungsfelder gibt Aufschluss darüber, welche Fragen zu einem bestimmten Zeitpunkt noch offen sind und welche Entscheidungen bereits getroffen wurden.

In der Untersuchung wurde deutlich, dass die diversen Entscheidungsfelder nicht einfach „abgehakt“ werden können. Sie kommen im Laufe des Prozesses immer wieder auf den Tisch, bis alle relevanten Entscheidungen getroffen sind. Solche iterativen Prozesse ermöglichen eine schrittweise Reduzierung von Unsicherheit und eine allmähliche Annäherung an nachhaltige Lösungen. Die wiederholte Beschäftigung mit einem Entscheidungsfeld – z. B. mit dem Thema Mobilität – bei der Stadtentwicklungsplanung, Flächennutzungsplanung, der Ausarbeitung eines Rahmenplans, in einem städtebaulichen Wettbewerb, bei der Aufstellung des Bebauungsplans und der konkreten Vorbereitung des Bauvorha-

bens wirkt wie ein Trichter: Ob ein Gebiet durch U-Bahn oder Straßenbahn erschlossen wird, muss auf gesamtstädtischer Ebene entschieden werden. Eine solche Weichenstellung schafft Rahmenbedingungen für weitere Entscheidungen: Kann das Gebiet autoarm oder gar autofrei konzipiert werden? Wie viele Stellplätze sind vorzusehen? Sollen diese im öffentlichen Straßenraum, in Tiefgaragen oder einer Quartiersgarage am Rand des Gebiets untergebracht werden? – Auch nachdem Art und Maß der Nutzung bestimmter Baufelder festgesetzt wurden, bleibt noch einiges zu klären: Wer soll Zugang zu einer Quartiersgarage erhalten? Wer betreibt die E-Tankstelle und wie viele Plätze sollen für Car-sharing reserviert werden?

Der in der Leitfrage verwendete Begriff der „vorgeschalteten integrierten Rahmenplanung“ beschreibt das Zusammenwirken der verschiedenen Planungsebenen nur unzureichend. Tatsächlich geht den großen Wohnungsbauvorhaben oft eine ganze Kaskade von Planungsverfahren mit jeweils unterschiedlichen Beteiligungsansätzen voraus. Daher war auch die Frage nach der „grundlegenden Bürgerbeteiligung“ im Rahmen der Studie nicht leicht zu beantworten. Bei einigen der untersuchten Fallstudien wurden Planungsverfahren mit vorbildlichen Beteiligungsansätzen verwirklicht. Oft setzte die intensive Beteiligung aber erst in einem Stadium ein, wo bereits wesentliche Entscheidungen gefallen waren. Die folgende (wahrscheinlich noch unvollständige) Zusammenschau der verschiedenen informellen Planungsinstrumente, die bei der Vorbereitung großer Wohnungsbauvorhaben eine Rolle spielen, illustriert noch einmal auf welchen unterschiedlichen Ebenen geplant und mit intensiven Formen der Beteiligung experimentiert wird:

- Ausgangspunkt einer strategischen Stadtentwicklung sind **langfristige Leitlinien und abstrakte Leitbilder**. Beim Online-Dialog zur Perspektive München wurden Bürgerinnen und Bürger auch an relativ abstrakten Zielfindungsprozessen beteiligt. Dank ihrer Verknüpfung mit Leitprojekten und Handlungsprogrammen können diese auch Wirkung entfalten.¹¹
- **Kommunale Handlungsstrategien zur Liegenschafts-, Boden- und Wohnungspolitik** haben einen unmittelbaren Einfluss auf Wohnungsbauvorhaben. Ohne solche Strategien fehlt den Entscheidungen auf Projektebene häufig die Legitimation. Der Runde Tisch zur Berliner Liegenschaftspolitik und die Fortschreibung von Leipzigs Wohnungspolitik sind Versuche, die Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung auf diesen Feldern zu beteiligen.¹²
- **Analysen, Prognosen und Szenarien**, die die Aufstellung oder Änderung eines Flächennutzungsplans vorbereiten, werden in der Regel von Experten entwickelt und bewertet. Die Münchener Studie „kompakt, urban, grün“ (1994) und die Konzeptgutachten zur „Langfristigen Siedlungsentwicklung – LaSie“ (Basler + Partner 2013) sind Expertisen, die **räumliche Leitbilder** entwickeln. Beim „Räumlichen Leitbild Karlsruhe“ (2016) und dem erst kürzlich fertig gestellten „Perspektivplan 2030“ der Stadt

Freiburg im Breisgau (2017) gab es verschiedene Angebote an die Stadtgesellschaft an der Ausarbeitung mitzuwirken.

- **Städtebauliche Leitbilder und Masterpläne** wie das Berliner Planwerk Innenstadt (SenSUT 1996-1999), Hamburgs Rahmenkonzept „Sprung über die Elbe“ (Freie und Hansestadt Hamburg 2005) oder der Städtebauliche Masterplan Innenstadt Köln (AS&P 2008) arbeiten mit einem anderen Instrumentarium. Hier werden nicht nur Flächennutzungsänderungen vorbereitet, sondern zugleich Bilder der zukünftigen städtebaulichen Gestalt entworfen. Bei allen drei genannten Plänen wurden die ersten Entwürfe später mit Hilfe von Planungswerkstätten und Dialogveranstaltungen überarbeitet (vgl. unten).
- **Masterplan-Vertiefungen** mit einem städtebaulichen Fokus können entweder auf räumlichen Leitbildern oder auf städtebaulichen Leitbildern aufbauen. Die Fortschreibung von Hamburgs „Sprung über die Elbe“ als „Zukunftsbild 2013+“ ist ein Beispiel, bei dem besonders viel Wert auf aufsuchende Beteiligung und die integrierte Weiterentwicklung eines anfangs eher stadtbaukünstlerisch ausgerichteten Masterplans gelegt wurde.¹³
- **Projektbezogene Rahmenpläne** entstehen z. B. bei vorbereitenden Untersuchungen für städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, sei es „auf der grünen Wiese“ oder im Rahmen der Konversion. Interessante Beispiele für diesen Planungstyp sind die „städtebauliche Testplanung“ für den neuen Stadtteil Dietenbach (Stadt Freiburg im Breisgau 2016) oder der Rahmenplan für die Franklin-Kaserne in Mannheim (Stadt Mannheim 2014).
- **Städtebauliche Wettbewerbe**, bei denen der Öffentlichkeit die Möglichkeit gegeben wurde, an der Formulierung der Auslobung und der Bewertung der Wettbewerbsbeiträge teilzunehmen, sollten darauf hin untersucht werden, inwieweit die Bürger tatsächlich Einfluss auf die Planungen nehmen (vgl. die oben genannten Beispiele aus München: Bayern-Kaserne, „Schweizer Viertel“ und Paulaner-Areal; und Freiburg im Breisgau).
- **Kooperative Verfahren**: Wie städtebauliche Wettbewerbe sollen auch kooperative Verfahren die Aufstellung von Bebauungsplänen vorbereiten, wobei aber von vorne herein eine überschaubare Zahl von Teams mit der Ausarbeitung von Konzepten beauftragt wird. Diesen Weg wählte z. B. die Stadt Köln bei der städtebaulichen Planung der Parkstadt-Süd und des Deutzer Hafens (Stadt Köln 2015 bzw. 2017).

¹¹ Vgl. LHM 1999, 2008, 2013 und zebralog 2012.

¹² Vgl. <http://stadt-neudenken.tumblr.com/Runder%20Tisch> und Stadt Leipzig (2015).

¹³ Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2014)

■ **Städtebauliche Verträge:** Die Stadt Hamburg hat der Öffentlichkeit die Gelegenheit gegeben, den Entwurf des städtebaulichen Vertrags für Mitte Altona in mehreren Veranstaltungen zu diskutieren und dabei aufgeworfene Forderungen verwaltungsintern und mit den Grundeigentümern erörtert (FHH 2014).¹⁴ Die Stadt Leipzig hat 2017 mit den Entwicklern des Quartiers Freiladebahnhof Eutritzscher Straße einen städtebaulichen Vertrag als Planungs- und Entwicklungsvereinbarung geschlossen, die eine mehrstufige städtebauliche Planung mit konkreten Planungszielen und einer Städtebauwerkstatt als Beteiligungsinstrument vorsieht.¹⁵

eher als politische Absichtserklärungen zu werten. Die letzten fünf Planungsverfahren sind dagegen zwischen vorbereitender und verbindlicher Bauleitplanung angesiedelt (vgl. Abb. 21).

Welche Verfahren bei einem Bauvorhaben zum Einsatz kommen, hängt zum Teil von der örtlichen Planungskultur, zum Teil von den Eigenschaften des Orts und zum Teil von den Eigentumsverhältnissen ab. Einige Verfahren werden auch kombiniert. Da in jedem Fall rechtsverbindliche Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung vorbereitet werden, sollten alle diese Verfahren einer Bürgerbeteiligung zugänglich sein. Wie eine solche Beteiligung jeweils organisiert werden kann und wie sich diese Mitwirkung zu der gesetzlich geforderten Beteiligung an der Aufstellung von Bebauungsplänen verhält, sollte in einer gesonderten Studie vertiefend untersucht werden.

Die ersten vier der genannten Instrumente bewegen sich auf Ebenen, die noch oberhalb des Flächennutzungsplans angesiedelt sind. Ihre Inhalte sind – wie der Flächennutzungsplan selbst –

	Vergabe städtischer Liegenschaften	Abschöpfung planungsbedingten Mehrwerts	Wohnraumförderung u. soziale Mischung	Bebaubarkeit von Grundstücken	Art der Nutzung / Nutzungsmischung	Maß der Nutzung / bauliche Dichte	Städtebauliche Gestaltung	Umgang mit Gebäudebestand	Umgang mit Flora & Fauna / Grünplanung	Verkehrliche Erschießung / Mobilität	Soziale Infrastruktur	Architektur
Bodenpolitik	■	■										
Wohnungspolitik			■									
Räumliche Leitbilder				■		■			■	■		
Städtebauliche Leitbilder				■		■	■		■	■		■
Flächennutzungsplan				■	■	■	■	■	■	■	■	■
Masterplan-Vertiefung					■	■	■	■	■	■	■	■
Projektbezogene Rahmenpläne					■	■	■	■	■	■	■	■
Städtebauliche Wettbewerbe	■	■			■	■	■	■	■	■	■	■
Kooperative Verfahren	■	■			■	■	■	■	■	■	■	■
Städtebauliche Verträge	■	■			■	■	■	■	■	■	■	■
Bebauungsplan					■	■	■	■	■	■	■	■
Projektplanung					■	■	■	■	■	■	■	■

Die Rolle verschiedener Planungsinstrumente bei der Vorbereitung von Entscheidungen über große Wohnungsbauvorhaben

	Teilaspekte	Vollständig
Politische Absichtserklärung	■	■
Entscheidungsvorbereitung	■	■
Verbindliche Festlegung	■	■

Abb. 21: Rolle verschiedener Planungsinstrumente bei der Vorbereitung von Entscheidungen über große Wohnungsbauvorhaben, Quelle: Eigene Darstellung

¹⁴ Vgl. FHH 2014 und <http://www.hamburg.de/buergerdialog/3303954/buergerdialog/>

¹⁵ Vgl. <https://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/stadtentwicklung/projekte/eutritzscher-freiladebahnhof/>

Literaturverzeichnis

ABG Frankfurt Holding (2012): Dialogischer Planungsprozess Kulturcampus Frankfurt. Dokumentation Abschlussforum. Protokoll 5. Frankfurt am Main.

AG Leben im Pergolenviertel (2014): Gestaltung des Lebensraumes Pergolenviertel. Anmerkungen und Handlungsempfehlungen der AG „Leben im Pergolenviertel“ zu Rahmenbedingungen für ein familienfreundliches und an einer inklusiven Haltung orientiertes Quartier; Beitrag zu Ausschreibungstexten. Stand 29.8.2014. o.O.

Arbeitsgemeinschaft Freiburger Bürgervereine (2012): 60 Jahre aktiv für die Bürgerschaft. Freiburg im Breisgau.

Arnstein, Sherry R. (1969): A ladder of citizen participation. In: *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4), S. 216–224.

AS&P / Unternehmer für die Region Köln e.V. (2008): Städtebaulicher Masterplan Innenstadt Köln. Köln.

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

Bischoff, Ariane; Selle, Klaus; Sinning, Heidi (2005): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden. Völlig überarbeitete und erweiterte Neuauflage. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.

Brombach, Karoline; Fricke, Axel; Jessen, Johann (2015): Kommunale Strategien im Vergleich: Urbanes Wohnen in Stuttgart, Mannheim und Freiburg. In: Axel Fricke, Stefan Siedentop und Philipp Zakrzewski (Hg.): *Reurbanisierung in baden-württembergischen Stadtregionen*. Hannover: ARL (Arbeitsberichte der ARL, 14), S. 118–170.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2014): Rahmenkonzept „Hamburgs Sprung über die Elbe – Zukunftsbild 2013+“. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Drucksache 20/13206. 20. Wahlperiode 30. 09. 14.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2017): Entwicklung der Bevölkerung 2011 bis 2014 in %. Online verfügbar unter http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumb Beobachtung/Downloads/haeufig-nachgefragte-karten/bevoelkerungsentwicklung.pdf?__blob=publicationFile&v=11, (letzter Zugriff am 09.05.2018).

Collins, Kevin and Ison, Raymond (2006): Dare we jump off Arnstein's ladder? Social learning as a new policy paradigm. In: *Proceedings of PATH (Participatory Approaches in Science & Technology) Conference*, 4-7 June 2006, Edinburgh.

Deutsches Institut für Urbanistik/vhw-Bundesverband für Stadtentwicklung und Wohnen (Hg.), (2016): *Wohnungspolitik neu*

positionieren! Plädoyer von vhw und Difu für eine soziale und resiliente Wohnungspolitik. Internet-Download: http://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/07_presse/PDFs/PDF_15_16/Plaedoyer_Wohnungspolitik_August_2016.pdf

Deutscher Städtetag (2011): Positionspapier Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung. Gebilligt vom Präsidium des Deutschen Städtetages in seiner 383. Sitzung am 22. März 2011 in Hannover.

Freie und Hansestadt Hamburg (FHH), Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2005): *Sprung über die Elbe*. Hamburg auf dem Weg zur internationalen Bauausstellung – IBA Hamburg 2013.

FHH (2014): *Mitte Altona – Öffentliche Vorstellung und Diskussion des Städtebaulichen Vertrages* Dokumentation der Bürgerforderungen + Stellungnahmen der Verwaltung.

Fung, Archon (2006): *Varieties of Participation in Complex Governance*. In: *Public Administration Review* 66 (Special Issue), S. 66–75.

HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH (Hg.) (2017): *Abschlussbericht der Dialog-Reihe Partizipation im Wohnungsbau*. Bericht vom 13.11.2017. Berlin.

konsalt GmbH (2011): *Auslosung der Mitglieder des Planungsbeirates „Hebebrandquartier“* 15. November 2011. Online verfügbar unter <http://www.forum-pergolenviertel.de/downloads/>, (letzter Zugriff am 17.04.2018).

konsalt GmbH (2014): *Das Pergolenviertel: Jetzt geht's los!* (Protokoll des 5. Fachgesprächs Wohnungsbau im Bezirksamt Hamburg Nord, 28.10.2014). Online verfügbar unter <http://www.forum-pergolenviertel.de/downloads/>, (letzter Zugriff am 17.04.2018).

Konsortium Prinz Eugen Park (Hg.) (2018): *Vielfältig mobil im neuen Quartier – Eckpunkte des Mobilitätskonzeptes*. Präsentation für 2. Vernetzungstreffen am 3. März 2018. Online verfügbar unter http://www.prinzeugenpark.de/files/pep/mobilitaet/20180303%20.%20Vernetzungstreffen_Mobilit%C3%A4t.pdf, (letzter Zugriff am 17.04.2018).

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

LHM (1999): *Perspektive München. Eine Zusammenfassung des Stadtentwicklungskonzeptes 1998*. München.

LHM (2008): *Perspektive München. Evaluierungsbericht 2007 – Kurzfassung*. München.

LHM (2011): *Verkehrskonzept Prinz-Eugen-Kaserne*. Protokoll der öffentlichen Diskussionsveranstaltung am 29.11.2011.

- LHM (2013): München: Zukunft mit Perspektive. Strategien, Leitlinien, Projekte. Magazin zur Fortschreibung der Perspektive München. Stadtratsbeschluss vom 5. Juni 2013. München.
- LHM (2014): Öffentlichkeitsbeteiligung Prinz-Eugen-Park. Dokumentation des Werkstattgesprächs zur Quartiersentwicklung am 10. Oktober 2014. München.
- LHM (2015): Bayernkaserne - Wie geht es weiter? (Präsentation zur Öffentlichkeitsbeteiligung 19. März 2015). München.
- LHM (2016): Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 06054. Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 06.07.2016 (LaSie Statusbericht).
- LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt. Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007.
- Nanz, Patrizia; Fritsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hg.) (2012): Handbuch zur Partizipation. 2. Auflage Februar 2012. Berlin.
- Stadt Freiburg im Breisgau (2016): Stadtplanung in Freiburg: Der neue Stadtteil Dietenbach. Freiburg.
- Stadt Freiburg im Breisgau (o.J.): Perspektivplan 2030. Die Stadt weiterentwickeln. Freiburg bleiben! Ein Instrument zur Steuerung der zukünftigen räumlichen Entwicklung. Freiburg.
- Stadt Karlsruhe Stadtplanungsamt (2016): Räumliches Leitbild Karlsruhe. Kurzfassung. Karlsruhe.
- Stadt Köln (2015): Kooperatives Verfahren Parkstadt Süd. Dokumentation: Ergebnispräsentation der Planungen 26. November 2015. Köln.
- Stadt Köln (2017): Städtebauliche Entwicklung Deutzer Hafen. Kooperatives Verfahren 2016. Köln.
- Stadt Leipzig (2015): Wohnungspolitisches Konzept. Fortschreibung 2015. Blaue Reihe. Beiträge zur Stadtentwicklung 58. Leipzig.
- Stadt Leipzig (2017): Städtebaulicher Vertrag Freiladebahnhof Eutritzscher Straße / Delitzscher Straße. Stand: 21.02.2017. o. O.
- Stadt Mannheim, Fachbereich Stadtplanung (2014): Rahmenplan Benjamin Franklin Village. Mannheim.
- Studio Stadt Region (2016a): Neue Wohnungen für Fürstenried West. Dokumentation des Bürgerworkshops am 9. Mai 2016. München.
- Studio Stadt Region (2016b): Neue Wohnungen für Fürstenried West. Bericht zur Öffentlichkeitsphase der Preisgruppe im Oktober 2016. München.
- TRANSVER GmbH (2012): Verkehrsgutachten Prinz-Eugen-Kaserne München. Fortschreibung des Gutachtens vom Oktober 2005. Online verfügbar unter <https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:45ba34a7-7d24-4511-b898-cf708d501950/Gutachten%20Prinz-Eugen-Kaserne%20V8.pdf>, (letzter Zugriff am 17.04.2018).
- Wékel, Julian; Schaber, Carsten; Zdiara, Anna (2016): Planungspraxis deutscher Städte – Neue Materialien zur Planungskultur. Eine Dokumentation der TU Darmstadt in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Städtetag und dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Bonn.
- Wendrich, Norbert (2013): Sozialgerechte Bodennutzung. Der Münchner Weg. Online verfügbar unter <http://docplayer.org/6278544-Sozialgerechte-bodennutzung-der-muenchner-weg.html>, (letzter Zugriff am 16.04.2018).
- zebralog (2012): Auswertung Online Dialog „München Mitdenken“. Abschlussbericht. Online verfügbar unter http://www.perspektive.muenchen-mitdenken.de/sites/default/files/downloads/Auswertungsbericht_Online_Dialog_Muenchen_Mitdenken.pdf, (letzter Zugriff am 24.08.2017).

Abbildungen

Abb. 1: Beteiligungsleiter, Quelle: Nanz/Fritsche 2012

Abb. 2: Aufgaben und Bausteine der integrierten Stadtentwicklung, Quelle: Eigene Darstellung nach Deutscher Städtetag 2011

Abb. 3: Möglichkeiten des öffentlichen Dialogs im Rahmen der integrierten Stadtentwicklung, Quelle: Eigene Darstellung nach Deutscher Städtetag 2011

Abb. 4: Entwicklung der Bevölkerung 2011 bis 2014 in %, Quelle: BBSR 2017

Abb. 5: Räumliche Verteilung der großen Wohnungsbauvorhaben, Quelle: Eigene Darstellung

Abb. 6: Vornutzung der großen Wohnungsbauvorhaben, Quelle: Eigene Darstellung

Abb. 7: Planungsdauer der untersuchten Vorhaben, Quelle: Eigene Darstellung

Abb. 8: Zusätzliche Nutzungen bei Nutzungsgemischten Wohnungsbauvorhaben, Quelle: Eigene Darstellung

Abb. 9: Protestgründe, Quelle: Eigene Darstellung

Abb. 10: Entscheidungsfelder und Spielräume für Beteiligung bei der Planung großer Wohnungsvorhaben, Quelle: Eigene Darstellung

Abb. 11: Münchener Verfahren der Sozialgerechten Bodennutzung von 1994 bis Dezember 2012, Quelle: Wendrich 2013

Abb. 12 a: Neubaugebiet Gutleutmatten in Freiburg i. Br., Foto: Kienast

Abb. 12 b: Kolonie „Heimat“ am Rande der Hamburger City-Nord, Foto: Kienast

Abb. 13: Entwicklungsbereiche des Perspektivplans Wohnen, Quelle: Stadt Freiburg i.Br., o.J.

Abb. 14 a: Stadterweiterung mit S-Bahn-Anschluss in München-Freiham, Foto: Kienast

Abb. 14 b: Straßenbahn im Freiburger Rieselfeld, Foto: Kienast

Abb. 15 a: Verkehrsberuhigende Maßnahmen am Münchener Prinz-Eugen-Park, Quelle: TRANSVER GmbH 2012

Abb. 15 b: Carsharing-Konzept für das neue Quartier, Quelle: Konsortium Prinz Eugen Park 2018

Abb. 16 a: Zusammensetzung des Planungsbeirats Pergolenviertel, Quelle: konsalt 2011

Abb. 16 b: Empfehlungen der AG „Leben im Pergolenviertel“, Quelle: konsalt 2014

Abb. 17: Öffentlichkeitsbeteiligung zur Fortschreibung der „Perspektive München“, Quelle: zebralog 2012

Abb. 18: Beteiligungsprozess zum Wohnungspolitischen Konzept der Stadt Leipzig, Quelle: Stadt Leipzig, entnommen aus Wékel et al. 2016

Abb. 19: Verzahnung von Wettbewerbsverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung, Quelle: Landeshauptstadt München 2015

Abb. 20 a und b: Wettbewerbsverfahren der Bayrischen Versorgungskammer zur Nachverdichtung in Fürstenried-West, Fotos: Jens Schnabel/Studio Stadt Region 2016

Abb. 21: Rolle verschiedener Planungsinstrumente bei der Vorbereitung von Entscheidungen über große Wohnungsbauvorhaben, Quelle: Eigene Darstellung

Tabellen

Tabelle 1: Leitbilder und Handlungsprogramme in Städten über 150.000 Einwohner, Quelle: Eigene Erhebung, Stand August 2017

Tabelle 2: Vornutzung der großen Wohnungsbauvorhaben, Quelle: Eigene Erhebung, Stand August 2017

Anhang

1 Deutsche Großstädte über 150.000 Einwohner

2 Langfristige Leitbilder und Stadtentwicklungskonzepte in Städten über 150.000 Einwohner

3 Wohnungspolitische Handlungsprogramme in Städten über 150.000 Einwohner

Deutsche Großstädte über 150.000 Einwohner

Rang	Name	Einwohnerzahl				Fläche [km ²] (2015)	Ew./km ² (2015)	Änd. [%] (Vorjahr)
		1990	2000	2010	2015			
1	Berlin	3.433.695	3.382.169	3.460.725	3.520.031	891,68	3.948	1,45
2	Hamburg	1.652.363	1.715.392	1.786.448	1.787.408	755,30	2.366	1,40
3	München	1.229.026	1.210.223	1.353.186	1.450.381	310,70	4.668	1,45
4	Köln	953.551	962.884	1.007.119	1.060.582	405,02	2.619	1,33
5	Frankfurt am Main	644.865	648.550	679.664	732.688	248,31	2.951	2,10
6	Stuttgart	579.988	583.874	606.588	623.738	207,35	3.008	1,84
7	Düsseldorf	575.794	569.364	588.735	612.178	217,41	2.816	1,27
8	Dortmund	599.055	588.994	580.444	586.181	280,71	2.088	0,98
9	Essen	626.973	595.243	574.635	582.624	210,34	2.770	1,54
10	Leipzig	511.079	493.208	522.883	560.472	297,39	1.885	2,94
11	Bremen	551.219	539.403	547.340	557.464	325,56	1.712	1,03
12	Dresden	490.571	477.807	523.058	543.825	328,31	1.656	1,40
13	Hannover	513.010	515.001	522.686	532.163	204,15	2.607	1,63
14	Nürnberg	493.692	488.400	505.664	509.975	186,38	2.736	1,78
15	Duisburg	535.447	514.915	489.599	491.231	232,80	2.110	1,19
16	Bochum	396.486	391.147	374.737	364.742	145,66	2.504	0,79
17	Wuppertal	383.660	366.434	349.721	350.046	168,39	2.079	1,34
18	Bielefeld	319.037	321.758	323.270	333.090	258,82	1.287	1,00
19	Bonn	292.234	302.247	324.899	318.809	141,06	2.260	1,55
20	Münster	259.438	265.609	279.803	310.039	303,28	1.022	2,60
21	Karlsruhe	275.061	278.558	294.761	307.755	173,46	1.774	2,57
22	Mannheim	310.411	306.729	313.174	305.780	144,96	2.109	1,98
23	Augsburg	256.877	254.982	264.708	286.374	146,84	1.950	1,87
24	Wiesbaden	260.301	270.109	275.976	276.218	203,92	1.355	0,40
25	Gelsenkirchen	293.714	278.695	257.981	260.368	104,94	2.481	1,05
26	Mönchengladbach	259.436	263.014	257.993	259.996	170,47	1.525	1,22
27	Braunschweig	258.833	245.816	248.867	251.364	192,17	1.308	1,15
28	Chemnitz	294.244	259.246	243.248	248.645	220,86	1.126	2,10
29	Kiel	245.567	232.612	239.526	246.306	118,65	2.076	1,30
30	Aachen	241.861	244.386	258.664	245.885	160,85	1.529	1,05
31	Halle (Saale)	310.234	247.736	232.963	236.991	135,02	1.755	1,94
32	Magdeburg	278.807	231.450	231.549	235.723	201,00	1.173	1,47
33	Freiburg im Breisgau	191.029	205.102	224.191	226.393	153,06	1.479	1,89
34	Krefeld	244.020	239.916	235.076	225.144	137,78	1.634	1,19
35	Lübeck	214.758	213.399	210.232	216.253	214,21	1.010	0,85
36	Oberhausen	223.840	222.151	212.945	210.934	77,10	2.736	0,78
37	Erfurt	208.989	200.564	204.994	210.118	269,88	779	1,89
38	Mainz	179.486	182.870	199.237	209.779	97,74	2.146	1,35
39	Rostock	248.088	200.506	202.735	206.011	181,26	1.137	0,90
40	Kassel	194.268	194.766	195.530	197.984	106,78	1.854	1,66
41	Hagen	214.449	203.151	188.526	189.044	160,45	1.178	1,25
42	Hamm	179.639	182.427	181.783	179.397	226,43	792	1,60
43	Saarbrücken	191.694	183.257	175.741	178.151	167,09	1.066	0,69
44	Mülheim an der Ruhr	177.681	172.862	167.344	169.278	91,28	1.854	1,30
45	Potsdam	139.794	129.324	156.906	167.745	188,25	891	2,26
46	Ludwigshafen am Rhein	162.233	163.383	164.177	164.718	77,55	2.124	0,54
47	Oldenburg (Oldb)	143.131	154.832	162.173	163.830	102,99	1.591	1,82
48	Leverkusen	160.919	161.047	160.772	163.487	78,87	2.073	1,21
49	Osnabrück	163.168	164.101	164.119	162.403	119,79	1.356	3,51
50	Solingen	165.401	164.973	159.927	158.726	89,54	1.773	1,25
51	Heidelberg	136.796	140.259	147.312	156.267	108,83	1.436	1,00
52	Herne	178.132	174.529	164.762	155.851	51,42	3.031	0,80
53	Neuss	147.019	150.013	151.388	155.414	99,52	1.562	1,81
54	Darmstadt	138.920	138.242	144.402	155.353	122,09	1.272	2,29
55	Paderborn	120.680	139.084	146.283	148.126	179,60	825	2,03

Quelle: https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Gro%C3%9Fst%C3%A4dte_in_Deutschland, zuletzt abgerufen am 05.09.2017

Langfristige Leitbilder und Stadtentwicklungskonzepte in Städten über 150.000 Einwohner (Stand August 2017)

Stadt	Planungsdokument (Stand)	Link
Aachen	Masterplan AACHEN*2030 (2012)	http://www.aachen.de/DE/stadt_buerger/planen_bauen/materialien_planen_bauen/stadtentwicklung/stadt/aachen2030/masterplan/AC2030_beschlossen_masterplan_lowres.pdf
Augsburg	Stadtentwicklungskonzept STEK Augsburg (Vorentwurf 2017)	http://www.augsburg-entwickeln.de/
Berlin	Stadtentwicklungspläne (StEP) zu sechs Themen	http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/index.shtml
Bielefeld	Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept (ISEK; 2008)	http://www.bielefeld.de/de/pbww/mup/musta/stb/
Chemnitz	Städtebauliches Entwicklungskonzept (SEKo) - Chemnitz 2020 (2009)	http://www.chemnitz.de/chemnitz/de/die-stadt-chemnitz/stadtentwicklung/stadtentwicklungskonzept/index.html
Darmstadt	Masterplan 2030+ (2015ff.)	https://www.darmstadt.de/standort/stadtentwicklung-und-stadtplanung/masterplan-2030/
Dortmund	Masterpläne zu sechs Themen (2001ff.)	https://www.dortmund.de/de/leben_in_dortmund/planen_bauen_wohnen/stadtplanungs_und_baunordnungsamt/stadtplanung/stadtentwicklung/masterplaeue/index.html
Dresden	Integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK) Zukunft Dresden 2025+ (2016)	http://www.dresden.de/de/stadtraum/planen/stadtentwicklung/stadtentwicklung/integrierte-stadtentwicklungsplanung.php
Duisburg	Stadtentwicklungsstrategie Duisburg 2027 (2015)	https://www2.duisburg.de/micro2/du2027/
Düsseldorf	Stadtentwicklungskonzept Düsseldorf 2020+ (2009)	https://www.duesseldorf.de/stadtplanungsamt/stadtentwicklung/stadtentwicklungskonzept.html
Erfurt	Integriertes Stadtentwicklungskonzept Erfurt 2020 (2008)	http://www.erfurt.de/ef/de/service/mediathek/veroeffentlichungen/2008/19405.html
Essen	Stadtentwicklungsprozess Essen Perspektive 2015+ (2007)	https://media.essen.de/media/www/essen.de/aemter/61/dokumente_7/aktionen/step2015/Endbericht_Kurzfassung_PhaseII.pdf
Frankfurt (Main)	Frankfurt am Main Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2030 (2015ff.)	https://www.frankfurtdeinstadt.de/frankfurt2030/de/home
Freiburg (Breisgau)	Perspektivplan 2030 (2017)	http://www.freiburg.de/pb/Lde/1109503.html
Hamburg	Perspektiven der Stadtentwicklung für Hamburg (2014)	http://www.hamburg.de/perspektiven-stadtentwicklung/
Halle (Saale)	Strategiedialog zur Stadtentwicklung Halle 2025 (2011)	http://www.halle.de/de/Verwaltung/Stadtentwicklung/ISEK-Halle-2025/Integriertes-Staeten-07744/
Heidelberg	Stadtentwicklungsplan Heidelberg 2015 (2007)	http://www.heidelberg.de/hd/Lde/HD/Rathaus/Stadtentwicklungsplan.html
Karlsruhe	Räumliches Leitbild Karlsruhe (2009-2016)	https://www.karlsruhe.de/b3/bauen/projekte/leitbildhaupt.de
Leipzig	Stadtentwicklungspläne (STEP) zu drei Themen und Strategische Konzepte zum Wohnen	http://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/stadtentwicklung/stadtentwicklungsplaene-step/
München	Perspektive München (1998) Langfristige Siedlungsentwicklung (LaSie; 2009)	https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Baunordnung/Projekte/Langfristige-Siedlungsentwicklung.html
Oldenburg	Stadtentwicklungsprogramm step2025 (2014)	https://www.oldenburg.de/microsites/step2025/ueber-das-projekt-step2025.html
Rostock	Rostock 2025 - Die Stadt gemeinsam gestalten (2012)	http://rathaus.rostock.de/sixcms/detail.php?id=37614&sid1=rostock_01.c.261.de&sid2=rostock_01.c.387.de&sid3=rostock_01.c.406.de&sid4=&sid5=
Stuttgart	Stadtentwicklungskonzept STEK (2004-2006)	http://www.stuttgart.de/item/show/145886/1
Wiesbaden	Stadtentwicklungskonzept Wiesbaden 2030+ (2016ff.)	https://www.wiesbaden2030.de/

Wohnungspolitische Handlungsprogramme in Städten über 150.000 Einwohner (Stand August 2017)

Stadt	Planungsdokument (Stand)	Link
Berlin	Stadtentwicklungsplan (StEP) Wohnen 2025 (2014)	http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/de/wohnen/
Bielefeld	Masterplan Wohnen (2007ff.)	http://www.bielefeld.de/de/pbw/muw/mumw/
Bochum	Handlungskonzept Wohnen (2017)	https://www.bochum.de/C125708500379A31/wContentByKeyW2ABUBKB037BOCMDE
Bremen	Die Wohnungsbaukonzeption – Leitbild der Stadtentwicklung 2020 (2009)	http://www.bauumwelt.bremen.de/sixcms/media.php/13/100608_SUB_Wohnungsbaukonzeption.pdf
Essen	Stadtentwicklungsprozess Essen 2015+ Perspektive Wohnen (2007)	https://www.essen.de/rathaus/aemter/ordner_68/wohnungsmarktbeobachtung/stadtentwicklungsprozessen.de.html
Frankfurt (Main)	Wohnbauland-Entwicklungsprogramm 2015 (2014)	http://www.stadtplanungamt-frankfurt.de/wohnbauland_entwicklungsprogramm_2015_14042.html?psid=vt7iktInt57u3pckmgpdkku3
Freiburg (Breisgau)	Kommunales Handlungsprogramm Wohnen 2013	http://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/417642/Handlungsprogramm_Wohnen.pdf
Hagen	Masterplan Wohnen (2006)	https://www.hagen.de/web/de/fachbereiche/fb_60/fb_60_02/fb_60_0205/masterplan_wohnen.html
Hamm	Handlungskonzept Wohnen und Pflege 2025 (2015)	https://www.hamm.de/bauportal/planen-und-entwickeln/projekte-stadtentwicklung/entwicklungskonzepte/handlungskonzept-wohnen-2015.html
Hannover	Wohnkonzept 2025 (2014)	https://www.hannover.de/content/download/521615/11910419/file/Wohnkonzept_2025.pdf
Karlsruhe	Karlsruher Wohnraumförderungsprogramm "KaWoF" / Karlsruher Innenentwicklungskonzept "KAI" (2014)	https://www.karlsruhe.de/b3/bauen/innenentwicklung.de
Kiel	„Masterplan Wohnen“ für Kiel (2015)	https://www.kiel.de/de/gesundheits_soiales/wohnen_mieten_bauen/wohnenentwicklung/masterplan_wohnen_.php
Köln	Stadtentwicklungskonzept Wohnen (2014)	http://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/stadtentwicklung/stadtentwicklungskonzept-wohnen
Leipzig	Das Wohnungspolitische Konzept (2015)	http://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/stadtentwicklung/stadtentwicklungskonzept-strategische-konzepte-zum-wohnen/das-wohnungspolitische-konzept/
Lübeck	Wohnungsmarktkonzept 2013	http://stadtentwicklung.luebeck.de/stadtplanung/region/konzepte/20131015-1.html
München	Wohnen in München VI (2016)	https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Grundlagen/Wohnungspolitik.html
Münster	Handlungskonzept Wohnen (2014)	http://www.stadt-muenster.de/stadtplanung/handlungskonzept-wohnen.html
Neuss	Handlungskonzept Wohnen (2010)	https://www.neuss.de/leben/stadtplanung/stadtentwicklung/2025plus/info-server/stadt-neuss-fnp-hk-wohnen-bericht--2014-03.pdf
Nürnberg	Wohnungspolitisches Konzept „Wohnen im Jahr 2025“ / Handlungsprogramm Wohnen (2016)	https://www.nuernberg.de/internet/wohnen/wohnungspolitik_und_wohnungsmarkt.html
Oldenburg	Wohnkonzept 2025 (2013)	https://www.oldenburg.de/de/microsites/stadtplanung/stadtentwicklung/splanung/wohnkonzept-2025.html
Osnabrück	10-Punkte-Handlungsprogramm Bezahlbarer Wohnraum (2016)	http://www.osnabrueck.de/fileadmin/eigene_Dateien/10-Punkte_Handlungsprogramm_Wohnraum.pdf
Potsdam	Wohnungspolitisches Konzept (2015)	https://www.potsdam.de/content/wohnungspolitisches-konzept-potsdam
Rostock	Wohnungsbericht 2015 + Anlage Wohnungsbaupotentiale (2016)	http://rathaus.rostock.de/sixcms/detail.php?template=seite_stadt_stadtentwicklung_de&sid1=rostock_01_c.261.de&sid2=rostock_01_c.387.de&sid3=rostock_01_c.406.de
Wuppertal	Handlungsprogramm Wohnen (2009)	https://www.wuppertal.de/wirtschaft-stadtentwicklung/wohnbauflaechen/Handlungsprogramm_Wohnen.php

Impressum

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

Auftragnehmer: Prof. Dr. Uwe Altrock
Fachgebiet Stadterneuerung•Stadtumbau
Gottschalkstr. 22
34109 Kassel
Tel. 0561/804-2371
Fax: 0561/804-2390
www.uni-kassel.de/go/fg-stadterneuerung
Email: altrock@asl.uni-kassel.de

Bearbeitung/
Autoren: Gerhard Kienast, Uwe Altrock
unter Mitwirkung von Susann Hollbach,
Bastian Manteuffel und Jörg Schrader

Wissenschaftliche
Begleitung: Dr. Thomas Kuder, vhw e. V.

ISBN: 978-3-87941-982-1
Berlin, im Juni 2018

Anmerkungen zur Schreibweise:
Wenn im Rahmen dieser Arbeit von Bewohnern, Nutzern, Gesprächspartnern e t c . die Rede ist, sind damit selbstverständlich immer auch Bewohnerinnen, Nutzerinnen, Gesprächspartnerinnen e t c . gemeint. Auf eine explizite Benennung wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit verzichtet.

Anmerkungen zu Fotos und Abbildungen:
Wenn nicht anders vermerkt, sind die Auftragnehmer dieser Studie die Urheber der erstellten Abbildung.

Gestaltung/Druck: Druckerei Paffenholz GmbH, Bornheim

