

Aktuelle Stadterweiterungsvorhaben in Deutschland

Spielräume für Nachhaltigkeitsinnovationen

Uwe Altröck

In diesem Beitrag wird analysiert, wie deutsche Großstädte in einer Zeit, in der der Flächenverbrauch am Stadtrand als Widerspruch zu Nachhaltigkeitsstrategien angesehen wird, mit der hohen Nachfrage nach Wohnraum umgehen, da sie einen Großteil ihrer leicht verfügbaren Brachflächen für eine Neubebauung verbraucht haben. In dieser Situation sind sie gezwungen, erneut auf Stadterweiterungsmaßnahmen zurückzugreifen. Der Beitrag zeigt, dass sich das daraus resultierende Entwicklungsmodell nicht nur deutlich von der Entwicklung im 20. Jahrhundert im Zeichen der architektonisch-städtebaulichen Moderne unterscheidet, sondern auch weit über die ersten Überlegungen zur nachhaltigen Stadtentwicklung aus den 1990er Jahren hinausgeht, als nachmoderne Leitbilder erstmals in den Vordergrund rückten. Das Kapitel befasst sich mit den Versuchen, Widerstand gegen die von verschiedenen Interessengruppen in diesem Zusammenhang vorgebrachten Kritikpunkte zu überwinden. Zu diesem Zweck bauen Städte auf innovative städtebauliche Ansätze. Um diese umzusetzen, orchestrieren sie Planungsprozesse sorgfältig und führen innovative kooperative Prozesse ein. Dennoch sehen sie sich mit heftigem Widerstand von Anwohner*innen, Umweltschützer*innen und Nachbargemeinden gegen jegliche Entwicklung konfrontiert. Somit können diese Innovationen als notwendige Voraussetzung für die Umsetzung einer geordneten Stadterweiterung ohne Erfolgsgarantie angesehen werden.

Stadterweiterungen in der »Moderne« und das Aufkommen des Nachhaltigkeitsdiskurses in Deutschland

Eine geordnete Entwicklung an den Stadträndern baut auf den negativen Erfahrungen mit der raschen industriellen Urbanisierung auf. Seit der Erfindung des Gartenstadtkonzepts und der Nachbarschaftseinheit bildete sie das Herzstück der städtebaulichen Moderne (für einen guten Überblick über die klassischen Konzepte vgl. LeGates/Stout 2015). Sie umfasste die Ideen einer systematischen Ausstattung neu entstandener Quartiere mit Versorgungseinrichtungen und deren

hierarchische räumliche Anordnung. Sie bildete eine wichtige Grundlage für das gezielte Stadtwachstum der Nachkriegszeit in Europa. Um den Missständen des rasanten Städtewachstums und den damit verbundenen schlechten Wohn- und Lebensverhältnissen zu begegnen, strebten die Großstädte mit Hilfe eines erheblichen Flächenwachstums, das von der Verbreitung des privaten Automobils abhing, eine Verringerung der Siedlungsdichte an und bauten auf sozialen Wohnungsbau und Einfamilienhäuser in größerem Umfang. Ein wichtiges Prinzip war dabei die Trennung der Funktionen Wohnen und Arbeiten. Die internationale Kritik an der modernistischen Stadtplanung setzte schon sehr früh ein. Sie stellte deren strenge Ordnungsprinzipien und das Fehlen von »urbanen« Qualitäten in Frage. Sie knüpfte an die Überlegungen von Jane Jacobs und anderen Kritikern des modernistischen Städtebaus an, konnte aber die Stadterweiterung zunächst nicht aufhalten. Darüber hinaus wurden die Tendenzen zur Trennung von Wohnen und Arbeiten durch die Errichtung großer Einkaufszentren sowie Industrie- und Büroparks am Rande der Stadt verstärkt.

Die zunehmende Kritik an diesen Entwicklungen und insbesondere an der fortschreitenden Zersiedelung der Landschaft führte international zu alternativen Ansätzen, ausgelöst durch eine Vielzahl von sozioökonomischen, kulturellen und politischen Entwicklungen. Mit dem Niedergang der emittierenden Industrien in der Stadt wurde eine gemischte Stadtentwicklung überhaupt erst möglich. Der wirtschaftliche Strukturwandel brachte eine große Anzahl von innerstädtischen Brachflächen hervor, die wiedergenutzt werden konnten, wodurch der Entwicklungsdruck auf die Außenbezirke der Städte verringert wurde. Veränderte Haushaltstypen und kulturelle Präferenzen erhöhten die Nachfrage nach städtischem Wohnen und Leben. Die wachsende Bedeutung des Paradigmas der Nachhaltigkeit trug zur Verbreitung kompakter, flächensparender Siedlungsformen bei.

In diesem Umfeld setzten sich gegen Ende des 20. Jahrhunderts allmählich nachmoderne Stadtplanungsansätze durch, die sich auf traditionelle Stadttypologien zurückbesannen. Sie wurden von einer Reform der Stadtentwicklungspolitik begleitet, die sich auf die Begrenzung des Wachstums der städtischen Gebiete konzentrierte. International ist dieser Zeitraum mit einer Verbreitung unterschiedlicher Auffassungen von nachhaltigem Städtebau verbunden, die sich vor allem in den Debatten um New Urbanism und Smart Growth auf die grüne Wiese konzentrieren, in den USA unterschiedlich stark kritisiert wurden und im Hinblick auf die Nachhaltigkeit nach wie vor in Frage gestellt werden (Carmona 2009; Larco 2016; Garde 2020; Gren et al. 2019; Trudeau 2018). In Deutschland wurden ähnliche Versuche unternommen, das Wachstum von Siedlungsgebieten einzudämmen. Auf programmatisc her Ebene fanden sie ihren Niederschlag in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, die eine Reduzierung der siedlungsbedingten Neuversiegelung von 120 Hektar pro Tag auf 30 Hektar bis 2020 anstrebte (Bundesregierung 2018).

Im Bereich des Städtebaus bereiteten frühe Innovationen (Flecken 1999) eine Wende im Sinne der Kritik an der architektonisch-städtebaulichen Moderne im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts vor, die zwar positiv bewertet, aber jenseits der großen Agglomerationen und einiger anderer innovativer Städte nicht zum Mainstream wurde (BBSR 2021; Growe/Freytag 2019; Zupan 2018). Die in diesem Zusammenhang vor allem für Entwicklungen auf der grünen Wiese entwickelten Leitprinzipien betrafen Aspekte, die als entscheidend für die Nachhaltigkeit angesehen wurden, obwohl eine gründliche Analyse ihrer potenziellen Auswirkungen kaum vorgenommen wurde. Dazu gehören (1) eine Standortwahl, die eine gute Anbindung an die existierende Stadt ermöglicht; (2) eine gewisse Autonomie mit Hilfe lebendiger Subzentren, die beide das Verkehrsaufkommen reduzieren können; (3) eine dichte und kompakte Stadtform, die den Flächenverbrauch begrenzt und urbane Vielfalt unterstützt; (4) ein funktionaler Mix, der zu fußläufigen Nachbarschaften beiträgt; (5) soziale Mischung, die eine Stigmatisierung von Gebieten mit einer hohen Konzentration von benachteiligten Haushalten vermeidet und angemessenen und erschwinglichen Wohnraum für eine Vielzahl sozialer Schichten gewährleistet; (6) Grünflächen, die zur ökologischen Nachhaltigkeit beitragen und ihren Erholungswert erhöhen; (7) ein Verkehrssystem, das den motorisierten Individualverkehr reduziert.

Außerdem wurde der Grundsatz »Innenentwicklung vor Außenentwicklung« auf verschiedenen Ebenen im Planungsrecht verankert und gewann allmählich an Dynamik (Schmidt 2009). Die Folge war eine Fokussierung auf innerstädtische Brachflächenrevitalisierung mit vergleichsweise hohen Dichten (Brake/Herfert 2012). Angesichts der im letzten Jahrzehnt stark gestiegenen Nachfrage nach Wohnraum in den Ballungsräumen stößt dieser Ansatz jedoch zunehmend an seine Grenzen. Vor dem Hintergrund erschöpfter Wohnbaulandpotenziale sind die Großstädte gezwungen, wieder stärker auf die grüne Wiese auszuweichen. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit es ihnen gelingen kann, die immer höheren Nachhaltigkeitsanforderungen an solche Entwicklungen städtebaulich zu erfüllen. Während technologische Innovationen wie Wärmedämmung oder neue Antriebsmethoden zunehmend eingesetzt werden, um den quartiersbezogenen Energieverbrauch zu senken (bisher mit begrenzter Wirkung), bleibt der potenzielle Beitrag einer Veränderung der Stadtentwicklungsansätze und des Städtebaus umstritten. Das Fortbestehen traditioneller Leitbilder und die geringe Wirkung früherer Ansätze haben auch den Ruf nach alternativen Umsetzungsstrategien laut werden lassen. An dieser Stelle setzt das vorliegende Beitrag an und untersucht, wie Städte gestaltungsbezogene Nachhaltigkeitsstandards einführen und versuchen, substanzielle Ergebnisse zu erzielen, die die oben genannten Grundsätze berücksichtigen oder sogar über sie hinausgehen.

Methodik

Die folgende Analyse baut auf Forschungsprojekten auf, die seit 2015 durchgeführt wurden und sich auf die Stadtentwicklungsstrategien der 50 größten deutschen Städte seit der globalen Finanzkrise konzentrieren. Dazu wurden Feldbeobachtungen, Expert*inneninterviews und Dokumentenanalysen von Plänen, Memos, Berichten und Zeitungsartikeln durchgeführt, um zu verstehen, wie Städte ihre Entwicklungen umsetzen. Sie fühlen sich hin- und hergerissen zwischen der Notwendigkeit, die steigende Nachfrage nach Wohnraum zu befriedigen, und der heftigen Kritik von lokalen Initiativen, Bürgergruppen, Umweltschützer*innen und Nimbyist*innen. Die Ausführungen stützen sich auf diese Studien und analysieren zwei wichtige Fälle, in denen Großstädte versuchen, mit Hilfe innovativer städtebaulicher und planerischer Verfahren nachhaltigere Entwicklungen auf der grünen Wiese zu planen, wobei der Schwerpunkt auf der Analyse von Plänen, Memos und teilnehmender Beobachtung liegt.

Die beiden Fälle, Hamburg-Oberbillwerder und Frankfurt-Nordwest, gehören zu den größten derzeit in Deutschland geplanten Entwicklungsprojekten auf der grünen Wiese. Durch die Darstellung ihrer städtebaulichen Merkmale soll ihr Entwicklungsmodell näher charakterisiert werden. Bei der Studie handelt es sich nicht um eine vergleichende Bewertung im engeren Sinne. Vielmehr werden innovative Beiträge von Städten und beteiligten Akteur*innen vor dem Hintergrund der gemischten Erfahrungen aus früheren Epochen mit Versuchen einer geordneten Stadterweiterung vorgestellt. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, welche Rolle die aktuellen Nachhaltigkeitsanforderungen und die skeptische Haltung breiter Bevölkerungsschichten bei der Neudefinition ihrer Stadtentwicklung spielen, sowohl im Hinblick auf die Nachverdichtung bestehender Quartiere als auch und erst recht im Hinblick auf Erweiterungspläne auf der grünen Wiese. Die ausgewählten Beispiele stehen für zwei gegensätzliche Konstellationen, die sich auch in anderen vergleichbaren Städten finden lassen: ein eher stabiles Entwicklungsumfeld in Hamburg versus ein eher instabiles in Frankfurt. Beide Städte zeichnen sich jedoch durch einen dringenden Wohnungsbedarf aus, wobei hierfür verfügbare Brachflächen fast vollständig bebaut sind. Beide Städte sind Vorreiter bei der innovativen Suche nach neuen Ansätzen für eine nachhaltige Stadtentwicklung und die besondere Größe der Projekte ermöglicht einen sehr komplexen Ansatz bei der Stadtgestaltung, und so findet sich fast die gesamte Bandbreite der derzeit in Deutschland diskutierten Ansätze in ihren Projekten wieder.

Auf dem Weg zur Nachhaltigkeit? Der Kontext der aktuellen Entwicklung auf der grünen Wiese in Deutschland

Die Städte sind auf eine komplexe Planungskoordination angewiesen, um neue Vorhaben durchzusetzen. Um die zu erwartenden massiven Widerstände aus verschiedenen Richtungen, vor allem von kritischen Anwohner*innen, Umweltschützer*innen und Nachbargemeinden, zu überwinden, müssen die Stadtverwaltungen in erster Linie Mehrheiten in der Politik gewinnen und sich darüber hinaus gegen drohende Klagen wappnen. Dazu greifen sie entweder auf Grundstücke zurück, die seit Jahrzehnten im Eigentum der Kommune sind, oder sie berufen sich auf den Rechtsstatus der »städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme« nach § 165 des Baugesetzbuches, um sich die Verfügbarkeit von Grundstücken zu sichern und die Umsetzung ihrer Pläne bei besonders hoher Nachfrage nach Wohnraum zu beschleunigen. Ihre Anwendung erfordert die Durchführung aufwändiger Voruntersuchungen, die ihre Angemessenheit nachweisen müssen. In diesem Zusammenhang werden vielfältige Informations- und Beteiligungsprozesse durchgeführt, die in der Regel zunächst massiven lokalen Widerstand mobilisieren. In den Projekten soll eine Reihe von komplexen Beteiligungsverfahren, Bürgerworkshops, städtebaulichen Wettbewerben und anderen Maßnahmen die Akteure und Entscheidungsträger*innen langfristig überzeugen. Auf dem Weg zu konkreteren Plänen muss eine Reihe von Beschränkungen überwunden werden, die die Zahl der möglichen Wohneinheiten mitunter erheblich einschränken. Ein Mitarbeiter einer Stadtverwaltung drückte es so aus: »Die langwierige Planung dieser Art von Entwicklungen ist wie ein Hürdenlauf – wenn man einmal stolpert, ist man raus.« (Mitarbeiter einer Stadtverwaltung, 26. Oktober 2021).

Verfahrenstechnische Neuerungen

Zwei wesentliche Verfahrensinnovationen sollen dazu beitragen, die beteiligten Akteure von der Nützlichkeit der Projekte zu überzeugen. Erstens schaffen sie große Foren des Austauschs zwischen Planungsbeteiligten, lokalen Initiativen, Expert*innen für kritische Fachfragen und hochrangigen Vertreter*innen aus Politik und Verwaltung. Zweitens werden städtebauliche Wettbewerbe, die in der Regel zur Konkretisierung von Projekten durchgeführt werden, im Gegensatz zu früher kooperativ durchgeführt. In einem mehrstufigen Optimierungsprozess arbeiten ausgewählte Büros an ihren Lösungsvorschlägen und werden dabei von fachlich breit aufgestellten Beiräten unterstützt. Auf diese Weise können vielfältige technische Anforderungen in den Entwurfsprozess einfließen, die bei herkömmlichen Wettbewerben oft nur am Rande berücksichtigt werden. Im Rahmen von Zwischenpräsentationen und Kolloquien geben sowohl die Mitglieder der Wettbewerbsjury als auch

die beteiligten interessierten Bürger*innen ihre Anregungen an die Büros weiter, die diese in die weiteren Schritte des Entwurfsprozesses einfließen lassen können.

Standortauswahl

Die größten Neubaugebiete in deutschen Ballungsräumen sollen vollständig im Umland der Kernstädte entstehen, die einen enormen Wohnungsbedarf zu bewältigen haben (Rink/Egner 2020). Die Kernstädte verfügen über keine Mechanismen, die es ihnen erlauben würden, den Umlandgemeinden die Produktion einer beträchtlichen Anzahl von Wohneinheiten aufzuerlegen, um ihre eigene Wohnungsnot zu lindern. Standorte für neue Stadtteile am Stadtrand müssen in der Praxis unter Berücksichtigung verschiedener Rahmenbedingungen ausgewählt werden. Neben den technischen Eignungskriterien spielen auch politische Faktoren eine Rolle. Vor diesem Hintergrund treffen die Städte plausible Abwägungen, die im Prinzip mit den Anforderungen der Nachhaltigkeit im weitesten Sinne zusammenhängen. Vor Ort erscheinen sie jedoch nicht immer unmittelbar nachvollziehbar und stellen daher nicht selten eine Belastung für kontroverse Umsetzungsprozesse dar.

Subzentren und Autonomie

Ein zentraler Ansatz bei der Entwicklung neuer Quartiere war es, möglichst vielfältige identitätsstiftende Einheiten zu schaffen, die auf kleinem Raum ein breites Spektrum an Dienstleistungen anbieten und damit die Abhängigkeit von weit entfernten anderen Quartieren minimieren. Die derzeit entwickelten Stadtteile schließen jedoch relativ unmittelbar am bestehenden Stadtgefüge an. Daraus ergibt sich ein grundsätzliches Dilemma: Sie sind teilweise funktional eng mit den älteren Bestandsquartieren verwoben, und die Unterbringung vieler neuer Nutzungen ist in der suburbanen Umgebung nicht immer tragfähig. Eine gewisse Eigenständigkeit und eine gute Versorgung mit Dienstleistungs-, Arbeits- und Freizeitangeboten ist daher nur schwer zu erreichen. Frühere Versuche, neue Stadtteile funktional zu gliedern und mit einem differenzierten Netz sozialer Infrastruktur zu versehen, das hierarchisch gestaffelte Unterzentren mit Einzelhandel, Infrastruktur und Begegnungsräumen beherbergt, wurden durch Konzentrationsprozesse im Einzelhandel und Veränderungen in der Haushaltsstruktur infrage gestellt, konnten aber mitunter im Rahmen von Stadtumbauprozessen erfolgreich weiterentwickelt werden.

Kompakte Stadtform

Ein wesentlicher Aspekt der neuen Entwicklungen ist ihre Dichte und städtebauliche Form. Trotz der Nachfrage nach Einfamilienhäusern in Deutschland müssen die

Kernstädte die grüne Wiese effizient nutzen. Sie können es sich nicht mehr leisten, Land für ausgedehntes suburbanes Wohnen zu »verschwenden«. Nachhaltigkeitsaspekte, der drängende Wohnungsbedarf und urbane Lebensstile zwingen sie dazu, auf traditionelle, aus der Blockrandbebauung abgeleitete städtebauliche Muster zurückzugreifen. Der Versuch, hohe Dichten in der Peripherie zu realisieren, bringt zwei große Herausforderungen mit sich: erstens den potenziellen Widerstand der benachbarten Einfamilienhausbesitzer*innen, die befürchten, dass sie durch den Autoverkehr und unangemessen dichte Nachbarschaften in ihren Hinterhöfen überlastet werden, und zweitens das negative Image dichter Siedlungen auf der grünen Wiese bei den potentiellen Bewohner*innen. Während in den älteren Gebieten am Stadtrand die Geschossflächenzahl zwischen 0,4 und 1,0 liegt, wurden in den Stadtteilen der 1990er Jahre, die bereits zur traditionellen Stadtentwicklung zurückgekehrt waren, GFZs um 1,0 oder leicht darüber realisiert (Schubert 2005, Kaufmann/Peterek 2018). Da jedoch Brachflächenentwicklungen teilweise GFZs um 2,5 erreicht haben (BBSR 2021), sollen die neuen Entwicklungen auf der grünen Wiese ähnliche Dichten erreichen.

Funktionsmischung

Die Schaffung von funktionsgemischten Quartieren hat in den letzten Jahrzehnten die Diskussion um städtebauliche Leitbilder dominiert, ohne dass durchschlagende Erfolge – vor allem am Stadtrand – erzielt werden konnten. Lediglich innerstädtische Brachflächen konnten aufgrund der vorherrschenden Standortfaktoren oft viele Arbeitsplätze schaffen. In der Peripherie war dies trotz gegenteiliger Beteuerungen vieler Stadtplaner*innen aus verschiedenen Gründen deutlich schwieriger, und es wurden letztlich fast nur Nahversorgungseinrichtungen realisiert. Selbst größere Gewerbegebiete oder Büroparks an der Peripherie wurden eher monofunktional organisiert. So stellt die Realisierung von gemischt genutzten Wohnquartieren auf der grünen Wiese aus zwei Gründen eine neue Herausforderung dar: zum einen aus dem Bedürfnis heraus, zunehmend aus der Innenstadt verdrängten jungen »Urbanit*innen« neue Formen des Wohnens und Arbeitens anbieten zu können, zum anderen im Hinblick auf die Hoffnung auf mehr Nachhaltigkeit der nach den Prinzipien der fußläufigen 15-Minuten-Stadt organisierten Stadtteile.

Soziale Mischung

Wie bereits angedeutet, zielen die neuen Quartiere auf eine soziale Durchmischung ab (vgl. dazu auch den Beitrag von Krüger in diesem Band). Auch wenn es umstritten ist, inwieweit dies dazu beitragen kann, dass sich Menschen aus unterschiedlichen Schichten begegnen, ist es aus einem anderen Grund von Bedeutung: Die Gefahr einer negativen Stigmatisierung von peripheren Großwohnsiedlungen wird

weitestgehend vermieden. Um eine Stigmatisierung räumlich stark konzentrierter unterprivilegierter Haushalte in Großwohnsiedlungen in der Peripherie zu vermeiden, haben die Städte zunehmend auch einen signifikanten Anteil jedes größeren Wohnungsbauprojekts für bezahlbaren Wohnraum reserviert, um eine kleinteilige soziale Mischung zu realisieren (Rink/Egner 2020). Im Gegensatz zu den ausgedehnten Sozialwohnungssiedlungen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wenden viele Städte zunehmend ausgeklügelte Quotensysteme bei der Zuteilung von Grundstücken an öffentliche Wohnungsbaugesellschaften, Genossenschaften und Baugemeinschaften an, um die neuen Stadtteile so vielfältig und komplex wie möglich zu gestalten. Durch eine Vielzahl von Gebäudetypologien und eine kleinteilige, parzellenbezogene Bebauung sowie eine »konzeptorientierte Grundstücksvergabe« kann es gelingen, neben den öffentlichen Wohnungsbaugesellschaften eine Vielzahl unterschiedlicher Bauträger an der Entwicklung zu beteiligen. Dabei werden die Grundstücke nicht an den Meistbietenden vergeben, sondern an denjenigen, der im Hinblick auf eine Reihe weitergehender sozialer Kriterien den besten Beitrag zur Schaffung einer stabilen Gemeinschaft zu leisten verspricht.

Multifunktionale Freiräume

Freiräume werden als entscheidend für die Nachhaltigkeit angesehen – allerdings auf widersprüchliche Weise. Auch der Rückgriff auf traditionelle Stadtformen baut auf ein klassisches System von öffentlichen Räumen mit Flaniermeilen und Plätzen, die klar von privaten Räumen getrennt sind. Außerdem sollen strukturierende Grünflächen natürliche Spuren aufgreifen und prägende Landschaftselemente einbeziehen, um neuen Stadtteilen eine lokale Identität zu geben. Gleichzeitig steigen die stadtklimatischen, infrastrukturellen und identitätsstiftenden Anforderungen an die Freiräume, insbesondere aufgrund der hohen Bebauungsdichte. Freiräume sollen nun für Kühlung und Kaltluftzufuhr aus dem Stadtrandbereich sorgen. Diese Forderung gilt zwar in erster Linie für innerstädtische Quartiere, doch die hohe Dichte am Stadtrand bringt nun auch dort ähnliche Qualitätsstandards mit sich. Da die neuen Quartiere auch die Kaltluftzufuhr zu den bestehenden Quartieren zu blockieren drohen, werden Grünkorridore vom Stadtrand in die Stadt hinein geschaffen. Hinzu kommen Überlegungen zur Begrenzung der Versiegelung, die sich auf die Funktionen der Speicherung und Versickerung von Niederschlagswasser und der Regenwasserableitung beziehen. Gleichzeitig sind Freiflächen für die Erholungsfunktion von Bedeutung.

Verkehrsberuhigung und ÖPNV

Negative frühere Erfahrungen mit der Erschließung auf der grünen Wiese, wo eine Anbindung an den schienengebundenen Verkehr teilweise lange Zeit nicht möglich

war, und die Überlastung des Straßennetzes in Ballungsräumen machen die verkehrorientierte Entwicklung zu einer schwierigen Herausforderung. Neuer Verkehr ruft zuverlässig den Widerstand von Anwohner*innen und Naturschützer*innen auf den Plan. Die Schaffung von dicht bebauten *pedestrian pockets* (Calthorpe et al. 1989) rund um Haltepunkte des ÖPNV wird von Planer*innen bis zu einem gewissen Grad als Abhilfe gesehen. Versuche, noch weiter zu gehen und experimentelle autofreie oder autoreduzierte Quartiere zu realisieren, sind jedoch selbst in ökologisch ambitionierten Städten auf wenige Einzelbeispiele beschränkt geblieben. Die Abhängigkeit vom Auto ist in den städtischen Randgebieten recht hoch, und daher schränkt der Bedarf an Parkplätzen die Möglichkeiten für den Bau von dichten Stadtvierteln und »urbanen« öffentlichen Räumen ein.

Der Fall Hamburg-Oberbillwerder: Strategische Urbanisierung eines städteigenen Grundstücks

Hintergrund, strategische Planung und Standortwahl

Die Reurbanisierung und das erneute Bevölkerungswachstum im Stadtstaat Hamburg, der zweitgrößten Stadt Deutschlands mit fast 2 Mio. Einwohnern, kam in Gang, als die Stadt nach der Wiedervereinigung im Jahr 1990 wieder an Bedeutung gewann. Eine wachstumsorientierte Strategie des damaligen konservativen Senats aus den frühen 2000er Jahren (FHH 2002, Altrock/Schubert 2004) führte zu großen Brachflächenentwicklungen und konkretisierte ihre Entwicklungsrichtung in einem »Räumlichen Leitbild« (FHH 2007) unter dem Motto »Mehr Stadt in der Stadt«, das eine konsequente Mobilisierung von Flächen für die Nachverdichtung betont, aber auch einräumt, dass neue Entwicklungen auf der grünen Wiese notwendig sein können, um den Wohnungsbedarf in der Nähe bestehender Siedlungsschwerpunkte zu decken. Aufgrund der dynamisch wachsenden Wohnungsnachfrage hat der Hamburger Senat 2011 gemeinsam mit den sieben Bezirken der Stadt beschlossen, den Wohnungsneubau unter dem sozialdemokratischen Senat zu fördern. Zentrale Ziele waren, die Zahl der Wohnungsfertigstellungen pro Jahr auf 6.000 Wohnungen zu erhöhen und im Mietwohnungsneubau 30 % öffentlich geförderten bezahlbaren Wohnraum bereitzustellen (FHH 2011). Das Stadtentwicklungskonzept »Grüne, gerechte, wachsende Stadt am Wasser« (FHH 2014) konkretisierte 2014 diese Ziele inhaltlich und räumlich in Anlehnung an das »Räumliche Leitbild« von 2007 und verankerte eine Reihe größerer Wohnungsbauprojekte. Angesichts steigender Immobilienpreise betonte das Konzept die Frage der Bezahlbarkeit und versuchte explizit eine Brücke zwischen Umwelt und Wirtschaft zu schlagen, indem es einen starken Akzent auf den ÖPNV und alternative Verkehrsmittel setzte. Die Herausforderung des Klimawandels wurde nun ausdrücklich angesprochen, und

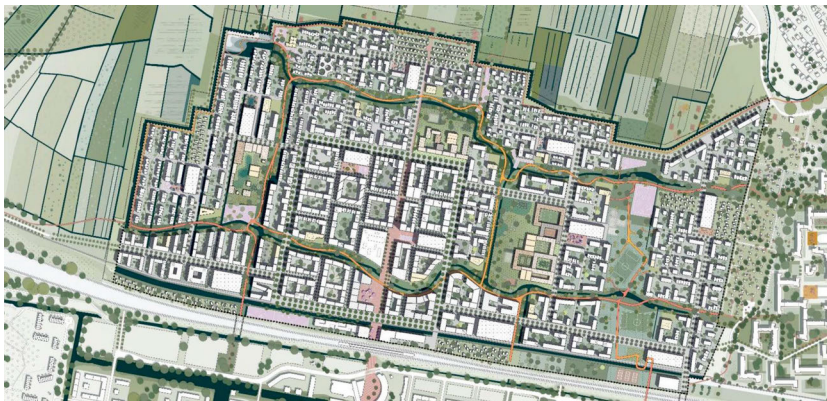
als Reaktion auf die Folgen des städtischen Wachstums wurde eine multifunktionale Nutzung und qualitative Aufwertung städtischer Freiräume gefördert, die heute als immer knapper angesehen werden. Zwei Jahre später wurde durch einen Beschluss des nachfolgenden Senats, an dem nun auch die Grünen beteiligt waren, die Wiederaufnahme früherer Planungen für das 124 ha große Neubaugebiet Oberbillwerder im Südosten der Stadt festgelegt (FHH 28.09.2016), um die seit Mitte der 2010er Jahre geplante Entwicklung mit zusätzlichen 7.000 Wohneinheiten zu vollenden (Altrock/Krüger 2019; FHH 2019; IBA Hamburg 2021a). Der Senat hat sich für ein »Quartier zum Wohnen und Arbeiten« entschieden, das in diesem Stadtteil einen »qualitätsvollen Übergang vom Dorf zum urbanen Raum« ermöglicht und verschiedene Zielgruppen anspricht, darunter Genossenschaften, Baugruppen sowie kommunale und private Bauauftraggeber*innen. Das Gelände befand sich seit Jahrzehnten im Eigentum der Stadt und war langfristig für eine städtebauliche Entwicklung vorgesehen. Es liegt in einem niedrig gelegenen Feuchtgebiet, das ursprünglich als Zwischenraum zwischen den Siedlungsachsen gedacht war, und wurde schließlich doch der Stadtentwicklung überlassen. Die Nähe zu einer S-Bahn-Station und die landwirtschaftliche Nutzung des Geländes, das kein Schutzgebiet darstellt, bieten einen Entwicklungsvorteil, aber das Gelände ist vom Hauptverkehrsstraßennetz isoliert. Seine ökologische Qualität wird kontrovers diskutiert, aber von den Landwirten in der Umgebung immer wieder behauptet. Die Tatsache, dass das Gebiet von Stadterweiterungsprojekten mit erhöhter Dichte umgeben ist, die in den 1980er und 1990er Jahren entwickelt wurden (Schubert 2005), sowie von der vor vielen Jahrzehnten eingemeindeten mittelgroßen Stadt Bergedorf, macht seine Auswahl jedoch prinzipiell plausibel.

Partizipative Vorbereitung auf der Ebene des Masterplans

Dem eigentlichen Planungsprozess ging ab Ende 2016 ein komplexes Beteiligungsverfahren voraus (IBA Hamburg 2017a), das eine große Vielfalt an Ideen für architektonische Typologien, ein generelles Plädoyer für den Erhalt der Landschaftselemente, die Stärkung der sozialen Infrastruktur und ein vielfältiges Wohnungsangebot hervorbrachte. Es folgte ein aufwändiges Werkstattverfahren zur Konkretisierung der fachlichen Belange im Dialog mit rund 60 Expert*innen im März 2017, in welchem Themen wie Nachhaltigkeit, Vielfalt, Kulturlandschaft, Mobilität, Wohnen und Städtebau kontrovers diskutiert wurden und das mit einem Plädoyer für ein kompaktes, begehbares und funktional gemischtes neues Quartier mit einer durchschnittlichen GRZ von rund 2,5 endete (IBA Hamburg 2017b). Dazu gehörten auch intensive Fokusgruppendifkussionen von Expert*innen und Anwohner*innen. Dabei wurde beispielsweise deutlich, dass die Bewohner*innen der angrenzenden Quartiere keineswegs an einer ausschließlichen Einfamilienhausbebauung interessiert sind, wie von der konservativen Opposition in der

Bezirksversammlung vermutet, sondern dass viele von einer höheren Siedlungsdichte eine bessere Auslastung der vorhandenen Einrichtungen und Angebote erwarten. Die Ergebnisse dieses Prozesses flossen in die Aufgabenstellung eines geladenen zweistufigen dialogischen städtebaulichen Wettbewerbs ein, der erneut ein kompaktes und typologisch vielfältiges neues Quartier mit einer feinkörnigen Funktionsmischung mit 4.000-5.000 Arbeitsplätzen und ca. 7.000 Wohnungen, hohen Umweltstandards und einer strikten Begrenzung der Stellplatzzahl auf 0,6 pro Wohnung forderte, aber explizit kein autofreies Quartier vorsah und dabei sowohl die gute Verkehrsanbindung als auch die Lage in der Peripherie berücksichtigte (IBA Hamburg 2017c). Der Wettbewerb beschäftigte im Herbst 2017 und in der ersten Jahreshälfte 2018 eine Reihe internationaler, hochrangiger Städtebau-Teams, einschließlich mehrerer Präsentationsrunden und Rückmeldungen der Bürger*innen vor Ort. Das im Mai 2018 ausgewählte Siegerteam wurde mit einem Masterplan beauftragt, der die Rückmeldungen von Bürger*innen und Fachbeirat bis September 2018 aufnahm und Anfang 2019 vom Senat verabschiedet wurde (IBA Hamburg 2019). Seitdem werden Bebauungspläne aufgestellt, die mit leichten Verkleinerungen und typologischen Anpassungen einhergehen und insbesondere verbindende Grünflächen, Animal Aided Design, Regenwassermanagement und den Einsatz erneuerbarer Energien detailliert ausweisen (IBA Hamburg 2021b).

Abb. 1: Masterplan Oberbillwerder – 2021



IBA Hamburg 2021b:12

Abb. 2: Zentraler Bereich



IBA Hamburg 2021b: 21

Nachhaltige Innovationen im Entwurfsprozess

Der Masterplanentwurf von ADEPT/Karres&Brandt mit dem Titel »The Connected City« greift die vorhandene Struktur der Landschaft mit ihren linearen Entwässerungskanälen auf (IBA Hamburg 2019, 2021a). Er sieht fünf gemischte Quartiere mit unterschiedlichem Charakter vor, die sich um den bestehenden S-Bahnhof gruppieren, mit abnehmender Dichte vom Zentrum zur Peripherie, mit GFZ-Werten von bis zu 2,5 im Zentrum mit seinen Blockrandbebauungen und einer Vielzahl von Gebäudetypologien. Neben technologischen Innovationen sind die wichtigsten Nachhaltigkeitsmerkmale das kompakte Zentrum, der Funktionsmix, das System multifunktionaler grüner Freiräume und die konsequente Nutzung von Mobilitätsknotenpunkten, um Radfahren und Sharing zu fördern und die Dominanz des Autos deutlich zu reduzieren.

Dieses dichte und kompakte Zentrum soll eine effizientere Organisation der öffentlichen Infrastruktur als in der Ära der Moderne ermöglichen und das Viertel

zu einem angemessenen Ersatz für eine Nachfrage machen, die normalerweise traditionelle innerstädtische Viertel bevorzugen würde, die für sie nicht mehr erschwinglich sind. Die starke Abnahme der Dichte zu den Rändern hin zielt jedoch sowohl auf die Akzeptanz bei den Bürger*innen, die sich immer wieder für eine Vielfalt von Typologien eingesetzt haben, als auch auf die Integration in die Agrarlandschaft. Trotz erheblicher Widerstände der politischen Opposition im Bezirk werden kompakte Bauformen beibehalten, um eine Tragfähigkeit für ergänzende Nutzungen zu erreichen, die in kurzer Entfernung zu den Wohnungen erreichbar sind. Darüber hinaus werden in naheliegender Weise Synergien zwischen dem System des öffentlichen Verkehrs und der Anordnung der zentralen Einrichtungen angestrebt.

Im Zentrum neben der regionalen S-Bahnanbindung werden nicht nur Einzelhandel, Schulen und andere soziale Infrastrukturen konzentriert. Die Gebäudetypologie im Zentrum erlaubt vielfältige multifunktionale Gebäude und sogar eine komplexe Anordnung von Co-Working-Spaces, die versuchen, die lebendigen innerstädtischen Quartiere, mit denen sie auf dem Markt konkurrieren, wiederherzustellen. Eine experimentelle Pufferzone neben der S-Bahn soll neue Arbeits- und Produktionsformen in vergleichsweise offen gestalteten Bautypologien beherbergen. Um der Funktionsmischung und den vielfältigen Arbeitsmöglichkeiten einen Schub zu geben, wird eine Hochschule für angewandte Wissenschaften mit dem Schwerpunkt Life Sciences in das Gebiet verlagert, die als Pionierin das in der landwirtschaftlichen Vergangenheit des Gebietes verwurzelte lokale Wissen mit einem geplanten Entwicklungsknoten in der experimentellen Pufferzone verknüpft.

Der zentrale lineare Freiraum ist als »grüner Ring« mit Verbindungen zur umgebenden Landschaftszone organisiert. Seine entscheidende Funktion ist nicht nur die Verknüpfung von Erholungs- und sozialen Infrastruktureinrichtungen, sondern auch eine enge Kopplung mit dem Verlauf natürlicher Gewässer und Möglichkeiten der Oberflächenentwässerung, die wichtige ökologische Funktionen übernimmt und ein ausreichendes Regenwassermanagement gewährleistet.

Neben der entscheidenden Anbindung an den schienengebundenen Nahverkehr als Ausgangspunkt der Entwicklung, um den herum auf kürzestem Weg ein Maximum an Wohneinheiten realisiert werden und der die Entwicklungen früherer Jahrzehnte über die S-Bahn-Trasse hinweg abrunden soll, setzt auf die Idee, die Abhängigkeit vom Auto deutlich zu reduzieren, ohne unrealistischerweise ein autofreies Quartier fern des Stadtzentrums zu schaffen, sowie auf die Förderung des Rad- und Fußverkehrs und die strikte Unterbindung des privaten Parkens im Straßenraum. Die Autos müssen in 11 »Mobility Hubs« abgestellt werden, d.h. in Parkhäusern, die symbiotisch neben den Plätzen des Viertels angeordnet sind, um die Lebendigkeit des Viertels zu konzentrieren und einen ausreichenden Fußgängerverkehr zu gewährleisten. Auf diese Weise werden finanziell und ökologisch kaum vertretbare Tiefgaragen vermieden, die ähnliche Quartiere in Innenstädten prägen. Al-

lerdings ist die Entwicklung von Mobilitätsknotenpunkten angesichts der durchweg negativen Erfahrungen mit der Unattraktivität großer Parkhäuser als sehr voraussetzungsvoll anzusehen. Die Hoffnung auf eine erfolgreiche Wiederbelebung des Modells des zentralen Parkens in Parkhäusern beruht auf einem vielfältig entwickelten architektonischen, städtebaulichen und verkehrsplanerischen Konzept, das nun durch ein vom Bund gefördertes Forschungsprojekt zur Untersuchung von Bewirtschaftungsmodellen, Größe und architektonischer Gestaltung weiter begleitet wird. Ihre dezentrale Gruppierung soll dazu beitragen, dass die zurückzulegende Strecke von der Wohnung zum geparkten Auto einen Anreiz für die Nutzung alternativer Verkehrsmittel darstellt, für die zudem wichtige Zusatzangebote geschaffen werden. Darüber hinaus versorgen sie im Idealfall Quartiersplätze mit einer Grundfrequenz an Besucher*innen. Die Mobilitätsknotenpunkte sollen mit Infrastruktur für Radverkehr, Elektromobilität, Carsharing oder intermodales Mobilitätsmanagement ausgestattet sein.

Der Fall Frankfurt-Nordwest: Der langwierige Weg zur Konsensbildung in einem instabilen politischen Umfeld

Hintergrund, strategische Planung und Standortwahl

Frankfurt a.M., die Bankenmetropole Deutschlands, verzeichnet seit den frühen 2000er Jahren ein fast kontinuierliches Bevölkerungswachstum. Lange Zeit konnte die Stadt dieses Wachstum ohne ein integriertes Stadtentwicklungskonzept bewältigen und beschränkte sich nach 2003 auf wohnungspolitische Masterpläne als Orientierungshilfe (Stadt Frankfurt a.M. 2008), die wohnungspolitische Leitlinien und weitere Steuerungselemente enthalten (Stadtplanungsamt Frankfurt 2014) und von einem Beirat mit verschiedenen Akteuren und Experten unterstützt werden. Die relevanten Flächen wurden 2004 in einem Wohnbauandentwicklungsprogramm erfasst, wobei der Schwerpunkt auf der Entwicklung von Brachflächen lag und die wichtige Entwicklung des Riedbergs im Norden der Stadt bereits in den 1990er Jahren begann (Kaufmann/Peterek 2018). Nach und nach passte die Stadt ihre Standorte und Zielgruppen an, um einkommensschwachen und anderen benachteiligten Gruppen gerecht zu werden. Damit reagierte sie auf die steigende Wohnungsnachfrage und den schrumpfenden Bestand an Sozialwohnungen, insbesondere nach den Wahlen 2011/2012, die die linken und grünen Parteien stärkten. Während die Stadt mit ihren Zielen der Erschwinglichkeit zu kämpfen hatte, ist ihre räumliche Strategie vor kurzem an ein Ende gekommen, da die wichtigsten Gebiete fast fertiggestellt sind und der Riedberg 2017 fertiggestellt wurde. Erst 2016 begann die Stadt mit der Erstellung eines Integrierten Stadtentwicklungskonzepts unter dem Titel

»Frankfurt 2030«, das 2019 vorgelegt wurde (Magistrat der Stadt Frankfurt 2008, 2014, Stadtplanungsamt Frankfurt 2014, Schipper/Heeg 2020).

Um dem gravierenden Wohnungsmangel begegnen zu können, kündigten die Regierungsparteien im Kommunalparlament 2017 überraschend ein Neubaugebiet im Nordwesten der Stadt mit dem Namen Frankfurt-Nordwest an (Frankfurter Rundschau, 9. Juni 2017), das teilweise im Regionalen Flächennutzungsplan (FNP) berücksichtigt ist. Im Dezember 2017 beschloss die Stadtverordnetenversammlung mit breiter Mehrheit die Einleitung vorbereitender Untersuchungen für eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme gegen den Widerstand der Konservativen, die auch in einigen Nachbarkommunen eine Mehrheit im Stadtparlament haben und damit die Entscheidung der Regionalversammlung stark beeinflussen können (Frankfurter Rundschau, 14. Dezember 2017). Gegner*innen in der Bürgerschaft haben sich in der Bürgerinitiative »Unser Heimatboden vor Frankfurt – Feld statt Beton« organisiert, die die geplanten Flächen für Landwirtschaft und Naherholung erhalten möchte, aber ihrerseits umstrittene Alternativflächen ins Spiel bringt. Eine gesellschaftspolitische Initiative und die IHK haben sich für das Projekt ausgesprochen (Frankfurter Rundschau, 7.4.2019, 13.2.2019). Der Standort ist in mehrfacher Hinsicht problematisch. Nicht nur scheint er die benachbarten prosperierenden Taunusvororte mit einer Ausweitung der bebauten Fläche über die im FNP ausgewiesene Fläche hinaus zu bedrohen, wogegen diese Vororte in der zuständigen Regionalversammlung konsequent gestimmt haben. Der Anschluss an bestehende Stadterweiterungsprojekte ist nicht unproblematisch, da diese bereits unter Verkehrsproblemen und sozialer Stigmatisierung leiden. Die schwierigste Rahmenbedingung ist aber sicherlich die Lage zu beiden Seiten einer der meistbefahrenen Autobahnen Deutschlands, neben der zudem oberirdische Höchstspannungsleitungen verlaufen. Bei der Abwägung der zur Verfügung stehenden Flächen hätte es weniger belastete, aber noch ungünstiger gelegene Gebiete in der nördlichen Peripherie gegeben, die allerdings nur mit großem Aufwand verkehrlich an die Innenstadt angebunden hätten werden können.

Partizipative Vorbereitung auf der Ebene des Bebauungsplans

Das Verfahren wurde im Wesentlichen von der sozialdemokratischen Mehrheitsfraktion und ihrem Baudezernenten vorangetrieben und aufgrund der Widerstände zunächst als erweiterte Voruntersuchung verstanden, die mittelfristig Klarheit darüber schaffen sollte, ob die jenseits der Autobahn liegenden Flächen überhaupt in Anspruch genommen werden. Die Erstellung einer Reihe von Gutachten forderte, drei Bachtäler aus klimatischen und naturräumlichen Gründen von einer Bebauung freizuhalten und zeigte die Schwierigkeiten einer Bebauung neben der Autobahn und den Hochspannungsleitungen auf.

Abb. 3: Masterplan Frankfurt Nordwest



cityforster architecture + urbanism, 2021

Abb. 4: Zentrales Quartier



cityforster architecture + urbanism, 2021

Nach Gesprächen mit mehreren hundert Grundstückseigentümer*innen (Magistrat der Stadt Frankfurt 2019) wurde im Mai 2019 ein hochrangig besetztes Expertengremium, das »Consilium Frankfurt Nord-West«, einberufen. Es erarbeitete ein Grundsatzpapier zu den Rahmenbedingungen des Entwurfs und bekräftigte den Willen, ein kompaktes, funktional gemischtes und begehbares neues Quartier unter Berücksichtigung der vorhandenen Landschaftselemente zu schaffen (Hellweg 2019).

Der anschließende geladene Ideenwettbewerb wurde nach einem ersten Bürgerdialog in 2019 und Anfang 2020 durchgeführt. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen zu den Themen Leben in der Landschaft, urbane Nachbarschaften, lebendige und produktive Stadt und zukunftsorientierte Mobilität, die eine hohe Qualität der zu entwickelnden Parks entlang der Bäche, kompakte und vielfältige Nachbarschaften, vielfältige Wohnformen, ein Maßnahmenbündel zur Reduzierung der Autoabhängigkeit und zur expliziten Vermeidung von starkem Durchgangsverkehr in den angrenzenden Bestandsquartieren sowie die Ermöglichung höherer Dichten forderten, wurden in die Aufgabenstellung aufgenommen (Stadt Frankfurt 2020). Der Wettbewerb fand als dialogisches Verfahren mit Rückkopplungsschleifen durch interessierte Bürger*innen statt und wurde Ende 2020 abgeschlossen. Die Jury empfahl schließlich den Beitrag von cityförster architecture + urbanism (Hannover) mit Urbane Gestalt (Köln) zur Umsetzung. Ziel ist es, die Qualitäten kleinerer Quartiere zu schaffen. Es sieht eine Fläche von rund 190 ha für etwa 8.600 Wohneinheiten vor (Schipper/Heeg 2020; Bertram/Altrock 2021). Die weiteren Planungen basieren nun auf diesem Konzept.

Nachhaltige Innovationen im Entwurfsprozess

Der Siegerentwurf mit der Bezeichnung »Circular City« greift explizit zentrale Elemente der aktuellen Nachhaltigkeitsdebatte auf – die relevanten Stichworte sind Gemeinschaft, Energie, Biodiversität, Material, Lebensmittel, Wasser und Mobilität (Stadt Frankfurt a.M. 2021). Sie spiegeln sich auf verschiedenen Ebenen in der Grundstruktur des Entwurfs wider. In einem kleinteiligen Funktionsmix mit Bürogebäuden und Gewerbe gruppieren sich kompakte Teilgebiete jeweils um ein städtebaulich akzentuiertes Zentrum, in dem gemeinschaftliche, eher nicht-kommerzielle Einrichtungen prägend sein sollen. Sowohl die Dichten in den Zentren als auch die Betonung von Nichtwohnnutzungen im ersten Obergeschoss sowie eine Abstufung der Dichten zu den Rändern hin sind mit Oberbillwerder vergleichbar, wobei Einfamilienhäuser weitgehend ausgeschlossen sind.

Die Grundstruktur des Siegerentwurfs, die stark von den örtlichen Gegebenheiten geprägt ist, ist jedoch völlig anders. Eine wesentliche Rolle spielen die strukturierenden Bachtäler, die von Anfang an als Rückgrat des Freiraumkonzeptes festgelegt wurden. Während einige der unterlegenen Entwürfe darauf setzten, auch

den Bereich westlich der Autobahn zu bebauen und Siedlungsteile auf beiden Seiten durch aufwändige Über- oder Unterbauten zu überwinden, nutzte der Entwurf von Cityförster die Kritik der Umlandgemeinden und anderer Einwender*innen, verzichtete von vornherein weitgehend auf eine Bebauung der Flächen im Westen, schloss baulich nur bis zur Autobahn an die bestehenden Quartiere an und konzentrierte dort aus Lärmschutzgründen überwiegend gewerbliche Nutzungen.

Auffallend ist jedoch, dass diese Lösung von der Jury als plausibel akzeptiert wurde, nicht zuletzt, weil sie für die noch stark landwirtschaftlich geprägten Flächen westlich der Autobahn eine zunehmende urbane Transformation mit lokaler Lebensmittelproduktion vorwegnahm und diese mit einer Intensivierung der Erholungsnutzung verband. Zu diesem Zweck wurde eine »koproduktive Landwirtschaft« um »Agro-Hubs« konzipiert, die bisher völlig spekulativ erschien, stadtnahe Anbauformen vorschlug und die romantische Vorstellung von traditioneller Landwirtschaft hinter sich ließ. Gepaart mit einer bewusst multifunktionalen Entwicklung der Bachtäler, wie im Fall von Oberbillwerder, für stadtklimatische, biotopvernetzende, infrastrukturelle und Erholungszwecke, aber dennoch naturnah gestaltet, ergibt sich eine sinnvolle Balance von Siedlungs- und Freiraumentwicklung. Angesichts des starken Widerstands der Nachbargemeinden gegen eine als bedrohlich empfundene Urbanisierung stellt dies einen Versuch dar, vielfältige Nachhaltigkeitsansprüche gestalterisch zu integrieren.

In Bezug auf den Verkehr geht der Entwurf sogar noch weiter als Oberbillwerder, indem er einen Ausbau des schienengebundenen Nahverkehrs, einen starken Fokus auf den nicht-motorisierten Verkehr und sogar teilweise autofreie Bereiche vorschlägt, was den Intentionen der Stadt entspricht. Um die Attraktivität der Mobilitätsknotenpunkte an den intermodalen Knotenpunkten zu erhöhen, werden auch andere gemeinschaftliche Nutzungen wie Nachbarschaftstreffs, Fab-Labs, kulturelle und soziale Einrichtungen für verschiedene Altersgruppen und neuartige Energieinfrastrukturen vorgeschlagen.

Diskussion und Schlussfolgerungen

Die beiden Fälle repräsentieren gegensätzliche Ansätze für die Entwicklung neuer Stadtviertel auf der grünen Wiese in deutschen Ballungsräumen. Die Situation in Hamburg ist sehr stabil, sowohl politisch als auch in Bezug auf die Immobiliensituation. Seit mehr als einem Jahrzehnt wird der Stadtstaat von sozialdemokratisch geführten Regierungen sowohl auf Stadt- als auch auf Bezirksebene geprägt, die vor dem Hintergrund drängender Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt, begrenzter verfügbarer Flächenressourcen, eines auf Nachhaltigkeitsthemen fokussierten politischen Klimas und der in der Stadt vorherrschenden urbanen Lebensstile agieren und dabei die potenziellen Gegner*innen einer weiteren Versiegelung ei-

nerseits sowie die Vernachlässigung von Einfamilienhäusern andererseits im Blick behalten. Als Eigentümerin des Geländes ist die Stadt bereit, mit Nachdruck einen innovativen Entwicklungsansatz zu verfolgen, der die ambivalenten Erfahrungen mit der suburbanen Wohnbebauung der 1990er Jahre berücksichtigt. Frankfurt hingegen ist durch eine instabile politische Konstellation gekennzeichnet, in der wechselnde Mehrheiten die Stadtpolitik in den letzten Jahren bestimmt haben. Die größte konservative Oppositionspartei ist in der für den FNP zuständigen Regionalversammlung und in den Umlandgemeinden stark und droht in Verbindung mit Bürgerinitiativen, die sich vehement für die Offenhaltung der Landschaft einsetzen, eine mögliche Entwicklung zur Bewältigung der dramatischen Wohnungsnot durch die Sozialdemokraten zu gefährden. Die Grünen positionieren sich nicht eindeutig, auch wegen ihrer (bis Ende 2023 währenden) Koalition mit den Konservativen im Bundesland Hessen, in dem Frankfurt liegt. Der ausgewählte Standort weist wie die verfügbaren Alternativen deutliche Entwicklungshemmnisse auf und ist durch eine zersplitterte Eigentümerstruktur gekennzeichnet, weshalb die Stadt auf das dafür geschaffene Instrumentarium des Besonderen Städtebaurechts (Entwicklungsmaßnahme) zurückgreifen will.

In beiden Fällen bestehen hohe rechtliche Hürden für die Entwicklung, und wichtige Umweltbelange müssen in umfangreichen Voruntersuchungen berücksichtigt werden. Trotz vermeintlich unterschiedlicher Ausgangsbedingungen greifen die beiden Städte letztlich auf ganz ähnliche Verfahrenskonstruktionen zurück und kommen damit auch zu ähnlichen Ergebnissen. Sie sehen sich gezwungen, die Bürger*innen recht früh und intensiv in kooperative Wettbewerbsverfahren einzubinden. Dort stellen sie in einem mehrstufigen Verfahren sicher, dass gemeinsame Nachhaltigkeitsbelange, die in der Fachwelt breit diskutiert werden, berücksichtigt werden. Im Hinblick auf die soziale Dimension der Bezahlbarkeit von Wohnraum, dem wohl drängendsten stadtpolitischen Thema in den meisten deutschen Ballungsräumen, werden weitreichende wohnungspolitische Instrumente eingesetzt, um einen Mindestanteil an bezahlbarem Wohnraum zu gewährleisten. Auf der Planungsebene ist jedoch insbesondere die Vergabe an unterschiedliche Träger wie öffentliche Wohnungsunternehmen, Genossenschaften und Baugruppen gängige Praxis, um eine kleinteilige Vielfalt im Gegensatz zu den stigmatisierten Großwohnsiedlungen früherer Epochen zu schaffen. Während die räumlichen Entwicklungskonzepte für die Städte, die zum Teil aus den 2000er Jahren oder früher stammen, kaum Nachhaltigkeitsanforderungen vorgeben, hat der öffentliche Diskurs im Vorfeld der Wettbewerbsausschreibungen, etwa durch das »Consilium« in Frankfurt und das Expertengremium in Hamburg, dafür gesorgt, dass professionelle Standards verankert werden. Auch in den weiteren Verfahrensschritten der Wettbewerbe selbst werden die hohen Nachhaltigkeitsstandards durch den Konsens der in den Entscheidungsgremien vertretenen Expert*innen weiter konkretisiert. Interessant ist, dass auch die politische und zivilgesellschaft-

liche Opposition in Frankfurt nicht für eine wirtschaftsfreundliche Entwicklung zu Lasten der ökologischen Nachhaltigkeit plädiert, sondern die Vertretbarkeit der Versiegelung auf der grünen Wiese in Frage stellt. Insofern ist die Stadtverwaltung auf die Einhaltung möglichst hoher Standards angewiesen, um den Kritiker*innen argumentativ Paroli bieten zu können.

Die sich daraus ergebenden gestalterischen Neuerungen im Prozess beziehen sich zwar auf die gesamte Bandbreite der oben diskutierten sieben Kriterienkomplexe. Dennoch können sie zum jetzigen Zeitpunkt sehr unterschiedlich bewertet werden. Bei der Standortwahl sind die Städte stark von der Verfügbarkeit und der politischen Durchsetzbarkeit getrieben – eine wirkliche Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien findet allenfalls im Vorfeld durch die generelle Priorisierung von Brachflächen statt. Der Versuch, autonome Quartiere mit starken Subzentren zu entwickeln, wird durch die schwierige Situation im stationären Einzelhandel deutlich eingeschränkt, doch lassen sich in den Entwicklungen klare Ansätze zur Bündelung verschiedener gewerblicher und gemeinschaftsbildender Einrichtungen erkennen. Inwieweit es hier gelingen wird, durch die Schaffung lebendiger Erdgeschosszonen zur Belebung der Quartiere beizutragen, ist bisher nur bedingt absehbar.

Die kreativen Versuche, eine kleinteilige Funktionsmischung zu schaffen, sind sehr beachtlich. Die Erfahrungen aus der Vergangenheit haben jedoch gezeigt, dass die Abschirmung des Verkehrslärms durch kleinteilige Gewerbestrukturen keine Selbstverständlichkeit ist. Beide Städte versuchen nun, erfolgreicher als in der Vergangenheit an endogene Potenziale anzuknüpfen, wozu die Schaffung von Ankernutzungen wie einer Hochschule einen wichtigen Beitrag leisten könnte.

Der von beiden Städten geforderte sparsame Umgang mit Grund und Boden führt zunächst dazu, dass sie in ihren Zentren kompakte Quartiere mit sehr hoher Dichte planen. Es ist jedoch zu beobachten, dass die konsensorientierte Bürgerbeteiligung, wie in Hamburg, zu einer starken Staffelung der Dichten hin zum Siedlungsrand führt und damit die Kompaktheit etwas relativiert. Bemerkenswert sind auch hier die Versuche, Einsparungen bei den Grün- und Verkehrsflächen zu erreichen. Dies wird durch die multifunktionale Gestaltung von Grünflächen erreicht, im Gegensatz zu den aus stadtklimatischen Gründen geforderten hohen quantitativen Ausstattungsstandards, die in früheren Epochen zumindest am Stadtrand realisiert wurden. Aufgrund der Nähe zur Landschaft und eine gute Anbindung an diese wird verzichtet, zumal der öffentliche Pflegeaufwand so begrenzt werden kann. Am weitesten gehen wohl Innovationen im Verkehrsbereich. Hier hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass eine Verlagerung auf den ÖPNV aus Gründen der fehlenden Infrastruktur oder Akzeptanz keineswegs selbstverständlich ist. Mit ihren Mobilitätsknotenpunkten ergreifen die Städte nun weitreichende aktive Maßnahmen im Flächenmanagement, deren Durchsetzbarkeit noch offen ist. Der Grundgedanke, Anreize zur Vermeidung von Autoverkehr und zur Förderung von Gemein-

schaftseinrichtungen mit einer restriktiven Parkraumbewirtschaftung zu kombinieren, könnte dazu beitragen, den enormen Flächenverbrauch früherer Siedlungen für oberirdische Freiflächen zu reduzieren. Inwieweit sie tatsächlich zu einer nachhaltigen Veränderung des Verkehrsverhaltens beitragen können, muss bislang skeptisch gesehen werden, ebenso wie Versuche, die Straßenanbindung der neuen Quartiere an die Stadtzentren zu begrenzen, keine Garantie dafür sind, dass die neuen Bewohner*innen häufiger auf ihr Auto verzichten.

Insgesamt ist zu befürchten, dass sich die Hoffnungen der Städte auf nachhaltige neue Quartiere angesichts der begrenzten Erfahrungen mit urbanen Innovationen nur bedingt erfüllen werden. Bislang zeichnet sich ab, dass gerade unter politisch schwierigen Bedingungen wie in Frankfurt der Widerstand einflussreicher Gegner*innen die Städte zu Kompromissen zwingt, vor allem bei der Größe der Quartiere und dem Tempo ihrer Umsetzung.

Literatur

- Altrock, Uwe/Krüger, Arvid (2019): »Wiederbelebung des Leitbilds der Europäischen Stadt?«, in: RaumPlanung 204 (2019): 16–24.
- Altrock, Uwe/Schubert, Dirk (Hg.) (2004). Wachsende Stadt: Leitbild – Utopie – Vision? Wiesbaden: VS, https://doi.org/10.1007/978-3-322-90546-8_10
- Bertram, Grischa/Altrock, Uwe (2021): Wachstumsschmerzen. Kommunale Strategien und ihre Wirkungen. Berlin: vhw.
- Brake, Klaus; Herfert/Günter (Hg.). (2012): Reurbanisierung: Materialität und Diskurs in Deutschland. Wiesbaden: Springer, https://doi.org/10.1007/978-3-531-94211-7_21
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR 2021) (Hg.) (2021): Neue Stadtquartiere – Konzepte und gebaute Realität. Berlin: BBSR.
- Bundesregierung (2018): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Aktualisierung 2018. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- Calthorpe, Peter/Fraker, Harrison/Mack, Mark/Prowler, David/Sellers, David/Small, Bob/Solomon, Dan & University of Washington Department of Architecture Workshop. (1989): The Pedestrian Pocket Book: A new suburban design strategy. New York: Princeton Architectural Press.
- Carmona, Matthew (2009): »Sustainable urban design: Principles to practice«, in: International Journal of Sustainable Development, 12(1), 48–77, <https://doi.org/10.1504/ijds.2009.027528>
- Flecken, Ursula (1999): Zur Genese der Nachmoderne im Städtebau. Entwürfe 1960–1975 in Westdeutschland. Berlin: TU Berlin.
- Frankfurter Rundschau (07. April 2019): »Neuer Frankfurter Stadtteil: Es gibt keine Alternative«

- Frankfurter Rundschau (09. Juni 2017): Wohnen beidseits der Autobahn.
- Frankfurter Rundschau (13. Februar 2019): »Langer Weg zum neuen Stadtteil im Norden Frankfurts«
- Frankfurter Rundschau (14. Dezember 2017): »Erster Schritt zum neuen Stadtteil«
- Garde, Ajay (2020): »New Urbanism: Past, present, and future«, in: *Urban Planning*, 5(4), 453–463, <https://doi.org/10.17645/up.v5i4.3478>
- Gren, Åsa/Colding, Johan/Berghauser-Pont, Meta/Marcus, Lars (2019): »How smart is smart growth? Examining the environmental validation behind city compaction«, in *Ambio*, 48(6), 580–589, <https://doi.org/10.1007/s13280-018-1087-y>
- Growe, Anna/Freytag, Tim (2019): »Image and implementation of sustainable urban development: Showcase projects and other projects in Freiburg, Heidelberg and Tübingen, Germany«, in: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, 77(5), 457–474, <https://doi.org/10.2478/rara-2019-0035>
- Hellweg, Uli (2019): »Wie könnte man sich den neuen »Stadtteil der Quartiere« im Frankfurter Nordwesten vorstellen?«, <https://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de> [Zugriff am 28.08.2022]
- Kaufmann, Christian/Peterek, Michael (2018): *Der Frankfurter Riedberg: Stadtentwicklung für das 21. Jahrhundert*. Berlin:cJovis.
- Larco, Nico (2016): »Sustainable urban design—a (draft) framework«, in: *Journal of Urban Design*, 21(1), 1–29, <https://doi.org/10.1080/13574809.2015.1071649>
- LeGates, Richard T/Stout, Frederic (Hg.). (2015): *The City Reader* (6th edition). London: Routledge.
- Rink, Dieter/Egner, Björn (2021): Local housing markets and local housing policies: A comparative analysis of 14 German cities«, in: *International Journal of Housing Policy*, 1–21, <https://doi.org/10.1080/19491247.2021.1930358>
- Rink, Dieter/Egner, Björn (Hg.) (2020): *Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten*. Baden-Baden: Nomos
- Schipper, Sebastian/Heeg, Susanne (2020): »Frankfurt a.M.: Widerstreitende Positionen und gegensätzliche Entwicklungen«, in: D. Rink & B. Egner (Hg.), *Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten*. Baden-Baden: Nomos, S. 121–137, <https://doi.org/10.5771/9783748908289-121>
- Schmidt, Stephan (2009). »Land Use Planning Tools and Institutional Change in Germany: Recent Developments in Local and Regional Planning«, in: *European Planning Studies*, 17(12), 1907–1921, <https://doi.org/10.1080/09654310903322397>
- Schubert, Dirk (2005): *Hamburger Wohnquartiere: Ein Stadtführer durch 65 Siedlungen*. Berlin: Reimer.
- Trudeau, Dan (2018): »Sustaining Suburbia through New Urbanism: Toward Growing, Green, and Just Suburbs?«, in: *Urban Planning*, 3(4), 50–60, <https://doi.org/10.17645/up.v3i4.1660>
- vhw (Hg.) (2018): *Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung und im Wohnungsbau*. Berlin: vhw-Schriftenreihe Nr. 8.

Zupan, Daniela (2018): Leitbildwechsel. Dynamiken und Charakteristika städtebaulicher Innovationsprozesse. Lemgo: Rohn.

Dokumente und Veröffentlichungen der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) und ihres beauftragten Trägers (IBA Hamburg)

FHH, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hg.) (2007): Räumliches Leitbild. Entwurf

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

FHH, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hg.) (2019): 105. Stadtteil. Von der Vision zur Realität: Masterplan Oberbillwerder beschlossen.

FHH, Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (28.09.2016): Senat beschließt große Stadtentwicklungsvorhaben. In Oberbillwerder, Öjendorf und Mümmelmannsberg entstehen neue lebenswerte Quartiere.

FHH, Staatliche Pressestelle (Hg.) (2002): Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt.

Downloads von IBA Hamburg¹

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

IBA Hamburg (Hg.) (2017a): Dokumentation Phase I – »Sammeln und Informieren« 2016/17. Oberbillwerder – Neuer Stadtteil im Grünen.

IBA Hamburg (Hg.) (2017b): Phase II – »Ideen entwickeln« Oberbillwerder – Neuer Stadtteil im Grünen. Dokumentation der Ideenwerkstatt vom 02. bis 04. März 2017.

IBA Hamburg (Hg.) (2017c): Wettbewerblicher Dialog Oberbillwerder. Vergabeunterlagen mit Aufgabenstellung.

IBA Hamburg (Hg.) (2021a): Oberbillwerder – Hamburg's new district.

IBA Hamburg (Hg.) (2021b): Oberbillwerder – Projektdialog am 23.11.21

Dokumente und Veröffentlichungen der Stadt Frankfurt

Magistrat der Stadt Frankfurt (2014): »Wohnbaulandentwicklung«, Vortrag des Magistrats, M 9 2014

Magistrat der Stadt Frankfurt (2019): »Frankfurt-Nordwest (Gemarkung Niederursel und Praunheim)«, Vorbereitende Untersuchungen für eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme gemäß § 165 (4) BauGB. Bericht, B 210 2019

¹ Online verfügbar unter <https://www.iba-hamburg.de> [Zugriff am 12.03.2023 und 27.08.2023]

Stadt Frankfurt a.M. (Hg.) (2008): »Wohnungspolitische Leitlinien 2005«, Fassung 12/2008.

Stadt Frankfurt a.M. (Hg.) (2019): »Neuer Stadtteil der Quartiere«, Im Dialog 1. Sonderausgabe

Stadt Frankfurt a.M. (Hg.) (2020): »Neuer Stadtteil der Quartiere«, Dokumentation Bürgerdialog I. 15. Februar 2020

Stadt Frankfurt a.M. (Hg.) (2021): »Frankfurt Nordwest – Neuer Stadtteil der Quartiere«, Im Dialog. 3. Sonderausgabe Prozessdokumentation.

Stadtplanungsamt Frankfurt (Hg.) (2014): »Wohnbauland-Entwicklungsprogramm 2015«

Abbildungen

Abbildung 1 und 2: Hamburg (Hg.) (2021b): Oberbillwerder – Projektdialog am 23.11.21

Abbildung 3: cityförster architecture + urbanism (2021): Masterplan Frankfurt Nordwest, <https://www.cityfoerster.net> [Zugriff am 29. August 2022]

Abbildung 4: cityförster architecture + urbanism (2021): Zentrales Quartier, <https://www.cityfoerster.net> [Zugriff am 29. August 2022]

Abbildung 5: cityförster architecture + urbanism (2021): Mobilitätsdrehscheibe, <https://www.cityfoerster.net> [Zugriff am 29. August 2022]

