

Zurück in die Zukunft oder zukünftig doch ganz anders?

Vorstellungen von Dichte und Mischung im Siedlungsbau an den Stadträndern Hamburgs, Berlins und Frankfurts

Arvid Krüger

Zwischen Leitbild und unternehmerischem Pragmatismus: die Sicht der Wohnungsbauakteure

Wie beurteilen die den Wohnungsbau steuernden und betreibenden Akteure die Parameter Dichte und Mischung in den großmaßstäblichen Bauprojekten an den Rändern der großen deutschen Metropolen? Sind dabei Unterschiede zwischen den Sichtweisen der Akteure – genossenschaftlich, öffentlich, kommerziell – feststellbar oder konvergieren angesichts der Großmaßstäblichkeit der Aufgabe Wohnungsbau in diesen Quartieren, deren Zielsysteme hinsichtlich Planung und Bau der Siedlungen?

Der Beitrag basiert auf leitfadengestützten Interviews mit den potenziellen bzw. bereits aktiven Akteuren des Wohnungsbaus in den neuen Siedlungen. Im Zeitraum von Sommer 2019 bis März 2020 wurden diese Interviews in Hamburg, Berlin und Frankfurt geführt, wobei ein Interview aufgrund der Kontaktbeschränkungen durch die Corona-Pandemie in den November 2020 verschoben wurde. Zu diesem Zeitpunkt waren die jeweils größten Stadterweiterungsprojekte der drei Städte noch »Zukunftsmusik«: sei es als Masterplan oder als noch zu erarbeitender Masterplan. Interviewpartner*innen waren die Geschäftsleitungen oder Führungspersonen von kommerziellen, öffentlichen und genossenschaftlichen Unternehmen bzw. vergleichbarer Institutionen. Vereinfacht (Krüger 2019) werden hier Wohnungsunternehmen und Projektentwickler im öffentlichen Eigentum als öffentliche Akteure aufgefasst; unter kommerziellen Akteuren werden marktorientierte, institutionell verfasste Wohnungsunternehmen und Projektentwickler verstanden, die sich in ihrer unternehmerischen Verfasstheit vom privaten Einzel-eigentümer entsprechend abgrenzen lassen. Dabei wurden die Interviewaussagen

so anonymisiert, dass lediglich Rückschlüsse zur Verfasstheit der Akteure als genossenschaftlich, öffentlich oder kommerziell möglich sind.¹

Nach welchen städtebaulichen Vorstellungen agieren jene, die bauen sollen? Sind vergangene, zum Teil sich nebenan befindende Siedlungen (zum »Nebenan« siehe unten) Vorbild oder eher Kontrastfolie? Ist man sich bewusst, auch (wieder) für sozial Schwächere am Stadtrand zu bauen? Wie – und durch wen – wird eine Funktionsmischung erreicht, welches Spektrum städtebaulicher Formen (Zentrumsbildung, Erdgeschosszonen, soziale Infrastrukturbauten) spielt dabei eine Rolle? Ziel der Interviews war, den Blick der Akteure auf diese städtebaulichen Parameter zu lenken und den Einfluss zu diskutieren, den sie letzten Endes auf die Ausgestaltung von Dichte und Mischung nehmen. Dabei wird Mischung einen weit größeren Teil der Ausführungen einnehmen als Dichte. Dichte erweist sich – entgegen planungstheoretischer Erwartungen – seitens der Akteure oftmals »nur« als das – bezogen auf städtebauliche Leitbilder wenig komplexe – Verhandlungsergebnis in der Bauleitplanung (siehe unten).

Dagegen erweist sich Mischung als eine eher vielschichtig diskutierte Angelegenheit für die Akteure des Siedlungsbaus – und zwar sowohl in Bezug auf die soziale als auch die funktionale Mischung (wobei dieser Beitrag aus Platzgründen nur auf die funktionale Mischung eingehen wird). Zur sozialen Mischung sei zum Verständnis nur so viel bemerkt: es gibt in den betreffenden Städten vergleichsweise klare Vorgaben der Stadtpolitik, die zumeist in Quoten für sozialen Wohnungsbau operationalisiert werden – die Akteure sind sich also bewusst, dass es eine relevante Menge an Neubürger*innenschaft in den Quartieren geben wird, welche den Zielgruppen des sozialen Wohnungsbaus angehören.

Methodik

Der Beitrag möchte primär die wohnungspolitische Perspektive auf den quantitativ großmaßstäblichen Mietwohnungsneubau aus Sicht der Akteure diskutieren, die solcherlei Wohnungsbau betreiben. Die Darstellung und Verknüpfung der unterschiedlichen Interviewaussagen – also die Aufbereitung des empirischen Materials – nimmt einen ungleich größeren Stellenwert ein als Stand der Forschung oder wissenschaftliche Schlussfolgerungen. Die Interviewaussagen wurden so recodiert, dass sie als stadtübergreifende Aussagen verstanden werden können, also abstrahiert vom konkreten Stadtraum als paradigmatische Aussagen gelesen werden können. So ist es auch möglich, diese Aussagen als Einzelfallaussagen eines oder mehrerer typischer Akteure einem Stand der Forschung gegenüberzustellen und einen

1 Die Interviewpartner sind daher als O1, O2, ...; G1, G2, ...; P1, P2, ... gekennzeichnet, wobei das O für öffentliche, das G für genossenschaftliche und das P für kommerzielle Unternehmen und Institutionen steht. Die Zahlen sind zufällig verteilt.

Dialog zwischen beiden und zwischen den Akteursaussagen zu erzeugen. Das Besondere ist dabei, dass Hamburg, Frankfurt und Berlin methodisch als *ein* Fall aufbereitet werden, somit stadtübergreifende, nichtsdestoweniger quartierstypologische Aussagen aus dem empirischen Material heraus generiert werden. Denn nicht nur die Akteure fragen sich, »ob man die Mietwohnungen, die man da frei finanziert plant, an den Markt bringen kann« (P1).

Es kommt eine zweite Besonderheit beim Umgang mit dem empirischen Material hinzu: die Differenzierung der Aussagen nach der ökonomischen Ausrichtung des Wohnungsakteurs, denn auch hier liegt eine gegenüber vergangenen Jahrzehnten neuartige Governance-Konstellation vor, die Berücksichtigung finden soll. Die Abschaffung der Wohngemeinnützigkeit im Jahr 1989 führt dazu, dass die Akteurszusammensetzung des großmaßstäblichen Siedlungsbaus heute eine andere ist als im 20. Jahrhundert. Die öffentlichen und genossenschaftlichen Unternehmen sind im Unterschied zu den Neubauvorhaben um die Jahrtausendwende wieder maßgeblich dabei; sie waren vor 15–20 Jahren eher Bestandhalter als Siedlungsbauer (G4). Neu hinzu gekommene Akteure seit den 1990er/2000er-Jahren sind kommerzielle Wohnungsunternehmen und Projektentwickler (P1–P4). Es geht also nicht nur um städtebauliche Leitbilder, sondern auch um die Sicht dieser eben veränderten Akteurskonstellation darauf.

Der Artikel ist zunächst in zwei Teile gegliedert, in denen den Vorstellungen zu Dichte und zu funktionaler Mischung nachgegangen wird. Ersterer wird dabei zum einen in Diskurse zur baulichen Dichte und dessen prozeduralem Umgang in der Bauleitplanung, und zum anderen in freiraumplanerische Erwägungen unterteilt (die bereits in den Teil zu Mischung überleiten). Funktionale Nutzungsmischung wird in die Teilthemen Erdgeschosszone/Zentrumsbildung und soziale Infrastruktur untergliedert.

Ein Hinweis sei noch zur Lage der neuen Baugebiete in den drei Städten gegeben. Jeweils in der Nachbarschaft befinden sich Neubaugebiete der Nachmoderne, zumeist aus den 1990er Jahren (Bauzeiten zwischen den 1980er Jahren in Hamburg, hier die älteren Teile von Allermöhe, und den 2000er Jahren in Frankfurt, hier der Riedberg). Zudem liegen mehr oder weniger bekannte Siedlungen der Spätmoderne ebenfalls in der Nähe: Hamburg-Bergedorf-West und die Frankfurter Nordweststadt als Vertreter der westdeutschen Urbanität durch Dichte, in Berlin-Buch ein z.T. nicht zu Ende gebauter Vertreter des Komplexen Wohnungsbaus aus den 1980er Jahren (auch die größte Siedlung dieser Epoche, Berlin-Marzahn, befindet sich im Nordosten der Hauptstadt). Die Interviews beziehen sich immer wieder – oft implizit – auf diese Epochenvertreter in der Nachbarschaft von Oberbillwerder, dem Blankenburger Süden bzw. dem Stadtteil der Quartiere (ausführlich hierzu Krüger 2021).

Vorstellungen zu und Einflussnahme auf Dichte und Mischung

Die heutigen Stadterweiterungen besitzen eine Größenordnung, die mit dem Siedlungsbau des 20. Jahrhunderts vergleichbar ist. Dennoch ist klar, dass keine Howardschen Gartenstädte oder Bauhaussiedlungen, nicht die Siedlungen der 1950er und 1980er Jahre und ebenso wenig die Stadterweiterungen der 1990er/2000er Jahre erneut gebaut werden. Es werden auch keine Innenstadtstrukturen eins zu eins an den Stadtrand gesetzt. Heutige Stadterweiterungen sind schon eingedenk ihres Entstehungszeitpunkts als Fortentwicklung nachmoderner Leitbilder (Siebel 2004; Flecken 1999; Becker et al. 1999) zu verstehen, welche – idealtypisch – Ansprüche und Erfahrungen der 1990er/2000er Jahre verarbeitet haben. Gegenstand sind dabei implizite Leitbilder (Giesel 2007:39), die unter Zuhilfenahme explizierter Leitbilder (ebd.) zum Debattengegenstand mit den Wohnungsbauakteuren werden konnten – und in diesem Beitrag nun in einem Dialog zueinander gestellt sind.

Zwei wichtige Rahmenbedingungen stehen dabei mehr oder weniger ausgesprochen als Überschriften über diesem Dialog. Zum einen entstehen die neuen Baugebiete unter einem hohen Druck auf die jeweiligen metropolitanen Wohnungsmärkte bei gleichzeitig oft starken zivilgesellschaftlichen Widerständen gegen deren Bau (Altrock/Bertram 2021). Zum anderen sind die derzeitigen Planungen zwar einer integrierten Stadtentwicklung verpflichtet (vgl. z.B. für Berlin: SenStadt 2018), es bleiben jedoch für »große Visionen« – dem 20. Jahrhundert vergleichbar – keine Kapazitäten. Dennoch: hohe Dichten gelten nicht per se als Problem, vgl. die Diskussion zur »Verdichtungseuphorie« bei Roskamm 2014, 317ff.). Eine Entscheidung für eine Vielgeschossigkeit impliziert dadurch in allen Vorhaben Bezüge zum Siedlungsbau des 20. Jahrhunderts – und sei es, als Negativfolie (vgl. Krüger 2021). Hinzu kommt: Lagegunst, Mengenbedarf an Wohneinheiten (beides aus gesamtstädtischer Perspektive) und Grundstückspreise der großen Neubaustandorte in Hamburg, Frankfurt, München oder Berlin sprechen gegen den reinen Einfamilienhausbau (Schmitt 2021). Aus Sicht der Forschung kommt erschwerend hinzu, dass angesichts der geringen Zahl großer Stadterweiterungsprojekte in den letzten beiden Jahrzehnten die städtebautheoretische Beschäftigung mit Siedlungsneubau zugunsten einer bestandsorientierten Entwicklung der »Zwischenstadt« eher randständig wurde (Reicher/Hesse 2013).

Dass man also – wie bis zum Ende des 20. Jahrhunderts – mehrgeschossige und (vergleichsweise) dichte Neubaugebiete an die Stadtränder baut, soll dem Streben nach stadtstruktureller und sozialräumlicher Mischung und Vielfalt (z.B. hinsichtlich Bautypologien, Funktionen, Bewohnerschaft, Bauträgerschaft und Betreibermodelle) keinen Abbruch tun (Schmitt 2021); dementsprechend entfalten die Siedlungen der 1990er Jahre eine dementsprechende Vorbildwirkung (ebd.: 63) – z.T. aber angesichts der gebauten Realität kontrovers durch einzelne Wohnungsbauak-

teure diskutiert. Diese Diskussionen finden auch wieder anhand der konkreten Beispiele in der Nachbarschaft der neuen Baugebiete statt.

Für Städte wie Hamburg, Berlin oder Frankfurt ist die (erneute) Hinwendung zum Siedlungsbau, auch für die interviewten Wohnungsakteure, Teil eines von Krüger und Altröck (2019) beschriebenen Politikwechsels (aus unterschiedlichen Blickwinkeln: O1, G1, P2). Man reagierte seitens dieser Akteure eben auch darauf, dass zuvor Siedlungen der 1990er Jahre in Berlin z.T. in den Leerstand gebaut wurden (Karow-Nord) oder Entwicklungsgebiete regelrecht unter- oder abgebrochen wurden (Wasserstadt Oberhavel), sich Siedlungen wie Hamburg-Allermöhe aufgrund von als Sondereffekten wahrgenommen Migrationsbewegungen von Ostdeutschland und Osteuropa erst durch die Wiedervereinigung füllten (aber eben nicht aufgrund der Planungen der Vor-Mauerfall-Jahre) und der Zeitrahmen für eine Siedlung wie Frankfurt-Riedberg entsprechend der geringen Nachfrage gestreckt werden musste. Vorteil war dann, dass heutzutage hinsichtlich der großräumigen Standortwahl auf frühere Pläne oder Strategien zurückgegriffen werden konnte (O1). Es findet also – gewollt und/oder kollateral – eine Auseinandersetzung mit dem Bauen der 1990er/2000er Jahre statt, die in diesem Beitrag durch die Interviews dokumentiert werden kann.

Es gibt ein Set von Merkmalen der Nachmoderne, die von Flecken (1999) systematisiert wurden: Bezugnahme auf und Verknüpfung mit der gesamtstädtischen Ordnung, tendenziell rasterförmige, aber fußgängerfreundliche verkehrliche Erschließung, kompakte und dichte Bebauung mit Orientierung, gefasste öffentliche Räume mit Korridorstraßen und Plätzen, intensive Durchgrünung mit Trennung von privaten und öffentlichen Freiräumen, kleinteilige Parzellierung und respektvoller Umgang mit dem baulichen Bestand. Zudem spielen seit den 1990er Jahren unverändert Ziele einer nachhaltigen Entwicklung eine große Rolle. Soziale und ökonomische Aspekte sollen mit Bezug auf Mischung, ökologische und ökonomische Aspekte mit Bezug auf Dichte städtebaulich konturiert werden (Kuder 2004; Feldtkeller, 1994). Obwohl der Debattenkontext hier Reurbanisierung ist (Berding et al. 2018), kann er auf die Ränder der Metropolen übertragen werden. Ergo spielen jene Schlüsselthemen (wie z.B. Nutzungsmischung, kurze Wege, kompakte städtebauliche Formen, soziale Mischung, kleinteiliger Quartiersbezug) eine wichtige Rolle. Doch weil dies am Stadtrand nicht so ohne weiteres machbar ist (Altröck 2022), wird – eingedenk der auch politischen Forderung nach Urbanität – im Gegenzug auch Engagement der Kommune als notwendig gesehen. Es zeigt sich aus einer Erhebung des BBSR nicht nur, dass Konversionsmaßnahmen ab- und Siedlungserweiterungen zunehmen (BBSR 2021: 28ff.), sondern dass 45 % der vom BBSR erfassten Projekte von einer Kommune als Flächeneigentümer entwickelt werden, weitere 11,5 % in gemischter, öffentlich-privater Trägerschaft. (ebenda: 43f.). Ebenso wird aus den Interviews deutlich, dass kollektive Strukturen der Planungssteuerung und entsprechend planvolle Prozesse eingefordert werden,

auch um Chancengleichheit in Bezug auf Vergabeverfahren (und damit Anteile am lokalen Markt) zu erzeugen (Krüger/Altrock 2022); auch das ist Teil eines von Wohnungsakteuren beobachteten Politikwechsels (O1, G1, P2).

Die Akteure sind sich bewusst, dass Siedlungsbau prozedural anders vorgehen muss und wird als früher (bis einschließlich der Planungen aus den 1980er/1990er Jahren): »Früher konnte man mit der Stadtplanung quasi am Reißbrett sich was ausdenken.« (P2) »Die Akteure, die den Wiederaufbau unserer Städte in den 1950er bis 1970er Jahren geleistet haben, sind doch ganz andere als die, die sich heute durch den Hindernisparcours eines Neubaugebiets kämpfen.« (P1) Nichtsdestoweniger ist es auch heute »ein leitbildorientierter Städtebau. Wir haben bestimmte Erkenntnisse durch unsere lange strukturelle Beobachtung des Wohnungsmarkts« (O1). Man geht offener mit den Unsicherheiten um: »Das Quartier bauen wir in den nächsten 30 Jahren und es hat eine Lebensdauer von mindestens 50 bis 100 Jahren. In den Planungsprozessen brauchen wir daher eine große Flexibilität.« (O2)

Gebaute Dichte als bauleitplanerischer Kompromiss

Gerade in den Debatten um Dichte wird deutlich, dass die Akteure in einem Spektrum zwischen Masterplan einerseits und inkrementellen Anpassungsstrategien während der Umsetzung andererseits balancieren; zwischen städtebaulichem und wohnungsmarktsegmentbezogenem Gesamtkonzept einerseits und marktgängigen Wohnbautypologien andererseits. Es stellt sich ebenso wenig die Frage, ob Einfamilienhäuser am Stadtrand nicht besser laufen würden (natürlich tun sie das), wie die Gewissheit da ist, dass sie im gleichen Moment die am wenigsten nachhaltige Typologie der Stadterweiterung wären (O1, P1). Die Frage ist eher jene nach guten Alternativen zum Einfamilienhaus: »Stadthäuser – gestapelte Maisonnetten? ... Sind die dreigeschossigen Mehrfamilienhäuser wirklich das, was funktioniert und [...] noch zu verantworten ist?« (O1) Denn Eigentumsbildung bleibt ein relevanter Faktor in diesen Siedlungen, darauf verweist ein Interviewpartner: »[I]n Neubaugebieten sind in den ersten 10 Jahren die Immobilienpreise deutlich niedriger als in zentralen Lagen der Gesamtstadt. Das ist auch eine Motivation: die eine Hälfte dieser Kapitalanleger zieht meiner Erfahrung nach selber ein, die andere vermietet diese Wohnungen. Wenn diese Neubaugebiete nach ca. 10 Jahren das allgemeine Preisniveau erreicht haben, ist dieser Effekt vorbei« (P3).

Die neuen Siedlungen am Stadtrand sollen urban sein, deswegen müssen sie dicht sein. Oder: Die neuen Siedlungen benötigen als Beitrag zur Lösung der Wohnungsfrage eine gewisse Menge an Wohneinheiten, die flächensparend anzulegen sind, deswegen müssen die neuen Siedlungen dicht sein. Beide Denkschritte führen dazu, dass Wohnungsbauakteure für entsprechend hohe Dichten plädieren

(O4, ähnlich auch P1 und P3). Demgegenüber stehen lokale Entscheidungsgremien, die aus ihrem Dialog mit der Bürger*innenschaft entnehmen, dass am Stadtrand möglichst geringe Dichten zu bevorzugen sind. Meist findet sich mindestens eine Fraktion im Entscheidungsgremium der Bauleitplanung, die hohen Dichten ablehnend gegenübersteht. Doch eine hohe Dichte ist die Grundlage für »... ein grandioses Stadtversprechen in einer feuchten Wiesenlandschaft. Dieses Stadtversprechen kann ich dann geben, wenn ich als Stadt sehr viel Geld in die Hand nehme, um die dafür infrastrukturellen Voraussetzungen zu schaffen. Von der Größe her, ist [der Neubau-Stadtteil²] in der Lage, ein kleines Städtchen zu werden – mit den städtischen Funktionen und eben mehreren Quartieren.« (P1). Doch mit Blick auf die vor 20 Jahren gegebenen Stadtversprechen: »Das städtebauliche Paradigma ... war ganz am Anfang, eine dichte und kompakte Stadt zu bauen. Dieser Vorstellung wurde von der [einen]³ ... Fraktion, die man nach dem Absprung der [anderen] ... Fraktion für eine Mehrheit brauchte, deutlich widersprochen.« (P3, ähnlich G4). Die Dimensionierung städtischer Plätze, wenn dort statt Geschosswohnungsbau nur Doppel- und Reihenhäuser stehen, ist dementsprechend »komisch« (G4). Mit Dichte als begriffliches Leitbild und Planungsziel sind die Erfahrungen im Siedlungsbau aus der Sicht der Akteure nicht nur positiv; zumeist lässt sich in unmittelbarer Nachbarschaft heutiger Projekte eine Siedlung »... mit dem 1960er-Jahre-Leitbild Urbanität durch Dichte [finden] – und genauso sieht es heute auch aus« (O3).

Die gebaute Dichte der Neubaugebiete wird aufgrund dieses Aufeinandertreffens von Gegenpositionen im Wesentlichen durch die Gebäudehöhe in den Verhandlungen der Bebauungsplanung gesteuert, denn es ist prozedural recht einfach, hier durch das Wegnehmen und Zufügen von Gebäudeetagen Abwägungsentscheidungen in der verbindlichen Bauleitplanung zu treffen. Da wird die eine Siedlung auch schon mal »runtergedampft auf vier Geschosse« (P3) und anderswo hätte man sich darüber gefreut, wenn »man auch fünf [hätte] machen können, was eher einer innerstädtischen Struktur entsprechen würde. Das war aber aufgrund der bestehenden B-Pläne so. Hätte man die noch mal aufgerollt, könnten wir jetzt sicherlich noch nicht bauen.« (O2). Ähnlich lief es erst kürzlich an einem weiteren Ort: »Die erzeugte Dichte ist die höchste, die wir erreichen konnten. Es ist immer ein Kompromiss: mit Nachbarschaften, mit ... [der Kommunalverwaltung]⁴, [die] ... sich natürlich um die Infrastruktur Sorgen macht. Die nun erreichte Dichte ist das, was möglich war.« (O4).

2 Begriff des Autors, um die Aussage von der konkreten Stadt zu abstrahieren

3 ebenso

4 ebenso

Abb. 1: Protestaufkleber gegen Oberbillwerder

(gefunden bei einer Exkursion vor Ort im Sommer 2019)

Planerisch versucht man, auf diese nicht besonders vielschichtige Verhandlungstechnik zu reagieren, indem man versucht, zwischen den einzelnen Blöcken oder Bauabschnitten Höhenunterschiede zu entwickeln oder sogar einzelne Hochpunkte zu setzen (O2, O3). Auf freistehende Hochhäuser wird mal verzichtet (Hamburg-Oberbillwerder), mal werden sie bewusst gesetzt (Berlin-Oberhavel), mal sind sie qua Nachbarschaft fast sogar Feindbild (Berlin-Buckower Felder). Typischer ist allerdings eine Abstufung zwischen hohen Dichten im Zentrum und geringeren Dichten an den Rändern, dies entspricht einerseits frappierend den Grundprinzipien des Siedlungsbaus der späten Moderne, nämlich der Urbanität durch Dichte, aber auch älteren internationalen Vorbildern wie Stockholm-Vällingby. Es ermöglicht aus einer städtebaulichen Perspektive die »marktgängigen« (P1) Reihenhäuser, die 2-3-geschossig an den Rändern der Neubausiedlung zwischen »innerstädtisch anmutender 5-6-Geschossigkeit und umgebendem Landschaftsraum vermitteln (sollen). Denn die »innerstädtische« 5-6-Geschossigkeit soll bewusst als urbane Zentrumsbildung fungieren: z.B. in Hamburg-Oberbillwerder am S-Bahnhof (IBA Hamburg 2019) und in der Berliner Wasserstadt Oberhavel an den beiden Havelbrücken. Dagegen soll der Rand möglichst »elegant« (P4) in die Landschaft übergehen. »Stellen Sie sich vor, wir hätten dort [an der Kante zur Landschaft, A.K.] einen Blockrand – das hätte den Eindruck von einer Burg auf einem freien Feld« (O4). So

erklärt sich der Ring aus Townhouses (O2), Reihen- und Doppelhäusern (P4) und die lockere Struktur und starke Durchgrünung (O4), die am Rand der jeweiligen Siedlungen entsteht. Auch so kommt man dem kommunalpolitischen Kompromiss näher: die Minderheit an Einfamilienhäusern am Gesamtkonzept zu betonen, um den hohen Anteil an Geschosswohnungsbau durchzusetzen (O3).

Die Überlegungen der Akteure zu Freiräumen korrelieren stark mit den Debatten um Dichte. Ob überdimensionierte Freiräume dadurch entstanden, dass man im Prozess der Bauleitplanung durch Etagenverzicht dann zu niedrige Gebäude für die Freiräume baute⁵ – oder ob Plätze in der Planung größer dimensioniert wurden, die dann leer wirken⁶ – beide Phänomene werden mit dem Ringen um möglichst hohe Dichten im Quartier verbunden (P2, P3, G1, G2) – interessanterweise recht ähnlich bei genossenschaftlichen und kommerziellen Akteuren. Es ist also gar nicht nur das Interesse an mehr vermietbarem Wohnraum, wenn diese Akteurstypen in die Verhandlungsprozesse der Bauleitplanung mit möglichst hohen Dichten hineingehen. Denn auch sie kennen die Beispiele aus Neubau und Stadterneuerung der 1990er Jahre, in denen zu wenig dichte Stadträume und zu überdimensionierte Freiräume geschaffen wurden.

Dementsprechend bringen sie sich auch in die Planungsdiskurse der heutigen Neubaugebiete als Befürworter möglichst hoher Dichten ein. Auffällig an Oberbillerwerder ist hier, dass die Dimensionen der Plätze im Laufe des Planungsprozesses durchaus verkleinert wurden und – wie oben erwähnt – auch aktive Erdgeschosszonen sparsamer angelegt wurden. Das spricht dafür, dass man die gewünschte Urbanität kleinteiliger und kleinräumig gezielter, aber eben auch wirksamer erreichen möchte. Das bedeutet aber auch hinzunehmen, dass wesentliche Teile des Neubaugebiets dann eben doch weitestgehend Wohnbebauung sein werden. Das bringt die entstehenden Siedlungen dann ihren Epochenvorgängern der Urbanität durch Dichte und des Komplexen Wohnungsbaus in den Planungsansätzen näher. Denn deren funktionale Mischung war vorstrukturiert – hier das Hauptzentrum, dort das Unterzentrum mit kleiner aktiver Erdgeschosszone, hier die Schul- und Kitagebäude, dort das Nachbarschaftshaus, das Kirchgemeindezentrum oder das Ärztehaus. Dazwischen: Wohngebäude. Das war der Anspruch der funktionalen Mischung in der Spätmoderne. Dieser ließ sich seinerzeit erfüllen und lässt sich heutzutage durch Stadterneuerungsprozesse so aktualisieren, dass der Anspruch weiter aufrechterhalten werden kann (Krüger 2019; Grunze 2017). Inwieweit sie

5 Hierfür stehen u.a. der Riedberg in Frankfurt oder Teile der Wasserstadt Oberhavel in Berlin, aber auch die Ahrensfelder Terrassen (Berlin-Marzahn) in der in derselben Zeit stattfindenden Stadterneuerung von Großsiedlungen

6 Hierfür stehen u.a. Berlin-Französisch Buchholz (Hugenottenplatz), Grüne Mitte Hamburg-Allermöhe, aber auch die Helle Mitte (Berlin-Hellersdorf) in der in derselben Zeit stattfindenden Stadterneuerung von Großsiedlungen

ihren Epochenvorgängern aus den 1990er/2000er Jahren ebenso ähneln werden, bleibt auch ein wenig abzuwarten: hier jedenfalls sind bestimmte ›Fehler‹ der Dimensionierung und Gestaltung der öffentlichen Räume und der damit verbundenen Aspekte von Dichte und Mischung noch sehr präsent, da ein großer Teil der befragten Akteure bereits in dieser Zeit in verantwortlicher Position war und Wohnungsbau in diesen Siedlungen mitverantwortete und/oder aktiv beobachtete (P2, P3, P4, G1, G3).

Freiraumplanung im Diskurs von Dichte und Mischung

Dass es sich beim Städtebau nicht nur um Gebäudekonstellationen zueinander, sondern auch um die Gestaltung der Freiräume handelt, ist den Akteuren des Wohnungsbaus bewusst. Insbesondere, weil die Debatte um die Neubaugebiete und deren Dichte auch eine Debatte um die stadtrelevanten – stadtoökologisch relevanten – Freiraumstrukturen ist. Das Neubaugebiet entsteht zwar im Stadtgebiet, grenzt aber unmittelbar an Landschaftsräume an. Das wird auch als attraktivierender Faktor betont (P4, O4); es wird auch von den meisten als notwendig erachtet, dass der Landschaftsraum auch als Ort zum Spaziergehen u.ä. genutzt werden soll (O4). Eine Ausnahme bildet Oberbillwerder, wo es Befürchtungen gibt, dass die landwirtschaftlich genutzten Flächen in unmittelbarer Umgebung der Siedlung von den Spaziergängen geschädigt werden können: ein genauer Blick in den Masterplan (IBA Hamburg 2019) lässt lediglich auf der der Siedlung zugewandten Seite des umgebenden Entwässerungsgrabens einen Weg und nur wenige Brücken über den Graben erkennen.

Trotz aller Wertschätzung der umgebenden Landschaft fokussieren sich die Akteure hinsichtlich der öffentlichen Räume auf die Situationen der zentralen Plätze – nicht nur das eine Zentrum, das, wo möglich, an den jeweiligen Bahnhof gelegt wird (P4, O3). Es wird auch bedauert, wenn es diese Orientierung zum Bahnhof mangels SPNV nicht geben kann (O2, O4). Doch auch Teilräume bekommen kleine »Zentrumsplätzchen« (P4, ähnlich O4). Das ist nicht immer ein Platz im herkömmlichen Sinne, sondern sind wie z.B. in den Buckower Feldern kleine, angerartige Straßenaufweitungen. Ob diese Plätze Zentrumsfunktionen im herkömmlichen Sinne (Bäcker, Fleischer, kleines Café o.ä.) unterbringen, sehen aber dieselben Akteure skeptisch (P4, O4) – hier sind die Themen Freiraumplanung und Erdgeschosszonen verknüpft.

Ein weiterer Zusammenhang wird zwischen Freiraumplanung und Infrastruktur gesehen, auf den ein Akteur (P3) hinweist: Er unterstellt dem »Stadtplaner«, die Schule auf den zentralen Platz stellen zu wollen und dem »Freiraumplaner«, dass jener sagt: »am Rand ist die Schule gut, da ist es grün, die Kinder haben Auslauf.« und beurteilt dies als Fehler, weil dann »die mit der Schule verbundenen öffentli-

chen Räume an der falschen Stelle [liegen]«. In der Tat ist es so, dass Einrichtungen wie Schulen und Kitas sowohl zentral wie dezentral verteilt werden (O1, O3); in Oberbillwerder z. B. werden sie entlang des »grünen Loops« untergebracht (IBA Hamburg 2019). Ein detaillierterer Blick in den Masterplan verrät aber, dass einzelne Schulgrundstücke ob ihrer Größe sowohl an den grünen Loop als auch an einen der kleinen Quartiersplätze angrenzen. Sollen sie zwischen »Grün« und »Stadt« vermitteln? Hier werden möglicherweise weniger Planungsprozesse, sondern vielmehr Aneignungsprozesse zu dieser Frage Antworten finden. Vielleicht beantwortet die Frage auch der Umstand, welches Schultor zu welcher Zeit und für wen geöffnet ist.

In das Themenfeld der Aneignung gehört auch die Ausstattung der Grünräume und – damit verbunden – dessen Beispielbarkeit. »Da müssen ein paar Angebote sein, das ist aber ganz simpel: ein paar Spielgeräte, ein paar Parkbänke, vielleicht ein Grill, den man irgendwo hinstellt – das hat alles nur Aufforderungscharakter« (O4). »Wir haben das Thema Außenaufenthalt für Kinder«. Schon die Wortwahl dieser Äußerungen macht deutlich, dass die Aufgabe seitens der Wohnungsunternehmen eher darin gesehen wird, dafür zu sorgen, dass »ihre« Grünräume so möbliert sind, dass sie aneignungsfähig sind. Aber auch nicht mehr. Sie erwarten, dass der Freiraum qualitativ gestaltet ist, Bäume Schatten spenden und dass der Raum benutzbar ist (P2).

Ein weiterer Aspekt der Ausprägung von Freiräumen ist wieder eng mit dem Städtebau verknüpft, nämlich die Frage der Ausbildung von Innenhöfen. Diese werden ganz bewusst gebaut (O2), selbst da, wo man Zeilen anordnet, versucht man, Hofsituationen zu schaffen (O4). Dies wird aber auch kritisch gesehen (G1), denn besser wäre es nach Sicht einiger Akteure dann gleich, geschlossene Blockstrukturen und »echte« Höfe zu schaffen. Hier wird auf den Städtebau der Gründerzeit als Vorbild rekurriert. Sie argumentieren: Für den Moment muss offenbleiben, ob mit der Praxis der halboffenen Strukturen Hofsituationen erzeugt werden, »die auch für den, der nicht darüber nachdenkt, intuitiv als Hof – halböffentlich oder privat – erkennbar werden.« (O4) Oder ob »[d]iese halböffentlichen Räume für eine gemeinschaftliche Nutzung ... so nicht entstehen [werden]« (G1), eben weil sie »immer nach irgendeiner Seite ganz offen [sind]« (ebd.). Noch pointierter sagt es ein kommerzieller Akteur: »Wenn Sie anfangen, die öffentlichen Räume mit den privaten Räumen zu vermischen ..., dann fängt für die Menschen die Unsicherheit in ihrem Verhalten an« (P3). In diesen Kontext gehört auch noch mal der deutliche Hinweis eines weiteren genossenschaftlichen Akteurs zur Wohnstraße im Quartier: »Das Shared-Space-Prinzip muss man durch eine konsequente räumliche Gestaltung, aber auch durch eine entsprechende Dichte und einen Nutzungsdruck durch die anderen [Freiraum-]Nutzungen zulassen« (G2).

Nutzungsmischung I: Erdgeschosszone und Zentrumsbildung

Neubaugebiete soll(t)en nie reine Wohngebiete werden. Weder der spätmoderne Siedlungsbau noch jener der 1990er Jahre waren hinsichtlich ihrer Leitbilder reiner Wohnungsbau, wie man an den Ideen der Urbanität durch Dichte bzw. des Komplexen Wohnungsbaus und den damit jeweils verbundenen städtebaulichen Vorstellungen für eine Zentrumsbildung ablesen kann (Grunze 2017; Protze 2009). Die 1990er/2000er Jahre standen ohnehin im Zeichen der Reurbanisierung (vgl. die modellhaften Neubauquartiere jener Zeit wie Freiburg-Vauban oder Tübingen-Französisches Viertel). Auch heute ist dieser Gedanke einer Zentrumsbildung präsent, konkurriert aber gewissermaßen mit jenem Bild der Reurbanisierung, welches Wohnen in den Obergeschossen, eine als »aktiv« bezeichnete Erdgeschosszone mit diversen Nichtwohnungsnutzungen und einen dazugehörigen belebten öffentlichen Raum beinhaltet – vor dem inneren Auge mag beim Lesen eine Straßensituation in Berlin-Prenzlauer Berg, dem Hamburger Schanzenviertel oder Frankfurter Westend entstehen.

Die Wohnungsunternehmen befürworten eine Nutzungsmischung. Sie besitzen zwar nicht zwingend eine umfangreiche Expertise für Nichtwohnnutzungen, sind aber aus städtebaulichen Notwendigkeiten heraus zentrale Akteure bei der baulichen Schaffung ebendieser, da sie sich in den Erdgeschossen ihrer Wohngebäude befinden: Jedoch, »[e]in Wohnungsunternehmen ist oft nicht mal in der Lage, einen Kleinkrämerladen zu vermieten, ohne sich dabei komplett zu verausgaben.« (P1). Auch Genossenschaften stehen nicht unbegrenzt für diese Aufgabe zur Verfügung: »Wir sind nicht mit Gewerbeflächen etc. unterwegs, weil wir auch nicht mehr als 10 % unserer Einnahmen aus Gewerbemieten erzielen dürfen. Sonst verlieren wir die Steuerbefreiung, was keine Genossenschaft möchte. Kita und Vergleichbares sind halt auch Gewerbe. Das muss man gut steuern« (G4).

Das Problem ist also nicht der Bau der Erdgeschosszone, sondern dessen Aktivierung. Auf unterschiedliche Art und Weise suchen die Akteure Kooperationspartner, die ihnen nicht nur das Geschäft der Einzelvermietung abnehmen, sondern die primär eine Art Nichtwohnnutzungsmanagement für die Siedlung betreiben. Zu diesen Nichtwohnnutzungen gehören dann auch explizit soziale Einrichtungen wie Kitas (O2), eigene soziale Treffpunkte (G3) oder zivilgesellschaftliche Vereine, die dann auch günstig mieten dürfen sollen (P2). Auch ein gewisser Anteil Vermietungen zu günstigen Konditionen (z.B. mietfrei bei Zahlung der Betriebskosten) ist möglich; hier werden die Akteure durchaus konkret: Ein Akteur schlägt vor, in den Kaufverträgen der Gesamtimmobilie zu verankern, das nur minimal hergerichtete Erdgeschoss für 10 € pauschal zu vermieten (P1), ein weiterer benennt die Querfinanzierbarkeit eines 150 m²-Ladenlokals durch 800 Wohnungsvermietungen: »Wenn man da 10.000 m² baut und hat so ein Lokal mit 150 m², das man einem Trägerverein für eine günstige Miete zur Verfügung stellt, dann kann das die

Kalkulation nicht killen« (P2). Klar muss im Vorfeld nur sein, dass Räume dieser Art planerisch als Gewerbeeinheit, aber nicht für die kommerzielle Vermietung (Einzelhandel, Gastronomie etc.) geblockt werden (O2); öffentliche Wohnungsunternehmen agieren bereits auf diese Art (O2, O4).

Diese Art der – im doppelten Sinne – einkalkulierten Erdgeschossnutzung durch kommerzielle und nichtkommerzielle Gewerbemietler muss zwischen den beteiligten Wohnungsunternehmen, der die soziale Infrastruktur verantwortenden öffentlichen Hand und dem das Neubaugebiet entwickelnden Akteur kooperativ im Vorfeld geklärt werden. Es muss eine Balance, aber auch eine Flexibilität kommerzieller und nichtkommerzieller Nutzungen in einem Teilraum geben und die soziale Infrastruktur muss seitens der öffentlichen Hand nach dessen Schaffung auch betrieben werden können. Auch Betriebskosten sozialer Träger müssen erwirtschaftet bzw. – eher wahrscheinlich – durch öffentliche Zuwendungen getragen werden. »Man muss über Strukturen nachdenken, die diese Erdgeschossflächen als Gemeinschaftsaufgabe ansehen, die eine Mischkalkulation anstellen und von vornherein in die Kaufverträge reinschreiben, dass die wirtschaftlichen Erwartungen bezüglich der Erdgeschosszonen limitiert werden.« (P1). Das wäre eine Aufgabe des Entwicklers der Gebiete, der sogar als eine Art Vermietungsagentur der gemeinsamen Erdgeschosszonen eines Quartiers unterschiedlicher Wohnungseigentümer agieren kann, so einige Akteure. Wenn man diese Agenturrolle dieses Akteurs ausbaut, kann man zudem einem anderen Problem besser begegnen: der Pionierrolle, denn »[b]ei der Grundstücksentwicklung entlastet sie die Pionier-Bauherren von den wirtschaftlichen Risiken der Erdgeschossnutzung, indem sie beim Grundstücksverkauf schon langfristige Mietverträge für diese anbietet.« (P3)

Nichtsdestoweniger sind auch die Wohnungsunternehmen in der Lage, baulich interessante Lösungen für Erdgeschossnutzungen zu finden, eigene Gedanken zu einer Vermietungsstrategie zu entwickeln und somit das eingangs dieses Kapitels gebrachte Zitat ein bisschen zu entkräften. Ein Akteur möchte an den Häusern an der Erschließungsstraße »Fahrrad-, E-Bike-, Zweiradaktivitäten sehen« (O4), ein anderer betont die Selbstverständlichkeit der Vermietung von Gewerbeeinheiten in den Erdgeschossen der eigenen Wohnhäuser (G3), ein dritter Akteur verweist auf gemeinschaftliche Erdgeschossnutzungen der Mieterschaft, die sogar teilweise in (Handels-)Genossenschaftsgründungen münden konnte (G2). Auch »echter« Einzelhandel schreckt nicht ab, wenn mehrere Wohnhäuser auf einem gemeinsamen Sockel gebaut wurden, in die dann ein 2000 m²-Supermarkt architektonisch unauffällig untergebracht werden konnte (P2).

Was es jenseits dieser Einzelideen braucht, ist eine gesicherte Ankernutzung (G3), die aber dann nicht leicht zu finden ist, wenn man sich bewusstmacht, dass es für die ersten Investoren im Neubaugebiet noch keinen Gewerbeimmobilienmarkt gibt (P3). Zugleich ist die Belebung einer Erdgeschosszone oder eines Zentrumsbereichs nur dann wirksam möglich, wenn es möglichst vollständig gelingt, die Ge-

werbeeinheiten zu füllen (P1, P2, G3). Die Belebung soll dann natürlich nicht nur zu einer erhöhten Vertriebsgeschwindigkeit beitragen (P2). Für die Quartiersentwicklung werden daher Ansatzpunkte bei der öffentlichen Hand gesehen, bei allen Typen von Wohnungsunternehmen Interesse an einem Engagement für – nicht nur am Markt tragfähige – belebte Erdgeschosszonen zu wecken. Die Erkenntnis seitens der Akteure, dass auch gemeinschaftliche Initiativen Räume benötigen, die man ihnen auch nicht jedes Mal separat bauen muss, ist jedenfalls da (P2, ähnlich P1).

Bleibt die Frage, wer eine solche Management- oder Agentur-Aufgabe wahrnehmen kann. Ein Teil der Akteure macht deutlich, dass er aus Erfahrungen die öffentlichen Wohnungsunternehmen hier in der entsprechenden Position sieht und agiert auch dementsprechend (O2, ähnlich auch O4). Derselbe Akteur beschreibt die Kooperation mit anderen öffentlichen Unternehmen, das fehlende Interesse der kommerziellen Wohnungsunternehmen, die als Projektentwickler Eigentumswohnungen schaffen, aber nach dem Abverkauf dann nicht mehr in Erscheinung treten und dementsprechend auch keine Räume für die Nachbarschaft etablieren (O2). Anderswo sieht man auch die öffentliche Hand in der Position, zu bestimmen, wo im Quartier die entsprechenden Etagenhöhen für die gewerbliche Nutzung in der Ausführungsplanung festgeschrieben werden und wo nicht, wie der Straßenraum (Aufenthalt oder Transit) entsprechend einer möglichen Erdgeschossnutzung gestaltet werden soll. Das wird Baufeld für Baufeld betrachtet (O3). Dabei wird es von den beteiligten Akteuren als sinnvoll empfunden, an manchen Stellen des Quartiers auf die Ausprägung von Erdgeschosszonen zu verzichten und sich hier räumlich auf bestimmte Straßenzüge des Quartiers zu fokussieren (G3).

Bisher erscheint die Annahme dieser Aufgabe etwas zu sein, was nicht im Vordergrund steht und was sich auf die mögliche Bauzeit des Neubaugebiets und die Erstvermietung beschränken könnte. Doch wenn schon ein kommerzieller Akteur anmerkt, dass sie »... den Fehler noch selbst gemacht [haben], dass wir nicht erbarmungslos diktiert haben, was in den Erdgeschossen passiert,« (P1) dann scheint hier eine eher kontinuierliche Aufgabe eines Erdgeschossmanagements für ein solches Gebiet zu bestehen. Die bereits erwähnte Balance, aber auch Flexibilität kommerzieller und nichtkommerzieller Nutzungen muss immer wieder neu austariert werden. Nicht umsonst befassen sich Stadterneuerungsprozesse in Großsiedlungen immer wieder damit (Krüger 2019; O2).

Die über das Quartier verteilte Erdgeschosszone steht allerdings in einer faktischen Konkurrenz zum Quartierszentrum. Sofern ein Zentrum entstehen soll, soll es einen stadtreionalen Anziehungspunkt darstellen, also über die Bewohnerschaft des Neubaugebiets hinaus Anziehungskraft entfalten. Die Voraussetzungen werden dann als günstig eingeschätzt, wenn es an einem S- oder U-Bahnhof liegt (O3, G3, P4), wie es am Hamburger S-Bahnhof Allermöhe in Oberbillwerder und am Berliner S-Bahnhof Lichterfelde Süd der Fall ist. Liegt die Siedlung aber bereits in einem etwas fragmentierten Gebiet wie die Berliner Buckower Felder, so wird

auf Zentrumsbildung verzichtet bzw. auf reine Nahversorgung abgezielt – doch auch diese wirkt positiv, hier mit räumlicher Wirkung auf die Nachbarsiedlung aus den 1960er/1970er-Jahren (am Stuthirtenweg), so dass auch dort die fußläufige Versorgung sich verbessert.

Die Dimension eines Zentrums wird als eine Gratwanderung wahrgenommen (O4). Zum einen sucht man nach Ideen, wie es gelingt, dass auch »Café, Kleingewerbe und Fahrradwerkstatt« (G1) entstehen können, wie man Handwerkerhöfe (O3) oder dezentrale Dienstleistungen für Senior*innen im Quartier (G2) einrichten kann. Negativbeispiele finden sich schnell. Sei es der nicht entwickelte Streifen für Gewerbe gegenüber den eigenen Gebäuden am Siedlungsrand (G3), seien es die schnellen Auszüge von Gewerbe-Erstmietern im Neubauquartier (vgl. P1, aber auch eigene Beobachtungen des Autors im Berliner Nordosten (Altrock/Krüger 2019; Polinna et al. 2018). Hierzu passen auch die pessimistischen Vorstellungen der Vermietbarkeit der vier Eckläden an der Platzsituation, die im Neubaugebiet trotzdem bewusst gebaut werden (O4), aber dann vielleicht für unterdurchschnittliche Mieten an Start-Ups (oder als Atelier) vergeben werden statt an die eigentlichen Nahversorger Bäcker, Fleischer oder gar »Tante-Emma-Laden«. Nicht umsonst schwenken Entwickler dann auf den »klassischen Weg und siedeln Arztpraxen oder ähnliches in den Einzelhandelsobjekten im Zentrum an.« (P4). Sie könnten auch ein Ärztehaus oder ein Gesundheitszentrum bauen, aber »... durch die Kassenärztlichen Vereinigung und die Begrenzung der Zulassungen ist uns das zu mühsam« (ebd.).

Klar ist aber für die aktuellen Bauprojekte auch: Es wird weder ein neues Nordwestzentrum (Frankfurt, 1960er Jahre) noch eine nachträglich geschaffene »Helle Mitte« in Hellersdorf (Berlin, 1990er Jahre) entstehen. Die großen Einzelhandelsagglomerationen und Shopping-Center des suburbanen Raums sind bereits da und gerade die planerisch gewollten stadtreionalen Zentren befinden sich bereits in der Nähe, sei es in den Nachbarquartieren wie in der Frankfurter Nordweststadt oder in den jeweiligen regionalen Zentren wie Hamburg-Bergedorf (Altstadt und Shopping-Center am Bahnhof). Wenn die Zentrumsbildung in den Neubaugebieten eine regionale Bedeutsamkeit bekommen soll, dann geht das über das Agieren der Wohnungsunternehmen hinaus und beinhaltet eine spektakuläre – im Sinne der nicht-alltäglichen – Entscheidung der Politik. Die Hochschulansiedlung in Hamburg-Oberbillwerder (Feldhaus 2019) ist in diesem Sinne spektakulär, aber eben nicht beliebig im Siedlungsbau reproduzierbar.

Ein Zentrum entsteht nicht an irgendeinem Markt(platz), sondern muss geplant werden. Wohnungsunternehmen sind nicht die Fachspezialisten für mehr als nur eine Erstvermietung (P1). Wenn Erstansiedlungen dann aber am Markt scheitern, also recht schnell wieder leer stehen, dann fehlt meist in einem einzelnen Wohnungsunternehmen die Expertise für ein langfristig tragfähiges Gewerbevermietungskonzept (ebd.). Hier kommt also eine Gesamtplanung ins Spiel, die

sich durchaus an den Erneuerungserfolgen in den Siedlungen der Spätmoderne orientieren soll, wo Respekt vor den Ergebnissen dieser »zwei- bis dreifache[n] Aufwertung auch mit baulichen Ergänzungen« (G1) geäußert wird. »[S]o etwas sollte man von vornherein in den Stadtquartieren bauen, in denen mal 20.000 Leute wohnen sollen (ebd.).« Die Ideen muss eine kommunale Planung im Rahmen eines Gesamtkonzepts für den Siedlungsbau entwickeln – und wenn sie »... die ganzen Ideen aus dem Konzept durch einen Marktfilter laufen l[ä]ss[t], dann kann [sie] sagen, dort und dort gehen diese und jene Ideen« (P1). Zur baulichen Umsetzung, z.B. in Erdgeschosszonen, aber auch in der Errichtung sozialer Infrastruktur, können die Wohnungsunternehmen dann auch beitragen.

Nutzungsmischung II: Soziokulturelle Infrastruktur

Starke Defizite sehen die Akteure übereinstimmend bei dem Dilemma der oft verspäteten Schaffung sozialer bzw. soziokultureller Infrastruktur (z.B. O2, P2, P3, P4). Das gilt besonders für den Schulbau, den sie selbstverständlich dem Staat überlassen und gemäß der Bebauungsplanung qua Beteiligung an den Wohnfolgekosten »nur« fiskalisch dabei sind (O2, O3, P4). Kitas und z.T. Jugendfreizeiteinrichtungen werden dagegen inzwischen meist von Wohnungsunternehmen im Rahmen des Wohnungsbaus gleich mit errichtet (O4, O2, P2), wobei ein Akteur beklagt, dass die Stadt nicht ausreichend Kitaplätze fordert, weil sie nur Durchschnittswerte der Versorgung ansetzt, obwohl das Neubauquartier aufgrund seiner Attraktivität für Familien überdurchschnittliche Bedarfe haben wird (P3).

Es existiert prinzipiell ein offenes Ohr für die seitens der öffentlichen Hand artikulierten Bedarfe an sozialer Infrastruktur, zum Teil werden sogar präzisere Bedarfsermittlungen eingefordert. Ein Akteur drückt es wie folgt aus: Hier »... wollen wir nicht erst, wenn ein Bedarf offenkundig erst nach fünf Jahren analytisch ermittelt wurde, aktiv werden, sondern von Anfang an.« (O2) Ein anderer betont: »Wenn wir Wohnungsbau machen, müssen wir auch Kindergärten bauen. Ebenso gut könnte es eine Auflage geben, wenn man in einem Block so und so viele Wohnungen baut, dass es noch 300 m² fürs Bürgerbüro⁷ geben muss.« (P2) Im Fazit wird bezüglich Erdgeschossnutzungen dieser Gedanke wieder aufgegriffen.

Ebenfalls bewusst sind sich die Akteure, dass die sozioinfrastrukturelle Ausstattung des Neubaugebiets in einer Wechselwirkung zu den Bestandsquartieren in der Nachbarschaft steht. Wenn im Nachbarquartier die evangelische Kirche ihr Gemeindezentrum mit Unterstützung des Wohnungsakteurs erneuert, dann

7 Sprachlich unpräzise ausgedrückt, hier ist nicht das Bürgerbüro eines Parlamentsabgeordneten gemeint oder eine Verwaltungsstelle mit Bürgerkontakt, sondern unspezifisch eine sozioinfrastrukturelle, eben bürgernahe und/oder zivilgesellschaftliche Nutzung.

wird das Neubauquartier gleich mit zum Gemeindegebiet zählen können (P4). Umgekehrt reagieren Neubauten auch auf mögliche Angebotsdefizite in der Nachbarschaft. Diese Wechselwirkung kann sogar so weit gehen, dass befürchtet wird, »... dass die verbliebenen bürgerlichen Milieus [der Nachbarsiedlung], die auch diese soziokulturellen Einrichtungen tragen, dann abwandern« (O3). Auch hier entsteht der Wunsch nach einer öffentlich verantworteten Gesamtplanung, die konkrete, realistische Erwartungen an die Wohnungswirtschaft formuliert (G1) und dabei auch stadtreregionale Wechselwirkungen berücksichtigt. Eigene kleinteilige Aktivitäten wie die Möglichkeit eines Raums für Nachbarschaftstreffen (O2) lassen sich dann besser einbetten.

Wohnungsunternehmen haben ohnehin ein inzwischen gut ausgeprägtes Verständnis für Gemeinwesenarbeit. Selbst wenn sie diese nicht selbst anbieten, so haben sie doch dafür Partner (P2, P4): »Dort geht es also darum, im Vorfeld das zu organisieren, wenn das Projekt zum Objekt geworden ist, dass das auch weitergehen kann und die Kümmerer dann noch da sind« (P4). »Zur Ausgestaltung des Stadtteilmanagements für [dieses Projekt]⁸ ... muss man sagen, dass die Bewohner noch nicht da sind, wir also jetzt nur ein Gerüst schaffen können.« (Ebd.). Genossenschaftliche und öffentliche Unternehmen sind ohnehin traditionsreich in der Gemeinwesenarbeit und bringen entsprechende Erfahrungen mit der Schaffung solcher soziokulturellen Orte ein (Krüger 2019). Das fängt bei der Mitbestimmung an, geht über die kostengünstige Ansiedlung sozialer Projekte in den eigenen Gewerbeeinheiten und hört bei einzelnen sozialen Infrastrukturprojekten, die komplett finanziert werden (z. B. bei O2, G4), nicht auf. Dieses Potenzial gilt es, im Rahmen einer sozioinfrastrukturellen Gesamtplanung zu nutzen. Gerade die scheinbar altbackene Akteursrolle von Genossenschaften ist hier im Wandel: »Sicherlich war lange das Image der Genossenschaften verstaubt – ich hatte gerade in Bezug auf die 50er-Jahre-Siedlungen auch Vorurteile: ›Große und Kleine Hausordnung‹ hätte mich als jungen Menschen abgeschreckt. Da versuchen wir heute auch ein bisschen gegenzuhalten, indem wir solche Siedlungen anders gestalten und wieder versuchen, eine Mischung hineinzubekommen. Es gibt durchaus dieses Moment der gegenseitigen Kontrolle – auf der anderen Seite ist es aber auch ein Vorteil, sich zu kennen und auch ein bisschen aufeinander aufzupassen und nicht nur anonym zu wohnen.« (G4)

Fazit

An den Rändern der deutschen Metropolen entstehen nicht nur Stadterweiterungsgebiete, sondern mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auch ein neuer Typ von Stadtrand siedlung, denn es werden nicht bestehende Strukturen fortgeschrieben:

8 Abstrahierung vom konkreten Ort

Es werden weder »Gründerzeitquartiere« nachgebaut noch werden die Typologien der postmodernen 1990er/2000er-Jahre umstandslos weitergebaut. Ein zentraler Grund für diese Veränderung ist auch in der Akteurskonstellation zu sehen: Akteure kollektiven Handelns erleben eine Renaissance als Adressaten des großmaßstäblichen Wohnungsbaus. Staatliches Handeln schafft nicht mehr nur den (bauleitplanerischen) Rahmen, sondern gestaltet die städtebaulichen Leitbilder, nach denen die neuen Siedlungen entstehen, mit. Öffentliche Unternehmen übernehmen – wieder – eine Art Pionierrolle der Entwicklung; nicht alleine (wie z.B. in den 1950er bis 1980er Jahren), aber sie überlassen diese Rolle auch nicht mehr vorrangig den Marktakteuren (wie z.B. in den 1990er/2000er-Jahren). Das bleibt nicht ohne Konsequenzen für den Städtebau, der hinsichtlich seiner Leitvorstellungen ebenso seine Verbindungslinien in die Nachkriegsmoderne ziehen kann. Denn der Anspruch, urban zu bauen, nicht nur Schlafstädte zu bauen, existierte auch zu Zeiten der »Urbanität durch Dichte« im Westen und dem »Komplexen Wohnungsbau« im Osten. Und genauso, wie bei den damaligen Siedlungen schon recht bald nach deren Errichtung infrage gestellt wurde, ob dieser Anspruch erfüllt werden konnte, ist dies auch die Herausforderungen, vor der die jetzt zu errichtenden Siedlungen in der Zeit um 2030 bis 2035 gestellt werden.

Dieser Herausforderung sind sich die Akteure bewusst, insbesondere hinsichtlich der Frage, wie die Siedlungen gemischt werden sollen. Sozialer Wohnungsbau bleibt architektonisch unauffällig (Schönig 2018), es wird aber selbstbewusst und problemorientiert artikuliert, dass ein nicht zu kleiner Prozentsatz der Hinzuziehenden zumindest sozioinfrastrukturelle Bedarfe nach sich zieht bzw. dass so etwas wie ein soziales Management des Quartiers benötigt wird. Aus Platzgründen wurde auf eine Darstellung der aus den Interviews ableitbaren Überlegungen zur sozialen Mischung verzichtet. Als Ausblick nur so viel: Es sind die Kommunen, die mittels sozialpolitischer Vorgaben sehr dezidiert steuern. Als Beispiel sei der Hamburger Drittmix genannt. Es ist also klar, ein Zuzug unterschiedlicher Schichten wird in die neuen Gebiete erfolgen, dessen ist man sich bewusst. Hier wird es – mit Blick auf die Stadterneuerungsgeschichte der Großsiedlungen der 1960er bis 1980er-Jahre – interessant, ob und wie sich die Akteursrollen der Wohnungsunternehmestypen dann ebenso unterscheiden werden, wenn die zeitgenössischen Siedlungen ihren ersten Erneuerungsbedarf nach vielleicht 20 Jahren (manche früher, manche später) erreichen werden. Die Frage, ob ein öffentliches Wohnungsunternehmen »nur« den sozialen Wohnungsbau in der neuen Siedlung macht oder für breite Schichten baut und dementsprechend in einer solchen Siedlung dominierender ist, kann dann für ein Bestandsmanagement und die Stadterneuerung dieser Siedlungen dann ab 2040 von großer Bedeutung sein.

Hinsichtlich der funktionalen Mischung wird deutlich, dass hier einerseits pragmatisch etwas gefordert wird, was nachweisbar auch funktionieren wird und diesbezüglich die gedanklichen Möglichkeiten ausgeschöpft werden: Städtebau-

liche Elemente vieler Epochen werden kombiniert, es werden sowohl Infrastrukturobjekte im Freiraum angeordnet (wie Schulkomplexe seit den 1970er Jahren), es wird mit aktiven Erdgeschosszonen gearbeitet, wie sie sowohl aus dem Komplexen Wohnungsbau der 1980er Jahre als auch aus den Stadtrandquartieren der Zeit nach der Wiedervereinigung bekannt sind. Zentrumsbildung findet unter der Maßgabe statt, Ankernutzungen wie Discounter und Supermarkt derart mit weiteren Einzelhandels- und Dienstleistungsstrukturen zu kombinieren, dass kleine Zentren, aber nicht unbedingt Shopping Malls entstehen. Dabei steht das städtebauliche Leitbild der aktiven Erdgeschosszone, das sich auf die Epoche der Reurbanisierung zurückführen lässt, in einer Machbarkeitskonkurrenz zur aus vorherigen Zeiten stammenden Zentrumsbildung. Hier finden Suchprozesse auch seitens der Akteure statt und sie setzen daher auch auf Masterpläne, die hier entsprechende Vorgaben machen, damit die eigenen Investitionen in Nichtwohnen (eben beispielsweise entsprechend baulich hergestellte Erdgeschossbereiche) nicht nach ein paar Jahren bereits in Leerstände münden. Denn keine der Siedlungen wird bestehende benachbarte Zentrenstrukturen »aushebeln«, das wäre auch aus der jeweiligen stadtreionalen Perspektive nicht gewollt. Die Balance zwischen Nahversorgung und regionaler Bedeutung ist aber letzten Endes in jeder Stadtregion individuell zu finden.

Die soziale Infrastruktur bekommt eine noch höhere Aufmerksamkeit als noch vor einem Vierteljahrhundert. Durch Wohnungsbauakteure hergestellte Kitas sind schon selbstverständlich (und hin und wieder auch eine interessante Zwischennutzung für Erdgeschosse); der Schulneubau ist staatlich sichergestellt, wenn auch hier und da mit verzögerter Fertigstellung. Bemerkenswert ist die Vielfalt der sozialen Infrastrukturbereiche, über welche nachgedacht wird, wie sie in einem Quartier unterzubringen sind: Sharing-Angebote (z.B. neue Mobilität und nachbarschaftliches Gemeinwesen), Begegnungsstätten bzw. soziokulturelle Angebote, Gesundheits- und Pflegeangebote. Hier wird eine klare Rollenverteilung angemahnt: die öffentliche Hand muss die räumlichen Bedarfe benennen und die Infrastrukturen planerisch verorten, die Wohnungsbauakteure stellen dann zu vorher vereinbarten Bedingungen die Räumlichkeiten auch in ihren Gebäuden her. Hier ist erkennbar, dass die Stadterneuerung von Siedlungen des 20. Jahrhunderts gedanklich zumindest bei jenen Akteuren Pate zu stehen scheint, die als Unternehmen ebenfalls dort aktiv sind (vgl. auch Harnack et al. 2021). Klar artikuliert wird mit ebenjenem Gedankensprung zur Stadterneuerung auch: Es braucht ein öffentlich getragenes quartiersbezogenes Management für diese Nutzungsstrukturen.

Auffällig ist des Weiteren der fast schon brutalpragmatische Umgang mit Dichte. »Wir sollen die Wohnungen schnell bauen. Da ist es keine Alternative, noch ein Jahr zu verhandeln, um eine weitere Etage herauszuholen« (O4, ähnlich auch P3). So sehr sich die Akteure bewusst sind, dass sie nicht nur für den eigenen ökonomischen Erfolg, sondern auch für den nachhaltigen Erfolg des Siedlungsbaus möglichst hohe

Dichten erzielen sollten, so sehr sind sie bereit, sich auf das Machbare in den meist am Ende des Planungsprozesses stehenden bauleitplanerischen Verhandlungen mit der jeweiligen lokalen demokratischen Instanz runterhandeln zu lassen. Denn die lokale demokratische Instanz vertritt eben auch die Gegner*innenschaft einer solch dichten Bebauung. Der in manchen Gebieten dann sichtbare Kollateraleffekt, dass manche Gebäude zu niedrig bzw. die dazwischenliegenden Freiräume überdimensioniert erscheinen mögen, wiegt dann weniger schwer als die potenzielle Verzögerung des Baus durch länger andauernde bauleitplanerische Verhandlungen.

Abb. 2: Elemente einer Nutzungsmischung in einem Neubauquartier



Eigene Darstellung

Zentral ist der öffentliche Raum, der als kollektive Bau-Aufgabe verstanden wird und dementsprechend auch das Einfordern kollektiver Steuerung seitens der öffentlichen Hand beinhaltet. »Es ist wichtig, in Räumen, Straßenbildern zu denken und nicht nur in Grün. Das kann verzahnt mit Grünflächen sein – auch durch begrünte Fassaden oder Dächer. ... Mir fällt dann auch die Gartenstadt ein, auch die 20er Jahre waren sehr vielfältig. Wahrscheinlich muss es eine Mischung aus allem sein, muss man sich von allem etwas Positives herausnehmen. Trotzdem denke ich,

dass die Linie und auch die Nähe und Enge wichtig und quartiersbildend sind« (G4). Straßen, die etwas Anderes sind als Autofahrwege, in denen etwas Anderes passiert als Parken und In-die-Wohnung-gehen, Straßenräume, die als Treffmöglichkeit zur Belebung der Nachbarschaft beitragen. Straßen, die als lineares Raumelement eine Siedlung strukturieren und in ihren unterschiedlichen Ausprägungen auch eine Differenzierung in Teilquartiere zulassen. Das könnte ein Ansatz sein, leitbildhaft hier dargelegte Überlegungen zur Mischung prononciert zusammenzufassen.

Um solche Straßenbilder zu erzeugen, müssen die Quartiere eine gewisse Dichte aufweisen, nicht nur, um eine kritische Masse hinsichtlich der Quantität der Nachfrage für Nichtwohnfunktionen zu erreichen. Daher ist es verständlich, wenn Akteure aus dem Wohnungsbau hier eine Affinität zu möglichst hohen Dichten erkennen lassen. Zugleich ist nachvollziehbar – auch wenn es in diesem Kapitel nicht ausgeführt werden konnte und sollte – dass aus Beteiligungsprozessen der Bauleitplanung ebenso eine Gegenposition entsteht. Real gebaute Dichte ergibt sich dann oft als Kompromiss innerhalb des Bauleitplanverfahrens. Denn auch das ist anders als früher. Die heutigen Siedlungen entstehen unter starker Beobachtung und Mitwirkung der Öffentlichkeit. Sie sind nicht mehr nur ein rational erzeugtes Produkt, das auf den Stadtboden gebracht und sich wie auch immer von der Bevölkerung angeeignet, abgelehnt, bekämpft und unspektakulär bewohnt wurde und wird. Sie sind ein Produkt, das von vornherein im Dialog entsteht. Doch gebauter Kompromiss statt in Beton gegossenes Städtebauparadigma zu sein, muss nicht von vornherein eine schlechtere Ausgangsposition fürs Altern als Siedlung darstellen.

Literatur

Interviewquellen (in der veröffentlichten Fassung dann teilanonymisiert in P1, P2, ... (Akteur eines privatwirtschaftlich agierenden Wohnungsunternehmens oder Projektentwicklers), G1, G2, ... (Akteur aus dem genossenschaftlichen Sektor), Ö1, Ö2, ... (Vertreter eines Akteurs der öffentlichen Hand oder eines Unternehmens in öffentlichem Eigentum)

Altrock, U.; Bertram, G. (2021): Wachstumsschmerzen. Kommunale Strategien und ihre Wirkungen. Berlin: VHW.

Altrock, U.; Krüger, A. (2019): »Wenn der Bahnhof fehlt. Suburbaner Siedlungsbau und die Rolle des Bahnhofs als Zentrum«, in: Raumplanung (204–6), 40–47.

Feldhaus, F. (2019): »Oberbillwerder lockt Uni an«, in: IZ 33/2019, <https://www.iz.de/projekte/news/-oberbillwerder-lockt-uni-an-152539>, vom 15.08.2019.

- Grunze, N. (2017): Ostdeutsche Großwohnsiedlungen. Entwicklung und Perspektiven, Wiesbaden: Springer, <https://doi.org/10.1007/978-3-658-18540-4>
- Harnack, M.; Heger, N.; Brunner, M. (Hg.) (2021): Adaptive Re-Use. Strategies for Post-War Modernist Housing, Berlin: JOVIS.
- IBA Hamburg (Hg.) (2019): The Connected City. Masterplan Oberbillwerder, im Auftrag der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Freien und Hansestadt Hamburg im Einvernehmen mit dem Bezirksamt Bergedorf.
- Krüger, A. (2019): Neue Steuerungsmodelle der Stadterneuerung, Bauhaus-Universität Weimar.
- Krüger, A. (2021) Neuer Siedlungsbau in Deutschland: Eine Reflexion zu den Siedlungsbauvorhaben Hamburgs, Frankfurts und Berlins; in: pnd-online 1/2021, S. 87–103.
- Krüger, T.; Altröck, U. (2022): Neue Aufgaben und neue Träger der städtebaulichen Transformation. Überlegungen zu neuen Steuerungsformen in der Stadtentwicklung. Raumplanung 2–2022: S. 9–13.
- Polinna, C.; Overmeyer, K.; Schläger, P.; Dubsky, J.; Mareckova, K.; Lammert, F. et al. (2018): Siedlungen der 1990er Jahre in Berlin und Umgebung. Endbericht der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Berlin: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen
- Protze, K. (2009): Hausen statt Wohnen, zugleich Dissertation an der Universität Kassel, Kassel (Notizbuch der Kasseler Schule, 74).
- Roskamm, N. (2014): Dichte – Eine transdisziplinäre Dekonstruktion. Diskurse zu Stadt und Raum, Bielefeld: transcript, <https://doi.org/10.14361/transcript.9783839418710.225>
- Schönig, B. (2018): »Ausnahmesegment. Form und Funktion sozialen Wohnungsbaus im transformierten Wohlfahrtsstaat«, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 48 (191), 227–245, <https://doi.org/10.32387/prokla.v48i191.82>

Abbildungen

- Abbildung 1: Protestaufkleber gegen Oberbillwerder (gefunden bei einer Exkursion vor Ort im Sommer 2019).
- Abbildung 2: Arvid Krüger (2022): Elemente einer Nutzungsmischung in einem Neubauquartier.