



UNIL | Université de Lausanne

Unicentre

CH-1015 Lausanne

<http://serval.unil.ch>

Year : 2013

URBAN GOVERNANCE UND NACHHALTIGE QUARTIERE

Ein Beitrag zur Förderung einer dauerhaft nachhaltigen Stadtentwicklung

Verena Schäffer-Veenstra

Verena Schäffer-Veenstra, 2013, URBAN GOVERNANCE UND NACHHALTIGE QUARTIERE
Ein Beitrag zur Förderung einer dauerhaft nachhaltigen Stadtentwicklung

Originally published at : Thesis, University of Lausanne

Posted at the University of Lausanne Open Archive.
<http://serval.unil.ch>

Droits d'auteur

L'Université de Lausanne attire expressément l'attention des utilisateurs sur le fait que tous les documents publiés dans l'Archive SERVAL sont protégés par le droit d'auteur, conformément à la loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins (LDA). A ce titre, il est indispensable d'obtenir le consentement préalable de l'auteur et/ou de l'éditeur avant toute utilisation d'une oeuvre ou d'une partie d'une oeuvre ne relevant pas d'une utilisation à des fins personnelles au sens de la LDA (art. 19, al. 1 lettre a). A défaut, tout contrevenant s'expose aux sanctions prévues par cette loi. Nous déclinons toute responsabilité en la matière.

Copyright

The University of Lausanne expressly draws the attention of users to the fact that all documents published in the SERVAL Archive are protected by copyright in accordance with federal law on copyright and similar rights (LDA). Accordingly it is indispensable to obtain prior consent from the author and/or publisher before any use of a work or part of a work for purposes other than personal use within the meaning of LDA (art. 19, para. 1 letter a). Failure to do so will expose offenders to the sanctions laid down by this law. We accept no liability in this respect.



UNIL | Université de Lausanne

Urban Governance und nachhaltige Quartiere

**Ein Beitrag zur Förderung einer
dauerhaft nachhaltigen Stadtentwicklung**

THÈSE DE DOCTORAT

Faculté des géosciences et de l'environnement
Institut de géographie et durabilité
Université de Lausanne

Verena Schäffer-Veenstra

Diplômée en géographie (Freie Universität Berlin, Allemagne),
option urbanisme et aménagement du territoire

Jury

Président: Prof. Dr. Eric Verrecchia
Vice-doyen de la Faculté des GSE, UNIL

Directeur: Prof. Dr. Jean Ruegg
Institut de géographie et durabilité, UNIL

Experts: Prof. Dr. Michael Koch
Fachgebiet Städtebau und Quartierplanung,
HafenCity Universität Hamburg

Prof. Elke Pahl-Weber
Institut für Stadt- und Regionalplanung,
Technische Universität Berlin

Laurent Thévoz
Communauté d'études pour l'aménagement
du territoire, Lausanne

Lausanne, 2013

IMPRIMATUR

Vu le rapport présenté par le jury d'examen, composé de

Président de la séance publique :	M. le Professeur Eric Verrecchia
Président du colloque :	M. le Professeur Eric Verrecchia
Directeur de thèse :	M. le Professeur Jean Ruegg
Experte externe:	Mme la Professeure Elke Pahl Weber
Expert externe :	M. le Professeur Michael Koch
Expert externe :	M. Laurent Thévoz

Le Doyen de la Faculté des géosciences et de l'environnement autorise l'impression de la thèse de

Madame Verena SCHÄFFER-VEENSTRA

Titulaire d'un
Diplôme en géographie
Freie Universität Berlin, Allemagne

intitulée

URBAN GOVERNANCE UND NACHHALTIGE QUARTIERE
Ein Beitrag zur Förderung einer dauerhaft nachhaltigen
Stadtentwicklung

Lausanne, le 12 juillet 2013

Faculté des géosciences et de l'environnement



Professeur François Bussy, Doyen

Vorwort und Danksagung

Diese Arbeit ist im Rahmen meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am *Institut de politiques territoriales et d'environnement humain* (heute *Institut de géographie et durabilité*) entstanden.

Nachdem ich mich jahrelang im Rahmen unterschiedlicher Projekte und Tätigkeiten mit der regionalen Ebene beschäftigt habe, war es für mich eine Freude, mein Wissen im Bereich der kommunalen und Quartiersebene zu erweitern.

Als die Arbeit so richtig im Rollen war, musste ich sie jedoch plötzlich krebsbedingt für mehrere Jahre unterbrechen. Da das Thema mir selbst nach mehrjähriger „Pause“ weiterhin am Herzen lag und nichts an Aktualität eingebüßt hatte, habe ich die Arbeit trotz schwieriger Rahmenbedingungen wieder aufgenommen und sie in der hier vorliegenden Form zu Ende geführt. So ist mit wieder zunehmender Haarlänge auch die Dissertation weiter gewachsen.

Auf dem Promotionsweg haben mich viele Menschen begleitet, die mir mit Rat und Tat zur Seite gestanden und damit zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben.

Ein ganz besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Jean Ruegg, der mir im Rahmen meiner Anstellung als wissenschaftliche Mitarbeiterin die Möglichkeit zur Promotion geboten hat. Unsere bereichernden, kritisch-konstruktiven Fachdiskussionen und seine qualitativ hochwertigen, richtungweisenden Anregungen haben wesentlich zum erreichten Ergebnis beigetragen. Dabei habe ich viel von seinem umfassenden Wissen und Erfahrungsschatz gelernt. Ein großer Dank gebührt ihm auch für das außergewöhnliche Vertrauen, das er mir entgegengebracht hat, und für seine wertvolle, weil pragmatische, situationsbezogene und ermutigende Unterstützung, vor allem auch in den langwierigen schwierigen Zeiten.

Allen Interview- und Gesprächspartnern danke ich ganz herzlich für die interessanten und spannenden Gespräche sowie für ihre Bereitschaft, ihr Wissen und ihre Erfahrungen mit mir zu teilen. Damit haben sie einen umfassenden und ausschlaggebenden Beitrag zu dieser Arbeit geleistet.

Mein Dank gilt auch Camille Rol, Natacha Litzistorf Spina, Christophe Gnaegi und Laurent Guidetti für die gute Zusammenarbeit im Rahmen des schweizerischen Modellvorhabens „Nachhaltige Quartiere für die Stadtregion Lausanne“. Ich danke ebenso Laurent Thévoz für die fruchtbare Kooperation im Zusammenhang mit der Fallstudie Neu-Oerlikon sowie für aufschlussreiche Fachdiskussionen, in denen ich viel von seinem reichen Erfahrungsschatz gelernt habe.

Den Mitgliedern der Jury spreche ich meinen Dank dafür aus, dass sie diese Aufgabe angenommen haben.

Meinen ehemaligen Institutskolleginnen und -kollegen, die zum Gelingen der Arbeit beigetragen haben, danke ich für die Zusammenarbeit und den fachlichen Austausch, insbesondere Dr. Joëlle Salomon Cavin. Des Weiteren danke ich Carole Oppliger und Stéphanie Mejri für die kompetente, nicht zu unterschätzende administrative Unterstützung.

Für die vielen bereichernden fachlichen Diskussionen und wertvollen Anregungen, den sachkundigen Rat und das Korrekturlesen möchte ich unzähligen, hier nicht namentlich erwähnte Freundinnen, Freunden und Fachbekanntschäften danken. Ein spezieller Dank gilt Georg Käsler für das unermüdlige Lektorat der gesamten Dissertation.

Auch danke ich von ganzem Herzen meiner Familie und meinen Freundinnen und Freunden für ihre Unterstützung, Ermutigung und für willkommene Abwechslung während der Dissertationsjahre. Einen sehr herzlichen Dank an all diejenigen, die mir während der schwierigen Zeiten auf unterschiedlichste Weise beigestanden und tatkräftig unterstützt haben.

Auch den Beitrag meines Ärzteteams möchte ich erwähnen, deren kompetente Arbeit die Fortsetzung der Dissertation überhaupt erst möglich gemacht hat. Ein besonderer Dank richtet sich an Dr. Ulrich Rüffer und seine Kollegen von der *Deutschen Fatigue Gesellschaft* für ihre Ermutigung sowie für ihr Engagement, die krebsbedingte Fatigue in Öffentlichkeit und Fachwelt bekannter zu machen, sich für seine weitere Erforschung einzusetzen und insbesondere Betroffenen hilfreiche Ratschläge zu geben.

Mein größter Dank gilt meinem Mann Martin für seine wundervolle Unterstützung über all die Jahre, in guten wie in schwierigen Zeiten. Dank seiner zuversichtlichen, lebensfröhlichen und humorvollen Art haben wir trotz aller zu meisternden Herausforderungen das Lachen nie verlernt.

Inhalt: Kurzübersicht

Vorwort und Danksagung	i
Inhalt: Kurzübersicht	iii
Inhalt: Ausführliches Verzeichnis	vii
Zusammenfassung	xvii
Résumé	xviii
Summary	xix

1 Einleitung	1
1.1 Problematik und Besonderheiten der Arbeit	1
1.2 Zielsetzungen und Untersuchungsschwerpunkte	3
1.3 Methodik und Aufbau	8

Teil A: Urban Governance

2 Konzeptionelle Grundlagen des Governance-Begriffs	13
2.1 Governance aus der Perspektive verschiedener Wissenschaftsdisziplinen	14
2.2 Governance in raumbezogenen Kontexten	26
2.3 Handlungskoordination in Governance-Prozessen	29
2.4 Fazit	32
3 Urban Governance	34
3.1 Steuerung auf der städtischen Einflussebene	34
3.2 Ursachen für die Entstehung des Urban Governance-Diskurses	36
3.3 Unterschiedliche Urban Governance-Verständnisse	37
3.4 Theoretische Beiträge zum Urban Governance-Diskurs	37
3.5 Systematisierung von Urban Governance	38
3.6 Einflussfaktoren auf Urban Governance	41
3.7 Kritische Reflexion von Urban Governance	49
3.8 Fazit	52
4 Urban Governance im Kontext der Realisierung nachhaltiger Quartiere	54
4.1 Urban Governance und nachhaltige Quartiere	54
4.2 Urban Governance: Definition und Merkmale	56
4.3 Steuerungsmodelle	57
4.4 Akteure	61

4.5 Instrumente.....	81
4.6 Fazit	91

Teil B: Nachhaltige Quartiere

5 Kontext, Rahmenbedingungen und Hintergründe	93
5.1 Nachhaltige Stadtentwicklung.....	94
5.2 Wohnwünsche und Wohnstandortwahl aus der Nachfrageperspektive	108
6 Nachhaltige Quartiere.....	112
6.1 Exkurs: Definition Quartier	113
6.2 Formen nachhaltiger Quartiere	113
6.3 Instrumente zur Zertifizierung und zur Begleitung von Projekten nachhaltiger Quartiere	114
6.4 Nachhaltige Quartiere: Definition und Leitfaden zur Beurteilung	118
7 Praktische Ausgestaltung nachhaltiger Quartiere	121
7.1 Untersuchung der praktischen Ausgestaltung der Zielbereiche.....	121
7.2 Exkurs: Les Pugessies	145
7.3 Fazit	148

Teil C: Fallstudien Kronsberg und Neu-Oerlikon

8 Methodik zur Untersuchung der Fallstudien.....	152
8.1 Untersuchung von Urban Governance-Prozessen im Kontext nachhaltiger Quartiere	152
8.2 Untersuchung der Projektnachhaltigkeit	156
8.3 Vertiefende Untersuchung mit Bezug auf die Arbeitshypothesen.....	157
8.4 Untersuchung der Projektqualität im Sinne einer nachhaltigen Quartiersentwicklung	157
8.5 Auswahl der Fallstudien.....	157
8.6 Methodisches Vorgehen	158
8.7 Aussagekraft der Untersuchungsergebnisse	160
9 Kronsberg im Kontext der Realisierung.....	161
9.1 Kurzbeschreibung des Quartiers	161
9.2 Prozessursprung, Rahmenbedingungen und Ausprägung des Realisierungsprozesses	162
9.3 Beteiligte Schlüsselakteure.....	166
9.4 Verwendete Schlüsselinstrumente und Prozessorganisation	172
9.5 Theoretisches Urban Governance-Konzept versus praktische Prozessausgestaltung	188
9.6 Handlungsorientierungen der Akteure und daraus folgende Divergenzen	191
9.7 Bewertung der Schlüsselinstrumente	204
9.8 Ausprägung der Projektqualität	211
9.9 Fazit	215

10 Kronsberg im Kontext der Nutzung	219
10.1 Quartiersentwicklung seit Beginn der Nutzung.....	219
10.2 Prozessorganisation während der Nutzung.....	221
10.3 Handlungsfelder während der Nutzung.....	228
10.4 Fazit	245
11 Neu-Oerlikon im Kontext der Realisierung und Nutzung	253
11.1 Lage und Strukturmerkmale des Quartiers.....	253
11.2 Planungsprozess während der Realisierung und Nutzung.....	254
11.3 Ausprägung der Projektqualität	258
11.4 Urban Governance	263
11.5 Fazit: Neu-Oerlikon und Kronsberg	273

Teil D: Schlussfolgerungen

12 Urban Governance und nachhaltige Quartiere	275
12.1 Bedeutung einer Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance bei der Realisierung nachhaltiger Quartiere	276
12.2 Urban Governance-Besonderheiten.....	281
12.3 Faktor Zeit	292
13 Inhaltliche Ausgestaltung der Zielbereiche nachhaltiger Quartiere.....	300
13.1 Dilemma der Nachhaltigkeit: Nachhaltige Quartiere im Spannungsfeld ihrer Ziele	301
13.2 Zukünftige Handlungsfelder.....	302
14 Synthese	311
14.1 Mehrwert von Urban Governance	311
14.2 Grenzen von Urban Governance.....	312
14.3 Fazit und Ausblick	315
14.4 Zukünftiger Forschungsbedarf.....	321

Teil E: Verzeichnisse und Anhang

Verzeichnisse der Abbildungen und Tabellen	325
Abkürzungsverzeichnis	327
Quellenverzeichnisse	328
Anhang	345

Inhalt: Ausführliches Verzeichnis

Vorwort und Danksagung	i
Inhalt: Kurzübersicht	iii
Inhalt: Ausführliches Verzeichnis	vii
Zusammenfassung	xvii
Résumé	xviii
Summary	xix
1 Einleitung	1
1.1 Problematik und Besonderheiten der Arbeit	1
1.2 Zielsetzungen und Untersuchungsschwerpunkte	3
1.2.1 Die Bedeutung einer Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance bei der Realisierung nachhaltiger Quartiere	3
1.2.2 Die ausschlaggebenden Besonderheiten von Urban Governance im Kontext nachhaltiger Quartiere.	4
1.2.2.1 Steuerungsform: Kooperation	4
1.2.2.2 Akteure: Zivilgesellschaft	5
1.2.2.3 Interaktionsform: Verhandlungen	6
1.2.3 Die Auswirkungen des Faktors Zeit als ein noch vernachlässigter Aspekt im Urban Governance-Diskurs und bei der Betrachtung nachhaltiger Quartiere	7
1.2.3.1 Erhalt der Qualitäten eines nachhaltigen Quartiers auf Dauer: Projektnachhaltigkeit	7
1.2.3.2 Verstetigung der Urban Governance-Kultur	8
1.3 Methodik und Aufbau	8
1.3.1 Methodisches Vorgehen	8
1.3.2 Aufbau der Arbeit	10

Teil A: Urban Governance

2 Konzeptionelle Grundlagen des Governance-Begriffs	13
2.1 Governance aus der Perspektive verschiedener Wissenschaftsdisziplinen	14
2.1.1 Governance in den Wirtschaftswissenschaften	14
2.1.2 Governance in den Sozial- bzw. Politikwissenschaften	14
2.1.2.1 Social-political Governance nach Kooiman	17
2.1.2.2 Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus nach Mayntz und Scharpf	19
2.1.2.2.1 Akteure	20
2.1.2.2.2 Akteurskonstellationen	20
2.1.2.2.3 Interaktionsformen	21
2.1.2.3 Governance im normativen Sinne	22
2.1.3 Governance in den Verwaltungswissenschaften	23

2.1.4	Governance in Organisationen	25
2.2	Governance in raumbezogenen Kontexten	26
2.2.1	Governance auf internationaler und europäischer Ebene (Global Governance)	26
2.2.2	Governance in Mehrebenen-Systemen (Multilevel Governance)	26
2.2.3	Governance auf regionaler Ebene (Regional Governance)	26
2.2.4	Governance auf lokaler Ebene (Local und Urban Governance)	27
2.2.5	Exkurs: Metropolitan Governance als Sonderform von Urban Governance	28
2.3	Handlungskoordination in Governance-Prozessen.....	29
2.3.1	Divergenzen als zentrale Momente von Governance-Prozessen	29
2.3.2	Verhandlungen als besonders relevante Interaktionsform in Governance-Prozessen	30
2.4	Fazit	32
3	Urban Governance	34
3.1	Steuerung auf der städtischen Einflussebene	34
3.1.1	Staatliche Steuerung	34
3.1.2	Netzwerksteuerung.....	35
3.2	Ursachen für die Entstehung des Urban Governance-Diskurses	36
3.3	Unterschiedliche Urban Governance-Verständnisse	37
3.4	Theoretische Beiträge zum Urban Governance-Diskurs	37
3.5	Systematisierung von Urban Governance	38
3.5.1	Systematisierung nach Aufgabentypus.....	38
3.5.2	Exkurs: Partizipative Ansätze zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft bei der Privatisierung öffentlicher Aufgaben und bei der Steuerung sozialer Prozesse	40
3.6	Einflussfaktoren auf Urban Governance	41
3.6.1	Allgemeine Einflussfaktoren	41
3.6.2	Handlungsressourcen und Macht	44
3.6.3	Zusammenfassende Übersicht und Systematisierung der Einflussfaktoren	48
3.7	Kritische Reflexion von Urban Governance	49
3.7.1	Unterschiedliche Handlungsorientierungen der beteiligten Akteure	49
3.7.2	Legitimation und Parität der Partnerschaften.....	49
3.7.3	Unsicherheit und Transaktionskosten.....	50
3.7.4	Begrenzte Wirksamkeit trilateraler kooperativer Arrangements	51
3.7.5	Zeitdruck.....	51
3.7.6	Sektoralisierung.....	51
3.7.7	Leistungsfähigkeit von Governance-Arrangements	52
3.7.8	Fazit.....	52
3.8	Fazit	52
4	Urban Governance im Kontext der Realisierung nachhaltiger Quartiere	54
4.1	Urban Governance und nachhaltige Quartiere	54
4.2	Urban Governance: Definition und Merkmale.....	56
4.3	Steuerungsmodelle.....	57
4.3.1	Public Private Partnerships (kooperatives Steuerungsmodell)	58
4.3.2	Trilaterale kooperative Arrangements (kooperatives Steuerungsmodell)	60

4.4	Akteure	61
4.4.1	Politisch-administrative Akteure (öffentliche Hand)	61
4.4.1.1	Politisch-administrative Akteure auf kommunaler Ebene	62
4.4.1.1.1	Öffentliche Hand	62
4.4.1.1.2	Intermediäre Instanzen	64
4.4.1.2	Politisch-administrative Akteure auf übergeordneten Ebenen	64
4.4.1.3	Akteure auf europäischer Ebene	65
4.4.2	Private Akteure	66
4.4.2.1	Grundeigentümer	66
4.4.2.1.1	Private Grundeigentümer	66
4.4.2.1.2	Die öffentliche Hand als Grundeigentümer	66
4.4.2.2	Investoren	67
4.4.2.2.1	Kommerziell orientierte Investoren	67
4.4.2.2.2	Gemeinnützige bzw. für den Eigenbedarf produzierende Investoren	70
4.4.2.3	Akteure aus dem Finanzsektor	75
4.4.2.4	Akteure aus Umweltverbänden und -vereinen	75
4.4.2.5	Planende, ausführende und kontrollierende Akteure	76
4.4.2.6	Experten	77
4.4.2.7	Zivilgesellschaftliche Akteure	77
4.4.2.7.1	Interessierte und betroffene Bürger	77
4.4.2.7.2	Quartiersnutzer	78
4.4.3	Fazit	79
4.5	Instrumente	81
4.5.1	Formelle Instrumente	82
4.5.2	Informelle Instrumente	82
4.5.2.1	Planungsinstrumente	83
4.5.2.2	Vertragslösungen	83
4.5.2.3	Institutionelle Anreizinstrumente	84
4.5.2.4	Beteiligungsinstrumente	84
4.5.2.5	Finanzierungsinstrumente	85
4.5.3	Partizipation als wichtiger Teilaspekt von Urban Governance	86
4.6	Fazit	91

Teil B: Nachhaltige Quartiere

5	Kontext, Rahmenbedingungen und Hintergründe	93
5.1	Nachhaltige Stadtentwicklung	94
5.1.1	Entstehungshintergrund und historischer Überblick	94
5.1.2	Nachhaltige Stadtentwicklung im Kontext räumlicher Ebenen	95
5.1.3	Nachhaltige Stadtentwicklung in Deutschland	95
5.1.4	Nachhaltige Stadtentwicklung in der Schweiz	97
5.1.5	Exkurs: Leitbild	98
5.1.6	Das Leitbild nachhaltige Stadtentwicklung	99
5.1.7	Bekannte und neue Elemente des Leitbilds nachhaltige Stadtentwicklung	100

5.1.7.1	Städtebauliche Leitbilder und Planungspraxis im historischen Kontext	100
5.1.7.2	Für die nachhaltige Stadtentwicklung relevante Elemente aus der Planungspraxis früherer Epochen.....	104
5.1.7.3	Neue Elemente der nachhaltigen Stadtentwicklung.....	105
5.1.8	Leitbild versus Planungspraxis	106
5.2	Wohnwünsche und Wohnstandortwahl aus der Nachfrageperspektive.....	108
6	Nachhaltige Quartiere.....	112
6.1	Exkurs: Definition Quartier.....	113
6.2	Formen nachhaltiger Quartiere.....	113
6.3	Instrumente zur Zertifizierung und zur Begleitung von Projekten nachhaltiger Quartiere.....	114
6.4	Nachhaltige Quartiere: Definition und Leitfaden zur Beurteilung.....	118
7	Praktische Ausgestaltung nachhaltiger Quartiere	121
7.1	Untersuchung der praktischen Ausgestaltung der Zielbereiche.....	121
7.1.1	Standort und Flächeninanspruchnahme	122
7.1.2	Umweltverträgliches Bauen und Gebäudequalität.....	123
7.1.3	Umweltschonendes Mobilitätsangebot	125
7.1.4	Nachhaltiges Bewohnerverhalten	125
7.1.5	Nahversorgungsangebot (Funktionale Mischung I)	127
7.1.6	Soziale Infrastruktur (Funktionale Mischung II).....	129
7.1.7	Qualität öffentlicher Räume für alle Altersklassen	131
7.1.8	Soziale Mischung und soziales Miteinander	132
7.1.9	Finanzierung und Kosten.....	136
7.1.10	Kooperative und partizipative Steuerungsprozesse während der Realisierungs- und Nutzungsphase	139
7.1.10.1	Steuerung und Prozessorganisation während der Realisierungsphase.....	139
7.1.10.2	Partizipation während der Realisierungsphase.....	142
7.1.10.3	Projektnachhaltigkeit: Faktor Zeit.....	143
7.2	Exkurs: Les Pugessies	145
7.3	Fazit	148
7.3.1	Schwachstellen, Ursachen und Handlungsoptionen.....	148
7.3.2	Spannungsfelder.....	149
7.3.3	Bedeutung für Urban Governance.....	150

Teil C: Fallstudien Kronsberg und Neu-Oerlikon

8	Methodik zur Untersuchung der Fallstudien.....	152
8.1	Untersuchung von Urban Governance-Prozessen im Kontext nachhaltiger Quartiere.....	152
8.1.1	Grundlagen zur Entwicklung eines Ansatzes zur empirischen Untersuchung von Urban Governance	152
8.1.2	Untersuchungsdesign für Urban Governance-Prozesse.....	154
8.2	Untersuchung der Projektnachhaltigkeit	156
8.3	Vertiefende Untersuchung mit Bezug auf die Arbeitshypothesen.....	157

8.4	Untersuchung der Projektqualität im Sinne einer nachhaltigen Quartiersentwicklung.....	157
8.5	Auswahl der Fallstudien	157
8.6	Methodisches Vorgehen.....	158
8.7	Aussagekraft der Untersuchungsergebnisse.....	160
9	Kronsberg im Kontext der Realisierung	161
9.1	Kurzbeschreibung des Quartiers	161
9.2	Prozessursprung, Rahmenbedingungen und Ausprägung des Realisierungsprozesses	162
9.2.1	Prozessursprung und Rahmenbedingungen	162
9.2.2	Prozessablauf.....	164
9.3	Beteiligte Schlüsselakteure	166
9.3.1	Öffentliche Hand.....	166
9.3.2	Kronsberg-Beirat	166
9.3.3	Investoren.....	167
9.3.3.1	Immobilien Development und Beteiligungsgesellschaft (IDB)	167
9.3.3.2	Sonstige Investoren.....	168
9.3.4	Intermediäre Akteure	168
9.3.4.1	Anwaltsplaner	168
9.3.4.2	Stadtteilkoordinator.....	169
9.3.4.3	Kronsberg-Umwelt-Kommunikations-Agentur GmbH (KUKA)	169
9.3.4.4	Stadtteilladen.....	170
9.3.5	Akteure des Finanzsektors	170
9.3.6	Akteure aus Umweltverbänden und Vereinen	171
9.3.7	Zivilgesellschaftliche Akteure	171
9.3.7.1	Interessierte und betroffene Bürger	172
9.3.7.2	Bewohner	172
9.4	Verwendete Schlüsselinstrumente und Prozessorganisation.....	172
9.4.1	Integrative Stadtentwicklung.....	173
9.4.2	Standards einer nachhaltigen zukunftsfähigen Stadtentwicklung.....	174
9.4.3	Städtebauliche Ideenwettbewerbe	175
9.4.4	Kooperative Projektentwicklung	175
9.4.5	Selbstorganisation der IDB und ihrer Investoren mit eigenem Quartiersarchitekten	177
9.4.6	Städtebaulicher Vertrag und Grundstückskaufverträge.....	177
9.4.7	Umweltkommunikation	178
9.4.8	Erweiterte Bürgerbeteiligung	179
9.4.8.1	Stadtteilinformationsveranstaltungen und Info-Picknicks.....	179
9.4.8.2	Anwaltsplanung	180
9.4.8.3	Bürgerforum Bemerode/Kronsberg.....	180
9.4.8.4	Stadtteilkoordination	181
9.4.8.5	Informationsveranstaltungen für Reihenhauseigentümer	181
9.4.8.6	Erweiterter Bürgerbeteiligungsprozess zur Gestaltung des Stadtteilplatzes Thie.....	181
9.4.8.7	Bürgerbeteiligung durch Bauträger.....	181
9.4.8.8	Vernetzte Stadtteilarbeit	182
9.4.9	Finanzierungsinstrumente	183

9.4.9.1	Allgemeine Instrumente	183
9.4.9.2	Wohnungsbauprogramm	185
9.4.10	Prozessorganisation	187
9.5	Theoretisches Urban Governance-Konzept versus praktische Prozessausgestaltung	188
9.5.1	Ausprägung der Urban Governance-Merkmale während des Realisierungsprozesses.....	188
9.5.2	Ausprägung des Steuerungsmodells	191
9.6	Handlungsorientierungen der Akteure und daraus folgende Divergenzen	191
9.6.1	Handlungsorientierungen der Akteure	192
9.6.2	Divergenzen zwischen beteiligten Akteuren	192
9.6.2.1	Divergenzen zwischen Projektgegnern und -befürwortern aufgrund unterschiedlicher Gewichtung von Nachhaltigkeitsaspekten	192
9.6.2.2	Divergenzen zwischen Grundeigentümern und der Stadt aufgrund politischer Überzeugungen	194
9.6.2.3	Divergenzen zwischen Investoren und städtischen Akteuren aufgrund unterschiedlicher Bewertungen der Kosten und Risiken von Maßnahmen.....	194
9.6.2.4	Divergenzen zwischen Investoren und städtischen Akteuren aufgrund unterschiedlicher Bewertung der Effizienz technischer Maßnahmen.....	195
9.6.2.5	Divergenzen zwischen Investoren und städtischen Akteuren aufgrund inkompatibler Handlungsorientierungen.....	196
9.6.2.6	Divergenzen zwischen Investoren aufgrund unterschiedlicher Unternehmensphilosophien ..	196
9.6.2.7	Divergenzen zwischen Anwaltsplaner, städtischen Akteuren und „Problem“-Investoren aufgrund unterschiedlicher Handlungsorientierungen.....	197
9.6.2.8	Divergenzen zwischen der KUKA und städtischen Akteuren aufgrund unterschiedlicher Definitionen der Kompetenzbereiche.....	198
9.6.2.9	Divergenzen zwischen städtischen Akteuren aufgrund unterschiedlicher Handlungsorientierungen bzgl. der Einführung der vernetzten Verwaltungsebene	199
9.6.2.10	Divergenzen zwischen städtischen Akteuren aufgrund unterschiedlichen Projektverständnisses	199
9.6.3	Schlussfolgerungen aus den Handlungsorientierungen	200
9.6.3.1	Umgang mit Kontroversen	200
9.6.3.2	Verhandlungskapazität der beteiligten Akteure.....	200
9.6.3.3	Einstellung der Akteure gegenüber Nachhaltigkeitsaspekten.....	201
9.6.3.4	Zusammenhang zwischen Divergenzen und eingesetzten Instrumenten.....	202
9.6.3.5	Aneignung des Prozessergebnisses.....	202
9.6.3.6	Fazit	203
9.7	Bewertung der Schlüsselinstrumente	204
9.7.1	Mehrwert, Risiken und Erfolgsfaktoren von Schlüsselinstrumenten	204
9.7.2	Schlussfolgerungen aus dem Einsatz der Instrumente und Erfolgsfaktoren.....	206
9.7.3	Vertikale Koordination.....	209
9.8	Ausprägung der Projektqualität	211
9.9	Fazit	215
9.9.1	Bedeutung von Steuerung im Sinne von Urban Governance in der Realisierungsphase.....	215
9.9.2	Förderliche und hinderliche Einflussfaktoren	217
10	Kronsberg im Kontext der Nutzung.....	219
10.1	Quartiersentwicklung seit Beginn der Nutzung.....	219

10.2	Prozessorganisation während der Nutzung.....	221
10.2.1	Soziales und Kulturelles Stadtteilzentrum (KroKuS).....	221
10.2.2	Prozessorganisation während der Übergangsphase im Jahr 2000	221
10.2.3	Prozessorganisation von 2001 bis 2010.....	222
10.2.3.1	Arbeitsgruppe Sonderplanung.....	223
10.2.3.2	„Fortsetzung“ der integrativen Stadtentwicklung in reduzierter Form	224
10.2.3.3	Stadtteilkoordination.....	225
10.2.3.4	Stadtbezirksmanagement.....	226
10.2.4	Prozessorganisation ab 2011	226
10.3	Handlungsfelder während der Nutzung	228
10.3.1	Umgang mit Planungsfehlern und Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen	228
10.3.2	Erhalt und Förderung des Stadtteillebens	229
10.3.2.1	Etablierung und Fortsetzung der vernetzten Stadtteilarbeit.....	229
10.3.2.2	Initiierung und Pflege der Beteiligungskultur auf Stadtteilebene.....	231
10.3.3	Erhalt der städtebaulichen, der Wohn- und der Wohnumfeldqualitäten	231
10.3.3.1	Bestandspflege durch die Vermieter und Investoren.....	232
10.3.3.2	Mieterbeteiligung	233
10.3.3.3	Erhalt sonstiger Stadtteilqualitäten	234
10.3.4	Vernetzung mit angrenzenden Quartieren.....	235
10.3.5	Finanzierung von Aktivitäten und Maßnahmen	235
10.3.6	Monitoring, Messung und Bewertung der Projekt- und Prozessqualität	236
10.3.7	Erhalt von Umweltqualitäten.....	237
10.3.8	Fortsetzung der Umwelt- und städtebaulichen Qualitäten in den Siedlungserweiterungen in Kronsberg.....	237
10.3.9	Übertragung der Erfahrungen im ökologischen Bereich: Weiterentwicklung und Ausdehnung der umweltbezogenen Arbeit auf das gesamte Stadtgebiet	239
10.3.9.1	Umweltberatung durch die Klimaschutzleitstelle der Stadtverwaltung.....	239
10.3.9.2	Umweltberatung durch die Klimaschutzagentur Region Hannover und Netzwerk Klimaschutzregion Hannover.....	239
10.3.9.3	Ökologische Standards beim Bauen im kommunalen Einflussbereich.....	240
10.3.10	Übertragung der Erfahrungen im sozialen Bereich: Weiterentwicklung und Ausdehnung der stadtteilbezogenen Arbeit auf andere Stadtteile	240
10.3.10.1	Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover e.V.....	241
10.3.10.2	Übertragung der Erfahrungen mit der vernetzten Stadtteilarbeit auf das gesamte Stadtgebiet....	241
10.3.11	Umgang mit äußeren Einflüssen	242
10.3.11.1	Veränderungen am Immobilienmarkt.....	243
10.3.11.2	Eigentümerwechsel und Großinvestoren.....	243
10.4	Fazit	245
10.4.1	Bedeutung von Steuerung im Sinne von Urban Governance während der Nutzungsphase	245
10.4.2	Förderliche und hinderliche Einflussfaktoren.....	249
10.4.3	Schlussfolgerungen und relevante Handlungsfelder während der Nutzungsphase	249
11	Neu-Oerlikon im Kontext der Realisierung und Nutzung	253
11.1	Lage und Strukturmerkmale des Quartiers.....	253
11.2	Planungsprozess während der Realisierung und Nutzung.....	254

11.2.1	Prozessursprung.....	254
11.2.2	Prozessablauf.....	254
11.2.3	Beteiligte Akteure.....	256
11.2.4	Prozessorganisation.....	257
11.3	Ausprägung der Projektqualität.....	258
11.4	Urban Governance.....	263
11.4.1	Urban Governance-Merkmale und Steuerungsmodell.....	263
11.4.2	Förderliche und hinderliche Einflussfaktoren.....	265
11.4.3	Steuerungsform Kooperation und Kombination von informeller und formeller Planung.....	266
11.4.4	Partizipation.....	268
11.4.5	Interaktionsform Verhandlungen.....	270
11.4.6	Faktor Zeit: Projektnachhaltigkeit.....	271
11.4.7	Faktor Zeit: Verstetigung der Governance-Kultur.....	272
11.5	Fazit: Neu-Oerlikon und Kronsberg.....	273

Teil D: Schlussfolgerungen

12	Urban Governance und nachhaltige Quartiere.....	275
12.1	Bedeutung einer Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance bei der Realisierung nachhaltiger Quartiere.....	276
12.1.1	Geeignete Steuerungsmodelle.....	277
12.1.2	Förderliche und hinderliche Einflussfaktoren.....	278
12.1.3	Exkurs: ExWoSt-Empfehlungen zur Prozessorganisation eines nachhaltigen Wohnungsneubaus.....	280
12.2	Urban Governance-Besonderheiten.....	281
12.2.1	Steuerungsform: Kooperation.....	281
12.2.1.1	Horizontale Koordination.....	283
12.2.1.2	Vertikale Koordination.....	284
12.2.2	Akteure: Zivilgesellschaft.....	285
12.2.3	Interaktionsform: Verhandlungen.....	289
12.3	Faktor Zeit.....	292
12.3.1	Projektnachhaltigkeit.....	292
12.3.1.1	Relevante (inhaltliche) Handlungsfelder während der Nutzungsphase.....	293
12.3.1.2	Urban Governance und langfristiger Quartier-Lebenszyklus.....	295
12.3.2	Verstetigung der Urban Governance-Kultur.....	296
13	Inhaltliche Ausgestaltung der Zielbereiche nachhaltiger Quartiere.....	300
13.1	Dilemma der Nachhaltigkeit: Nachhaltige Quartiere im Spannungsfeld ihrer Ziele.....	301
13.2	Zukünftige Handlungsfelder.....	302
13.2.1	Nachhaltiges Wohn-, Mobilitäts- und Konsumverhalten der Quartiersnutzer.....	304
13.2.2	Ökologisch und sozial verträgliche Finanzierung.....	306
13.2.3	Institutionalisierung eines langfristigen Umweltmanagements.....	307
13.2.4	Urbane Landwirtschaft.....	308
13.2.5	Stoffströme und Synergieeffekte.....	310

14 Synthese	311
14.1 Mehrwert von Urban Governance	311
14.2 Grenzen von Urban Governance.....	312
14.3 Fazit und Ausblick	315
14.4 Zukünftiger Forschungsbedarf.....	321
14.4.1 Allgemeiner Forschungsbedarf.....	321
14.4.2 Quartiersgovernance – als neues Konzept?.....	323

Teil E: Verzeichnisse und Anhang

Verzeichnisse der Abbildungen und Tabellen	325
Verzeichnis der Abbildungen.....	325
Verzeichnis der Tabellen.....	325
Abkürzungsverzeichnis.....	327
Quellenverzeichnisse	328
Literaturverzeichnis	328
Verzeichnis der Gesprächspartner	343
Verzeichnis der Interviewpartner im Rahmen der Fallstudien	344
Anhang	345
A1 Gesprächsleitfaden für Experteninterviews.....	345
A2 Schlüsselmerkmale der untersuchten Modellquartiere	346
A3 Illustrationen des Quartiers Kronsberg in Hannover	348
A4 Illustrationen des Quartiers Neu-Oerlikon in Zürich	355

Zusammenfassung

Seit den 1990er Jahren werden zunehmend nachhaltige Quartiere realisiert. Dabei besteht häufig eine beachtliche Diskrepanz zwischen den Zielen, die von den beteiligten Akteuren angestrebt werden, deren Umsetzung (Realisierungsphase) und deren Erhalt auf Dauer (Nutzungsphase). Es stellt sich folglich die Frage, auf welche Weise die Projektqualität im Sinne einer nachhaltigen Quartiersentwicklung verbessert werden kann. Diese Projekte sind jedoch enorm komplex aufgrund der großen Interdisziplinarität und Interdependenz ihrer Ziele sowie der vielschichtigen Akteursstrukturen. Sie stellen daher besonders hohe Anforderungen an die Projektsteuerung.

Konkretes Ziel dieser Arbeit ist, die Bedeutung einer Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance zur Realisierung und zum Erhalt nachhaltiger Quartiere zu untersuchen. Damit soll einen Beitrag zur Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung geleistet werden.

Die Arbeit stützt sich auf ein umfassendes theoretisches Fundament zum Thema Governance, wobei die relevanten Elemente für den Kontext nachhaltiger Quartiere herausgearbeitet werden. Die Hypothesen prüfen die Bedeutung der Schlüsselcharakteristika von Urban Governance (Kooperation, Partizipation, Verhandlungen) für die Projektqualität während der Realisierungs- und Nutzungsphase.

Eine erste empirische Untersuchung wurde an zwanzig europäischen nachhaltigen Modellquartieren vorgenommen. Stärken und Schwächen aus der Perspektive der Nachhaltigkeit werden analysiert, deren Ursachen identifiziert und Handlungsoptionen aufgezeigt. Die Erkenntnisse zeigen die Notwendigkeit einer Verbesserung der Projektsteuerung während der Realisierungs- und der Nutzungsphase.

Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse wird ein umfassender Ansatz zur empirischen Untersuchung von Urban Governance im Kontext nachhaltiger Quartiere entwickelt. Dieser beruht auf dem akteurzentrierten Institutionalismus und den Merkmalen der Urban Governance. Anhand dieses Ansatzes wird mithilfe von Experteninterviews der Realisierungsprozess des nachhaltigen Quartiers Kronsberg (Hannover) analysiert. Betrachtet werden dabei die beteiligten Akteure und ihre Handlungsorientierungen, die verwendeten Schlüsselinstrumente sowie aufgetretene Divergenzen zwischen Akteuren und deren Auswirkungen auf die Projekt- und Prozessqualität. Eine vertiefende Untersuchung relevanter Aspekte wird anhand der Fallstudie Neu-Oerlikon (Zürich) vorgenommen.

Diese empirische Arbeit zeigt, dass eine Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance im Vergleich zu einer klassischen hierarchischen Steuerung eine notwendige aber nicht hinreichende Bedingung zur Verbesserung der Projektqualität nachhaltiger Quartiere darstellt. An konkreten Beispielen wird herausgearbeitet, dass der Mehrwert einer solchen Steuerung nur unter bestimmten Voraussetzungen erreicht werden kann: In manchen Situationen sind die Steuerungsform Kooperation und die Interaktionsform Verhandlung in ihrer Wirksamkeit zur Sicherung der Projektqualität begrenzt und hierarchische Interventionen sind notwendig. Nicht ein bestimmtes Steuerungsmodell per se ist geeignet, sondern es kommt auf den Einzelfall an: auf die Akteursstruktur, die individuellen und institutionellen Handlungsorientierungen der Akteure, deren Verhaltensweisen, die Rahmenbedingungen und die Ausgestaltung des Urban Governance-Prozesses. Wenn die Spielregeln dieses Prozesses von den Akteuren nicht authentisch gelebt werden, dominieren individuelle und institutionelle Akteursinteressen zu Lasten der Projektqualität. Ferner zeigen die Untersuchungen, dass die Partizipation der zukünftigen Quartiersnutzer in der Praxis häufig unzureichend ist. Dies führt zu Einbußen in der Projektqualität. Entscheidend ist auf jeden Fall, dass mindestens ein Akteur, in der Regel die öffentliche Hand, präsent ist, der die Definition anspruchsvoller Nachhaltigkeitsstandards, deren Umsetzung und deren Erhalt sichert sowie die notwendigen Rahmenbedingungen dafür schafft.

Die vorliegende Arbeit belegt darüber hinaus, dass der Erhalt der Projektqualität während der Nutzungsphase (Faktor Zeit) bisher unzureichend beachtet und in die Projektplanung einbezogen wird. Gerade dieser Aspekt bestimmt aber, ob das Quartier auch auf Dauer dem Nachhaltigkeitsanspruch gerecht werden kann! Tatsächlich handelt es sich um einen fortlaufenden Prozess, der nicht mit der Einweihung des Quartiers abgeschlossen ist. Vor diesem Hintergrund werden relevante Handlungsfelder beschrieben und die Notwendigkeit der langfristigen Fortsetzung einer Steuerung im Sinne von Urban Governance bzw. der Herausbildung einer Urban Governance-Kultur aufgezeigt.

Aus den empirischen Erhebungen werden Erfolgs- und Risikofaktoren für Urban Governance-Prozesse während der Realisierungs- und der Nutzungsphase abgeleitet. Ferner werden bisher vernachlässigte Handlungsfelder (langfristiges Umweltmanagement, ökologische Finanzierungsformen, urbane Landwirtschaft, Umweltkommunikation, etc.) eruiert. Die Berücksichtigung dieser Erkenntnisse ist unerlässlich für eine Verbesserung der Projektqualität nachhaltiger Quartiere.

Résumé

Depuis les années 90, la thématique des quartiers durables a gagné en importance, même si leur développement s'est avéré difficile. Le décalage entre les objectifs, leur mise en œuvre et le projet tel qu'il est vécu par ses habitants est souvent important et nécessite d'être réduit. Un quartier durable est par nature un projet complexe, aux objectifs ambitieux, situé à la croisée de multiples champs disciplinaires, mobilisant de nombreux acteurs aux intérêts divergents. De plus, chaque projet, du fait des ses caractéristiques spécifiques, requiert un pilotage adapté.

L'objectif principal de la recherche vise à analyser la nature du pilotage du processus de conception, de réalisation et d'exploitation des quartiers durables. Ses résultats ont pour ambition de contribuer à promouvoir le développement urbain durable.

Le fondement théorique de la recherche se base sur le concept de gouvernance urbaine, adapté au contexte particulier de la gouvernance des quartiers durables. La gouvernance urbaine, au sens où nous l'entendons, est un mode de pilotage basé sur la coopération entre les acteurs publics et privés. Les hypothèses centrales du travail testent la portée et les limites des caractéristiques-clefs de la gouvernance urbaine (coopération, participation, négociation), ainsi que l'importance de la notion de pérennité pour la qualité du projet.

Dans un premier temps, nous avons analysé vingt quartiers durables modèles européens et identifié leurs atouts et leurs faiblesses en termes de durabilité, ainsi que leurs divers modes de pilotage. Les enseignements tirés de ces exemples révèlent la nécessité d'améliorer le pilotage des projets.

Dans un deuxième temps, nous avons élaboré une grille d'analyse fine fondée sur les caractéristiques-clefs de la gouvernance urbaine et l'approche institutionnelle centrée sur les acteurs. En nous appuyant sur cette grille, nous avons analysé le processus de conception et de réalisation du quartier durable de « Kronsberg » (Hanovre) à l'aide des éléments suivants : les acteurs (avec leurs intérêts et objectifs propres), les instruments d'aménagement du territoire, les modes de pilotage, les zones de divergence et de convergence entre les acteurs, ainsi que leurs impacts sur le processus et le projet.

Dans un troisième temps, les hypothèses centrales ont été testées sur le quartier de « Neu-Oerlikon » (Zurich) afin d'approfondir et d'élargir les enseignements tirés de celui de « Kronsberg ».

Les résultats des analyses mettent en évidence le fait qu'un pilotage de projet selon le modèle de la gouvernance urbaine est certes une condition nécessaire mais non suffisante pour en améliorer la qualité. De plus, la valeur ajoutée de la gouvernance urbaine n'est valable qu'à certaines conditions. En effet, la coopération et la négociation peuvent même, dans certaines situations, réduire la qualité du projet ! Le principal enseignement de la recherche révèle qu'il n'y a pas de mode de pilotage idéal, mais que la qualité d'un projet dépend d'une multitude de facteurs, tels que les constellations d'acteurs, leurs intérêts personnels et institutionnels, les conditions cadres et les « règles du jeu » de la gouvernance urbaine. Si les « règles du jeu » en particulier ne sont pas réellement appropriées par l'ensemble des acteurs, les intérêts et les comportements personnels ou institutionnels prédominent au détriment de la qualité du projet. De même, si la participation des futurs usagers à l'élaboration du projet de quartier durable n'est pas assurée, tant la qualité du projet que sa pérennité en pâtissent. Nous avons également constaté que la présence d'un acteur (en règle générale les autorités publiques) qui veille à la définition d'objectifs ambitieux en matière de développement durable et à leur application constitue un apport essentiel à la qualité du projet.

En outre, la recherche met en évidence les carences dans le suivi et le maintien à long terme des qualités de durabilité de la phase d'exploitation des projets de quartiers durables analysés. Dans la phase d'exploitation, le degré de coopération diminue généralement et les modes de fonctionnement et de pilotage sectoriels se mettent en place au détriment de la qualité du projet. Cela confirme la nécessité de poursuivre le processus de pilotage sur le mode de la gouvernance urbaine au-delà de la phase de réalisation des projets. La recherche précise les champs d'action de la phase d'exploitation (domaine encore peu étudié) et démontre la pertinence du mode de pilotage préconisé.

Par ailleurs, l'analyse permet d'identifier les facteurs de réussite et de risque susceptibles d'influencer les systèmes de gouvernance urbaine, ainsi que les enjeux des domaines de la durabilité encore négligés (agriculture urbaine, gestion environnementale dans la durée, comportement des usagers, financement équitable, etc.). La prise en compte de ces enseignements est essentielle à l'amélioration de la gestion de futurs projets de quartiers durables.

Summary

Since the 1990s, sustainable neighbourhoods have become an increasingly important topic. However, their development has proven to be difficult. There is an often considerable gap, which must be reduced, between the initial goals, the way they are implemented and how the project is finally inhabited. A sustainable neighbourhood is inherently a complex project, with ambitious goals that lie at the intersection of multiple disciplines, involving numerous stakeholders with diverging interests. Moreover, each project, due to its specific characteristics, requires an adapted steering.

The main goal of this research is to analyse the nature of the steering process during the planning, realisation and use of sustainable neighbourhoods. The results aim to contribute to the promotion of sustainable urban development.

The theoretical foundation of this research is based on the concept of urban governance, adapted to the particular context of sustainable neighbourhoods. Urban governance is understood in this work, as a mode of project steering based on the cooperation between public and private stakeholders. The central hypotheses of this work test the importance and the limits of the key characteristics of urban governance (cooperation, participation, negotiation) as well as the importance of continuity for the project quality.

To begin with, we surveyed and analysed twenty exemplary European sustainable neighbourhoods and identified their strengths and weaknesses in terms of sustainability, as well as their diverse steering modes. The lessons learned from these examples reveal the need to improve the projects' steering.

Secondly we elaborated a detailed framework for analysis founded on stakeholder-centred institutionalism and the key characteristics of urban governance. By systematically applying this framework, we analysed the planning and implementation process of the sustainable neighbourhood "Kronsberg" (Hannover). Our focus was on the following dimensions: the stakeholders (with their particular interests and goals), the instruments of spatial planning, the steering modes, the points of divergence and convergence amongst the stakeholders, as well as their impacts on the process and on the project.

The final step was to test the core hypotheses on the neighbourhood "Neu-Oerlikon" (Zürich) in order to broaden the lessons learned from "Kronsberg".

The results of the analysis highlight the fact that an urban governance type project steering is certainly a necessary but insufficient condition to improve the project quality. Moreover, the added value of urban governance is only valid under certain conditions. In fact, cooperation and negotiation can even in certain situations reduce the project's quality! The main lesson of this research is that there is not an ideal steering mode, but rather that the quality of the project depends on numerous factors, such as the stakeholder constellation, their individual and institutional interests, the general conditions and the "rules of the game" of urban governance. If these "rules of the game" are not really appropriated by all stakeholders, individual and institutional interests and behaviours predominate at the expense of the project's quality. Likewise, if the future users' participation in the project development is insufficient, both the project's quality and its continuity suffer. We have also observed that the presence of a stakeholder (in general the public authorities) who ensures the definition of ambitious goals in terms of sustainable development and their implementation is crucial for the project's quality.

Furthermore, this research highlights the deficiencies in the follow-up and long-term preservation of the sustainability qualities in the neighbourhood projects which we have analysed. In the use phase, the degree of cooperation generally diminishes. Attitudes and project management become more sectorial at the expense of the project's quality. This confirms the need to continue the steering process according to the principles of urban governance beyond the project's implementation phase. This research specifies the challenges that affect the use phase (a still neglected area) and shows the relevance of the recommended steering mode.

Finally, the analyses also identify the success and risk factors that may influence urban-governance systems, as well as the challenges of still neglected fields of sustainability (urban agriculture, long-term environmental management, user behaviour, fair funding, etc.). Taking into account these outcomes is essential to improve the management of future sustainable-neighbourhood projects.

1 Einleitung

1.1 Problematik und Besonderheiten der Arbeit

Die Entwicklung des Governance-Konzepts im Bereich der Raumentwicklung und -planung und seine zunehmende Bedeutung seit den 1990er Jahren sind auf viele Ursachen zurückzuführen. Eine wichtige Ursache besteht darin, dass Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse auf städtischer Ebene nicht mehr ausschließlich durch traditionelle politisch-administrative Steuerung erfolgen können, sondern durch eine Vielzahl von Kräften außerhalb von politisch legitimierten Strukturen beeinflusst werden (Fürst 2007: 5). Des Weiteren sind Steuerungsdefizite in diesen Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen zu beobachten, die u.a. auf die Finanzengpässe der öffentlichen Haushalte, den Verlust der staatlichen Durchsetzungs- und Gestaltungsmacht, das Fehlschlagen staatlicher Programme und Konzepte und die Integration der EU und den zunehmenden Standortwettbewerb zurückzuführen sind (Fürst 2000a: 1ff). Die unflexible Funktionsweise traditioneller Planungsverfahren, die zudem häufig durch Langwierigkeit und eine hohe Regelungsintensität gekennzeichnet sind, ist nicht in der Lage, diesen veränderten Rahmenbedingungen angemessen Rechnung zu tragen. Vor diesem Hintergrund ist der Verständniswandel in der Planung zu verstehen, der sich seit Ende der 1980er Jahre vollzogen hat: Anstelle der rein ordnungsorientierten Planung entwickelt sich das Planungsverständnis zunehmend in Richtung einer kooperativen Planung, die strategisch ausgerichtet und prozess- und umsetzungsorientiert ist und die die Adressaten zunehmend als Partner und nicht ausschließlich als Nutznießer staatlicher Planungen sieht (Fürst 2000b: 17). Im Zusammenhang mit diesem Wandel im Planungsverständnis gewinnt die Steuerung im Sinne von Urban Governance ihre Relevanz.

Der Wandel im Planungsverständnis umfasst dabei nicht nur die Prozessebene, in der Steuerungsfragen eine zentrale Stellung einnehmen. Er umfasst auch den Bereich der konkreten inhaltlichen Zielsetzungen von städtebaulichen Projekten, die sich in den letzten zwei Jahrzehnten auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichtet haben. Dies ist wiederum zu verstehen vor dem Hintergrund der zunehmenden Umweltzerstörung und des fortschreitenden Klimawandels sowie sozialer Probleme, wie z.B. der zunehmenden Ausprägung von Disparitäten und Segregationsprozessen. Auf kommunaler Ebene ist das Leitbild der nachhaltigen Stadtentwicklung als eine Antwort auf die beschriebenen Tendenzen und mit dem Ziel erarbeitet worden, sowohl zu einer Reduzierung der Umweltauswirkungen als auch zu einer Verbesserung der Lebensqualität beizutragen. Das Verständnis nachhaltiger Quartiere, das dieser Arbeit zugrunde liegt und in Kap. 6 näher ausgeführt wird, schreibt sich in die Logik des Leitbilds einer nachhaltigen Stadtentwicklung ein und stellt deren Operationalisierung auf Quartiersebene dar. Mit anderen Worten werden nachhaltige Quartiere hier verstanden als räumliche, funktionelle und sozio-kulturelle Teileinheiten von Siedlungen, die die Ansprüche des Leitbilds der nachhaltigen Stadtentwicklung erfüllen.

Warum ist nun die Betrachtung der Schnittstelle von Urban Governance und nachhaltigen Quartieren von Interesse?

Die zunehmende Bedeutung des Ziels einer nachhaltigen Entwicklung, deren gesetzliche Verankerung (z.B. im deutschen oder im Schweizer Raumordnungsgesetz) sowie deren Schwerpunktsetzung auf die Einbeziehung der betroffenen Akteure in Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse sind ein Grund für die rasante Zunahme von Urban Governance-Arrangements in den letzten eineinhalb Jahrzehnten. Für die nachhaltige Stadtentwicklung stellt die Quartiersebene eine besonders geeignete Handlungsebene dar. Die Komplexität und die Vielfalt der betroffenen und beteiligten Akteure, durch die eine nachhaltige Quartiersentwicklung gekennzeichnet ist, und die aus der Zielsetzung einer nachhaltigen Entwicklung resultiert, erfordert dabei neue Steuerungsformen. Dieser Bedarf wird verstärkt durch die angesprochenen veränderten Rahmenbedingungen, wie die finanziellen Engpässe öffentlicher Haushalte, die zunehmende Anzahl und Komplexität interdependenter Problemlagen und die Defizite einer traditionellen hierarchischen Steuerung sowie des daraus resultierenden Wandels des Planungsverständnisses. Eine Steuerung im Sinne von Urban Governance erscheint vor diesem Hintergrund als notwendige Antwort.

Gleichzeitig sind in der Praxis seit ca. zwei Jahrzehnten auf kommunaler Ebene Bemühungen der öffentlichen Hand zu beobachten, nachhaltige Quartiere zu realisieren. Jedoch hat die Praxis gezeigt, dass die Realisierung keineswegs einfach ist und auch die Zielumsetzung vielfältigen Hindernissen und Schwierigkeiten gegenübersteht. Zudem zeigen sich Schwierigkeiten, die bei Fertigstellung erlangenen Qualitäten auch auf Dauer zu erhalten. Daraus resultiert das Interesse der Autorin an der systematischen Vertiefung der Frage, inwiefern eine höhere Zielkonformität in den Projekten erreicht

werden kann und inwiefern diese mit einer Steuerung im Sinne von Urban Governance zusammenhängt.

Zum anderen besteht bei den Ausprägungen von Governance auf Quartiersebene noch Forschungsbedarf, im Gegensatz zum Thema Governance auf internationaler, europäischer, nationalstaatlicher, regionaler und stadtreregionaler Ebene, auf denen es mittlerweile relativ gut erforscht ist (Gespräch mit Leresche, 28.11.2007).

Da die Realisierung und der Erhalt nachhaltiger Quartiere aber einen Handlungsbereich umfassen, der – wie in der Arbeit aufgezeigt wird – von dem Zusammenspiel unterschiedlicher räumlicher und administrativer Ebenen gekennzeichnet ist, wird bewusst nicht ein Begriff im Sinne von Neighbourhood Governance oder Quartiersgovernance verwendet. Dieses Zusammenspiel der Ebenen kommt aus Sicht der Autorin besser im Konzept der Urban Governance zum Ausdruck, noch dazu vor dem Hintergrund, dass die Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse zur Realisierung und zum Erhalt nachhaltiger Quartiere nicht nur auf Quartiersebene vorbereitet, getroffen und ausgestaltet werden, sondern eben in starkem Maße auch auf der kommunalen Ebene. Da jedoch Urban Governance wiederum in unterschiedlichsten Ausprägungen existiert und sich letztendlich jeweils durch den konkreten Gegenstand der Steuerungsprozesse definiert, wird hier von *Urban Governance im Kontext der Realisierung und des Erhaltes nachhaltiger Quartiere* gesprochen.

Urban Governance im Kontext der Realisierung und des Erhaltes nachhaltiger Quartiere wird hier als konzeptioneller Ansatz verstanden, der neue, kooperativ ausgerichtete Koordinationsmodi zur Steuerung zielgerichteter Interaktionen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren im städtischen Kontext beschreibt. Eine Präzisierung der Definition erfolgt – in Anlehnung an Schnur & Drilling (2009: 17 f.) und Einig, Grabher, Ibert et al. (2005: II ff.) – anhand der Betrachtung der Ausprägung von fünf Hauptmerkmalen (vgl. Kap. 4.2).

Besonderheiten der Dissertation

Abschließend kann festgehalten werden, dass die grundlegende Besonderheit der Dissertation in der Bearbeitung der Schnittstelle zwischen Urban Governance und nachhaltiger Quartiersentwicklung besteht. Konkret lassen sich folgende Besonderheiten der Arbeit hervorheben:

- das systematische Herausarbeiten des Zusammenhangs zwischen nachhaltigen Quartieren und der Notwendigkeit einer Steuerung im Sinne von Urban Governance, oder mit anderen Worten, die Anwendung des Konzepts von Urban Governance auf die Quartiersebene;
- das Herausarbeiten und Ableiten der Besonderheiten von Urban Governance im Zusammenhang mit nachhaltigen Quartieren aus der Begutachtung der Verwendung des Governance-Begriffs in unterschiedlichen fachlichen und räumlichen Kontexten;
- die Fokussierung auf den Faktor Zeit als einem noch vernachlässigten Aspekt im Urban Governance-Diskurs, um der Projektnachhaltigkeit, d.h. dem dauerhaften Erhalt der Qualitäten eines nachhaltigen Quartiers, einen angemessenen und notwendigen Stellenwert einzuräumen;
- die Einführung und systematische Anwendung eines Ansatzes zur empirischen Untersuchung von Urban Governance im Kontext nachhaltiger Quartiere anhand eines akteurzentrierten Ansatzes unter Einbeziehung der Ausprägung der Handlungskoordination¹ und der Urban Governance-Merkmale.

¹ Umfasst **Interaktionsformen**, mittels derer die Akteure interagieren, und **Instrumente**, mittels derer sie sich koordinieren. In diesem Rahmen müssen die Akteure mit **Divergenzen** umgehen, um gemeinsam (getragene) Lösungen erarbeiten und das Projektziel realisieren zu können.

1.2 Zielsetzungen und Untersuchungsschwerpunkte

Konkretes Ziel der Arbeit ist es, die Bedeutung der Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance zur Realisierung und zum Erhalt nachhaltiger Quartiere zu untersuchen. Mit den daraus folgenden Schlussfolgerungen soll ein Beitrag zur Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung geleistet werden.

Folgende Schwerpunkte werden in der vorliegenden Arbeit zur Untersuchung von Urban Governance gesetzt:

1. Die Bedeutung einer Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance bei der Realisierung nachhaltiger Quartiere (vgl. Kap. 1.2.1);
2. Die ausschlaggebenden Besonderheiten von Urban Governance im Kontext nachhaltiger Quartiere (vgl. Kap. 1.2.2);
3. Die Auswirkungen des Faktors Zeit als eines noch vernachlässigten Aspekts im Diskurs über Urban Governance und nachhaltige Quartiere (vgl. Kap. 1.2.3).

Schwerpunkt 1, der sich mit dem Zusammenhang zwischen nachhaltigen Quartieren und Urban Governance beschäftigt, ist dabei als übergeordnete Klammer zu verstehen. Gleichzeitig ist er als querschnittsorientiertes Fazit aller Schwerpunkte zu sehen. Dennoch wird Schwerpunkt 1 in diesem Kapitel, wie auch in der empirischen Untersuchung zu Beginn behandelt, da er als Rahmen für die folgenden Schwerpunkte dient. In Schwerpunkten 2 und 3 wird vertiefend auf Teilaspekte von Urban Governance eingegangen, die als besonders relevant erachtet werden.

1.2.1 Die Bedeutung einer Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance bei der Realisierung nachhaltiger Quartiere

Urban Governance ist in unterschiedlichsten Ausprägungen möglich. So kann eine Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance in unterschiedlichen Situationen initiiert werden und unterschiedliche Handlungsfelder zum Gegenstand haben. Der konkrete Gegenstand legt dann wiederum die Ausprägung von Urban Governance fest. So können Urban Governance-Prozesse zur Steuerung von stadtregionalen Entwicklungen, zur Lösung einer konkreten Problemlage oder zur Durchführung eines – mehr oder weniger komplexen – Projektes eingerichtet werden. Urban Governance ist besonders in den Fällen von Bedeutung, in denen der Gegenstand durch Interdependenz und Interdisziplinarität gekennzeichnet ist: Das betrifft vor allem Situationen, die durch interdisziplinäre und interdependente Problemlagen bzw. Handlungsfelder und somit durch eine Vielzahl und hohe Diversität der betroffenen Akteure gekennzeichnet sind, und in denen deshalb rein hierarchische (Projekt-)Steuerungsansätze nur begrenzt qualitativ hochwertige Lösungsansätze bieten bzw. nur begrenzt wirksam sind. Im Falle der vorliegenden Arbeit interessiert die Urban Governance, die das Projekt der Realisierung nachhaltiger Quartiere als konkreten Gegenstand hat.

Nachhaltige Quartiere sind aufgrund der Integration der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit durch stark interdisziplinäre, interdependente und hoch komplexe Zielsysteme gekennzeichnet. Diese führen zu einer Diversifikation der relevanten Handlungsfelder und Kompetenzbereiche, deren Bearbeitung i.d.R. ein sehr technisches oder spezialisiertes Expertenwissen erfordert. Dies begünstigt wiederum die Entstehung sektoraler, durch die jeweils themenbezogenen Experten dominierte Ansätze. Durch die große Anzahl an zu bearbeitenden Themenfeldern nimmt gleichzeitig die Anzahl an beteiligten Akteuren zu, die zudem aus unterschiedlichen Disziplinen und institutionellen Kontexten kommen und darüber hinaus durch unterschiedliche Handlungsorientierungen geprägt sind. Da die zu bearbeitenden Themenfelder aber in unterschiedlicher Weise in interdependenten und manchmal zueinander gegensätzlichen Beziehungen stehen, ist eine Koordinierung und Abstimmung zwischen den Akteuren und Themenfeldern unumgänglich, wenn ein qualitativ hochwertiges und kohärentes Ergebnis erzielt werden soll. Verstärkt wird die Notwendigkeit einer Steuerung, die die Integration und Koordination unterschiedlicher Akteure und Handlungsfelder ermöglicht, auch noch vor einem weiteren Gesichtspunkt: dem im Nachhaltigkeitsdiskurs etablierten Anspruch, betroffene Akteursgruppen (Bewohner, Quartiersnutzer etc.) in den Prozess zu integrieren und Partizipations- und Kooperationsprozesse zu initiieren, um Projekte auf die Nutzerbedürfnisse auszurichten.

In dieser Arbeit wird der Hypothese nachgegangen, dass zur Bewältigung dieser komplexen und interdependenten Sachverhalte die Initiierung von Urban Governance notwendig ist:

H 1: Eine Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance ist eine notwendige aber nicht hinreichende Bedingung zur Realisierung nachhaltiger Quartiere. Eine solche Prozesssteuerung entsteht nicht automatisch, sondern muss von den Akteuren aktiv entwickelt und etabliert werden. Die Projektqualität hängt demnach von der Qualität der Prozesssteuerung ab, die die Akteure fähig sind, zu entwickeln und zu etablieren.

Daraus leitet sich die Forschungsfrage ab, welche Einflussfaktoren für die Initiierung von Urban Governance förderlich sind und welche sich hinderlich auswirken.

Um dieser Thematik nachzugehen, wird ein empirischer Ansatz zur Untersuchung von Urban Governance entwickelt. Dabei wird u.a. untersucht, welchen Mehrwert eine Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance für das Projekt bringt, ob Grenzen in einer solchen Steuerung liegen, und welches diese sind. Für die Durchführung zukünftiger Projekte werden schließlich Faktoren identifiziert, die auf Urban Governance-Prozesse förderlich wirken.

1.2.2 Die ausschlaggebenden Besonderheiten von Urban Governance im Kontext nachhaltiger Quartiere

Der zweite Schwerpunkt der Arbeit konzentriert sich auf die Untersuchung der Besonderheiten von Urban Governance, die für die Realisierung nachhaltiger Quartiere aus Sicht der Autorin von besonderer Relevanz sind. Darunter fallen

- die Steuerungsform der Kooperation zur Koordination und Kombination formeller und informeller Planung (vgl. Kap. 1.2.2.1);
- die Akteursgruppe der Zivilgesellschaft, dessen Einflusspotenziale häufig unzureichend genutzt werden (vgl. Kap. 1.2.2.2);
- die Interaktionsform der Verhandlung als besonders relevanter Interaktionsform im Rahmen von Urban Governance (vgl. Kap. 1.2.2.3).

1.2.2.1 Steuerungsform: Kooperation

Zur Bearbeitung der angesprochenen komplexen, interdisziplinären und interdependenten Aufgabenfelder, die sich im Rahmen der Realisierung eines nachhaltigen Quartiers stellen und die eine diversifizierte und umfassende Anzahl an Akteuren mit sich bringen, bedarf es einer besonderen Gestaltung des Planungsprozesses. Um unter den beschriebenen Bedingungen ein qualitativ hochwertiges Projektergebnis verwirklichen zu können, ist es ausschlaggebend, dass in diesem Planungsprozess sowohl die formellen Planungen als auch die informellen Planungen sinnvoll, situationsbezogen und wirkungsvoll durchgeführt und miteinander koordiniert und kombiniert werden. In der Tat sind die traditionellen formellen Planungsinstrumente nicht ausreichend, um die Bearbeitung der komplexen und interdependenten Aufgabenfelder unter Einbindung der betroffenen Akteure zu ermöglichen. Es bedarf folglich sogenannter informeller Instrumente, um die formellen Planungsinstrumente situations- und bedarfsbezogen zu ergänzen.

Unter formeller Planung werden hier Planungen verstanden, die „geprägt durch festgelegte Verfahrensschritte und Beteiligungsstrukturen“ (Pahl-Weber 2010: 227) sind. Informelle Planung verzichtet dagegen auf festgelegte Formen, ist nicht förmlich und nicht grundsätzlich verbindlich. „Das wesentliche Unterscheidungsmerkmal zu formeller Planung besteht darin, dass informelle Planung im Ablauf nicht bzw. nicht in der Genauigkeit geregelt ist wie die formelle Planung“ (Pahl-Weber 2010: 227) (vgl. Kap. 4.5). Dabei sei angemerkt, dass diese beiden Begriffe nicht als eindeutige Kategorien zu verstehen sind, sondern der Übergang zwischen beiden „Polen“ fließend ist und auch die Instrumente eines Bereichs Elemente des anderen umfassen können: So verfügen z.B. städtebauliche Verträge, die in dieser Arbeit als informelles Vertragsinstrument verstanden werden, aufgrund ihrer rechtlichen Komponente auch über Charakteristika der formellen Planung. Die Unterscheidung in informelle und formelle Planung (bzw. Instrumente) wird hier aber dennoch als sinnvoll erachtet. Dies dient vor allem dazu, die Relevanz hervorzuheben, die die Ergänzung der traditionellen formellen Planungen um eben diese neuen informellen Planungen (bzw. Instrumente) für Urban Governance hat. Nur durch den Einsatz dieser informellen Instrumente, natürlich in Kombination und koordiniert mit den formellen Verfahren, können unter den komplexen Rahmenbedingungen themen-, akteurs- und situationspezifische Lösungen erarbeitet werden.

Um die Planungsprozesse gewinnbringend für die Projektqualität als eine Abfolge formeller und infor-

meller Verfahren und Instrumente gestalten bzw. zwischen den Akteuren aushandeln zu können, ist die Steuerungsform Kooperation von besonderer Bedeutung. Es kommt also zu einer Ergänzung der traditionellen hierarchischen Steuerungsform um nicht-hierarchische Steuerungsformen (Kooperation, Wettbewerb). Dabei hat die Steuerungsform Hierarchie weiterhin auch ihre Berechtigung und wird – solange der Planungsprozess in einem Rechtsstaat stattfindet – den nötigen Rahmen bilden: So sprechen z.B. Schnur & Drilling (2009: 17) in diesem Zusammenhang von Governance-Arrangements, die durch einen „Netzwerkcharakter mit hierarchischem Backbone“ gekennzeichnet sind. Die Herausforderung liegt darin, die verschiedenen Steuerungsformen so einzusetzen, dass sie sich sinnvoll ergänzen und ihre Wirkungen für das Projekt gewinnbringend entfalten können.

In dieser Arbeit wird angenommen, dass der Steuerungsform Kooperation in diesem Zusammenhang eine besondere Rolle für die Prozessqualität und letztendlich auch für die Projektqualität zukommt. Dabei gilt es, diese Steuerungsform nicht nur zur Integration der unterschiedlichen sektoralen Themenbereiche der nachhaltigen Entwicklung zu nutzen, sondern auch zur vertikalen Koordination der zuständigen und betroffenen räumlichen und administrativen Ebenen.

H 2.1: Zur Realisierung nachhaltiger Quartiere bedarf es einer kooperativen Prozesssteuerung, die sowohl die formellen als auch die informellen Planungen bedarfsbezogen und zielorientiert koordinieren und kombinieren kann.

1.2.2.2 Akteure: Zivilgesellschaft

Wie bereits angesprochen, ist bei der Realisierung nachhaltiger Quartiere eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure beteiligt. Die Zusammensetzung dieser Akteure hängt insbesondere von den Grundeigentumsverhältnissen, den involvierten Investoren (privatwirtschaftliche, öffentliche, zivilgesellschaftliche etc.) und der Stellung der öffentlichen Hand ab. Sie wird aber auch dadurch diversifiziert, dass nachhaltige Quartiere aufgrund des Nachhaltigkeitsanspruches und der damit einhergehenden Spezialisierung Experten aus unterschiedlichen Fachrichtungen zur Bearbeitung der komplexen Themenfelder bedürfen. In dieser Arbeit wird die Meinung vertreten, dass neben diesen technischen Experten auch die Quartiersnutzer mit ihrem „Experten“-Wissen bezüglich der Praxis und des Lebens des Quartiers wichtige Akteure sind. Deren Integration ist eine wichtige Voraussetzung, um eine Ausrichtung des Projekts an den Nutzerbedürfnissen gewährleisten zu können. Um das Know-how der Quartiersnutzer auch in Wert setzen zu können, bedarf es informeller Beteiligungsprozesse, die über das Maß der formellen Bürgerbeteiligung hinausgehen. Eine stärkere Ausrichtung des Projekts an den Bedürfnissen der (zukünftigen) Quartiersnutzer verbessert die Projektqualität sowie die Projektnachhaltigkeit. Darüber hinaus ist die Partizipation der betroffenen Akteure der Zivilgesellschaft auch vor dem Hintergrund der demokratischen Legitimation und der Erhöhung der Projektakzeptanz in dieser Zielgruppe wichtig.

Im Kontext der Realisierung nachhaltiger Quartiere wurde die Relevanz der Steuerungsform Kooperation hervorgehoben. In diesem Zusammenhang ist unter der Frage „Wer kooperiert?“ aus Sicht der Autorin die Akteursgruppe der Zivilbevölkerung von besonderer Bedeutung. Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass diese Zielgruppe häufig in solchen Projekten vernachlässigt wird. Unter dem Stichwort der Trilateralität als eines bedeutenden Merkmals von Urban Governance wird in der Untersuchung ein Augenmerk auf die Partizipation der Zivilgesellschaft gerichtet: Es wird eruiert, mit welchen Instrumenten diese in die Planungsprozesse integriert werden, wobei in dieser Arbeit vor allem die informellen Beteiligungsprozesse, d.h. die Prozesse, die über die formelle Bürgerbeteiligung hinausgehen, eine besondere Beachtung erhalten. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass die formellen Beteiligungsverfahren keine ausreichende Integration und Partizipation der Zivilgesellschaft ermöglichen. Die Art der Ausgestaltung der informellen Beteiligungsprozesse ist dabei ein ausschlaggebendes Kriterium, das darüber entscheidet, inwiefern das Know-how der Quartiersnutzer auch wirkungsvoll und sinnvoll in Wert gesetzt werden kann. Daraus ergibt sich die Frage, welche Erfolgsfaktoren die Art der Ausgestaltung dieser informellen Beteiligungsprozesse fördern bzw. welchen Grenzen diese informellen Beteiligungsprozesse unterliegen.

H 2.2 Neben der Beteiligung traditioneller Akteursgruppen am Realisierungsprozess ist die Beteiligung betroffener zivilgesellschaftlicher Gruppen ein wichtiger Bestandteil von Prozessen zur Entwicklung nachhaltiger Quartiere. Die Partizipation der betroffenen zivilgesellschaftlichen Gruppen erhöht die Ausrichtung des Projekts auf die Nutzerbedürfnisse und verbessert die Projektqualität und die Projektnachhaltigkeit. Ein Verständnis von Bürgern² als Experten und ihres Know-hows als Ressource ist für den wirkungsvollen Einsatz der Partizipation eine wichtige Voraussetzung. Ihre volle Wirkung entfalten kann.

1.2.2.3 Interaktionsform: Verhandlungen

Die Festlegung der Zielsetzungen zur Ausgestaltung nachhaltiger Quartiere ist von vielen externen Faktoren abhängig, wie z.B. der Quartiersgröße, seiner Lage im Stadtgebiet und der Charakteristika der angrenzenden Quartiere (im Hinblick auf das Mobilitätsangebot, die soziale und funktionale Mischung, das Angebot an Grünflächen etc.). Auch sind die Zielsetzungen im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung keineswegs per se geregelt, sondern bedürfen einer situationsbezogenen Konkretisierung, insbesondere auch, da die einzelnen Zielsetzungen i.d.R. über die gesetzlich geregelten Bestimmungen (z.B. im Rahmen der Energieeinsparverordnung) hinausgehen und somit für das Projekt definiert werden müssen. Neben den externen Einflussfaktoren hängt die Definition dieser Zielsetzungen in hohem Maße von den Handlungsorientierungen der beteiligten Akteure (insbesondere der Grundeigentümer, der Investoren, der rahmengebenden Akteure der öffentlichen Hand und der Quartiersnutzer) bzw. von ihren verfügbaren Ressourcen und ihren institutionellen Kontexten ab. Vor diesem Hintergrund ist es zu verstehen, dass bei den Akteuren sehr unterschiedliche und auch kontroverse Vorstellungen über die Ausgestaltung der Zielsetzungen.

In dieser Arbeit wird angenommen, dass es aufgrund dieser Rahmenbedingungen der Interaktionsform der Verhandlung bedarf, um in diesen divergenten Bereichen zu einer Einigung zu erlangen. In der Tat sind Verhandlungen in kooperativ angelegten Steuerungsprozessen eine besonders relevante Interaktionsform. Unter dem Blickwinkel der Steuerungsform Kooperation interessiert die Frage „Wie wird kooperiert?“. Weiterhin ist es aufschlussreich zu wissen, ob es – trotz der großen Diversität nachhaltiger Quartiere – bestimmte Themenbereiche gibt, in denen die Definition der Zielsetzungen besonders häufig Gegenstand von Verhandlungen ist.

Vor dem Hintergrund der verschiedenen beteiligten Akteure mit ihren unterschiedlichen Handlungsorientierungen ist es verständlich, dass Divergenzen zwischen den Akteuren auftreten. Für die Zusammenarbeit ist jedoch unumgängliche Voraussetzung, dass die beteiligten Akteure auch über ein ausreichendes Maß an Übereinstimmungen („convergence“) bzw. übereinstimmenden Zielvorstellungen verfügen, um überhaupt zusammenarbeiten zu können und sich auf Verhandlungen einzulassen. Die Qualität des Projektergebnisses hängt letztendlich von der Verhandlungsfähigkeit der Akteure ab. Unter Verhandlungsfähigkeit wird hier verstanden, dass die Akteure verhandlungsbereit sind und dass sie über die für Verhandlungen notwendigen Kompetenzen verfügen. Darüber hinaus gehört die Konsensbereitschaft der Akteure dazu, die gegeben ist, wenn die Akteure die getroffenen Verhandlungsergebnisse im Nachhinein auch anerkennen und gemeinsam tragen und umsetzen.

Die Steuerungsform Kooperation sowie die Interaktionsform Verhandlung begünstigen organisations- und steuerungsbezogene und technische Lernprozesse, die wiederum notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingungen zur Verbesserung der Projektqualität und -nachhaltigkeit sind.

H 2.3: Verhandlungen sind die zentrale Interaktionsform in Urban Governance-Prozessen zur Realisierung nachhaltiger Quartiere. Die Qualität eines nachhaltigen Quartiers ist abhängig von der Verhandlungsfähigkeit der Akteure.

² Der Begriff „Bürger“ wird hier in einem weiten Sinne verwendet. Unter Bürger werden somit alle Zivilpersonen unabhängig ihrer Staatsangehörigkeit verstanden.

1.2.3 Die Auswirkungen des Faktors Zeit als ein noch vernachlässigter Aspekt im Urban Governance-Diskurs und bei der Betrachtung nachhaltiger Quartiere

Ein zentraler Punkt dieser Dissertation ist der Faktor Zeit, mit anderen Worten der *Erhalt der Nachhaltigkeitsqualitäten auf Dauer*, und die Auswirkungen des Faktors Zeit auf die Projekt- und Prozessqualität. Dieser Faktor Zeit wird hier sowohl auf die nachhaltigen Quartiere (Kap. 1.2.3.1), die in dieser Arbeit den konkreten Gegenstand der Urban Governance-Prozesse darstellen, als auch auf die Urban Governance-Arrangements (Kap. 1.2.3.2) angewendet:

1.2.3.1 Erhalt der Qualitäten eines nachhaltigen Quartiers auf Dauer: Projektnachhaltigkeit

Aus der Nachhaltigkeitsperspektive betrachtet ist nicht nur die Realisierung eines nachhaltigen Quartiers von Bedeutung, sondern auch der dauerhafte Erhalt der zu einem gegebenen Zeitpunkt errungenen Qualitäten. Somit haben nachhaltige Quartiere aufgrund ihrer Notion der „Nachhaltigkeit“ per se den Faktor Zeit als Merkmal. Bei Produkten und auch Immobilien wird in diesem Zusammenhang häufig der Begriff des Lebenszyklus verwendet. Im Kontext der Realisierung nachhaltiger Quartiere wird der Faktor Zeit häufig aber vernachlässigt bzw. in seiner Relevanz unterschätzt, und zwar sowohl in Untersuchungen als auch in der Praxis. Diese Feststellung bezieht sich sowohl auf die Projektkonzeption und -realisierung als auch auf das Projektmanagement. Dabei wäre aber für die eigentliche „Nachhaltigkeit“ des Projekts die Integration der langfristigen Perspektive von entscheidender Bedeutung. Denn nur wenn die errungenen Qualitäten auch auf Dauer erhalten bleiben, entspricht ein „nachhaltiges“ Quartier auch dem eigentlichen Anspruch der Nachhaltigkeit.

Erfahrungen mit großen Stadterweiterungen vergangener Jahrzehnte, die bei ihrer Fertigstellung für ihre Modellhaftigkeit gefeiert und gelobt wurden, zeigen, dass diese in den darauffolgenden Jahrzehnten häufig durch Degradierungstendenzen gekennzeichnet waren und heute die kommunalen Gebietskörperschaften vor einen enormen Handlungsbedarf mit hohen Kosten stellen, um diesen Trends entgegenzuwirken.

Vor diesem Hintergrund bzw. aus der Bedeutung des Faktors Zeit resultiert die Relevanz der Betrachtung der Nutzungsphase (vgl. auch Schäffer 2012). Es stellt sich die Frage, auf welche Weise die realisierten Qualitäten langfristig erhalten bleiben können. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig zu wissen, welche Handlungsfelder auch in der Nutzungsphase relevant sind, und welche Auswirkungen das auf den Steuerungsbedarf hat. Weiter interessiert, auf welche Weise zukünftige (negative) Entwicklungen in der Nutzungsphase antizipiert und bereits in die Planungen und die Projektkonzeption mit einbezogen werden können oder auf welche Weise (negative) Entwicklungen in der Nutzungsphase, die nicht vorausgesehen worden sind oder vorausgesehen werden konnten, rechtzeitig identifiziert werden können, und wie ihnen aktiv entgegengewirkt werden kann. Die entscheidende Frage ist, durch welche Art von Steuerung die Qualitäten eines nachhaltigen Quartiers auf Dauer erhalten und gefördert oder ggf. gefährdet werden können bzw. welche Einflussfaktoren dabei relevant sind. In dieser Arbeit wird dabei angenommen, dass nicht nur die Realisierung, sondern auch der langfristige Erhalt der errungenen Qualitäten einer Steuerung im Sinne von Urban Governance bedarf.

Damit liegt dieser Arbeit ein anderes Verständnis von nachhaltigen Quartieren zugrunde als dem allgemeinen Mainstream. Letzterer ist durch die Tendenzen der Etikettierung von nachhaltigen Quartieren charakterisiert, die dem heute vorherrschenden Verständnis von nachhaltigen Quartieren entspricht, bei dem vor allem der momentane Zustand zu einem gegebenen Zeitpunkt hervorgehoben wird. In dieser Arbeit wird dagegen die Notwendigkeit hervorgehoben, nachhaltige Quartiere nicht als Momentaufnahme zu verstehen, sondern als einen auf Dauer angelegten langfristigen Prozess, der es ermöglicht, die errungenen Projektqualitäten auch auf Dauer zu erhalten. Um dem Zeitfaktor Ausdruck zu verleihen, wird hier von Projektnachhaltigkeit gesprochen, wenn die hochwertigen Projektqualitäten im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung auch auf Dauer erhalten bleiben.

H 3.1: Das Paradox nachhaltiger Quartiere besteht darin, dass der Erhalt ihrer Qualitäten im Sinne einer dauerhaften nachhaltigen Entwicklung i.d.R. vernachlässigt wird. Gerade aber der Faktor Zeit ist ein entscheidendes Merkmal der nachhaltigen Entwicklung. Um die im Sinne einer nachhaltigen Quartiersentwicklung errungenen Qualitäten langfristig zu erhalten bzw. um zu erreichen, dass ein Quartier auch auf Dauer dem Nachhaltigkeitsanspruch entspricht, bedarf es einer Steuerung im Sinne von Urban Governance.

1.2.3.2 Verstetigung der Urban Governance-Kultur

Die langfristige Perspektive („Temporalität“ in Schnur & Drilling 2009: 18) stellt ein Merkmal von Urban Governance dar. Einig, Grabher, Ibert et al. (2005: II f.) sprechen in diesem Zusammenhang davon, dass „das Zusammenwirken von (langfristiger) Vision und (kurzfristig zu realisierendem) Projekt“ spezifisch für Urban Governance ist: Eine gemeinsame (langfristige) Vision bzw. Zielvorstellung ist notwendig, damit die so unterschiedlichen Akteure überhaupt bereit sind, sich zu einer gemeinsamen Projektrealisierung zusammenzuschließen. Gleichzeitig definiert der Faktor Zeit auch den Rahmen, in dem das Projekt durchgeführt werden soll und somit auch eine gewisse Projektlogik: Übermäßiger Zeitdruck führt zu einer anderen Art von Projektrealisierung als ein Projekt, das ohne Zeitdruck realisiert wird (wobei letzteres in der Praxis relativ selten vorkommt). Aus dieser Perspektive spielt der Faktor Zeit für die Ausprägung von Urban Governance eine wichtige Rolle.

In dieser Arbeit wird die Bedeutung des Faktors Zeit aber noch um einen weiteren Aspekt ergänzt: Bezieht man die gemeinsame (langfristige) Vision im Zusammenhang mit der Realisierung und dem Erhalt nachhaltiger Quartiere auf den Urban Governance-Prozess, ergibt sich die Frage der Verstetigung der etablierten Urban Governance-Kultur. Konkret interessiert dabei, inwiefern die Steuerungserfahrungen und -beziehungen, die im Zusammenhang mit der Realisierung eines nachhaltigen Quartiers gewonnen bzw. etabliert wurden, für die Fortsetzung eines Projekts (Qualitätserhalt auf Dauer) bzw. für zukünftige Projekte in Wert gesetzt bzw. übertragen werden. Oder anders formuliert: Inwiefern führen die initiierten Planungsprozesse im Sinne von Urban Governance zu einem Umdenken bei den beteiligten Akteuren? Inwiefern werden die (teils mit Mühe) errungenen, im Rahmen des Projekts erfolgreich etablierten Kooperationsbeziehungen und -strukturen auch für darauffolgende Projekte eingesetzt? Auch wenn zu einem gewissen Zeitpunkt das konkrete Projektziel (in diesem Falle die Realisierung eines neuen nachhaltigen Quartiers) erreicht und der konkrete Kooperationsanlass hinfällig ist, wäre es dennoch für die übergeordnete Vision überaus wichtig und nützlich, wenn die gewonnenen Kenntnisse und Erfahrungen nicht verloren gingen, sondern weiterhin genutzt, an neue Situationen angepasst und weiterentwickelt würden.

H 3.2: Die Erfahrungen mit der Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance, die bei der Realisierung eines nachhaltigen Quartiers gewonnen werden, führen bei den Projektbeteiligten zur Entwicklung einer Governance-Kultur. Diese Governance-Kultur trägt zum langfristigen Erhalt der errungenen Projektqualitäten und zu einer Verbesserung der Qualität zukünftiger Projekte bei.

Somit schließt sich der Kreis: Wurde im ersten Teil untersucht, welchen Einfluss Urban Governance auf die Realisierung nachhaltiger Quartiere hat, wird hier geschaut, inwiefern der Gegenstand der Urban Governance, d.h. das Projekt des nachhaltigen Quartiers, die etablierte Urban Governance beeinflusst und zu einer Verstetigung dieser Urban Governance-Kultur führt.

1.3 Methodik und Aufbau

1.3.1 Methodisches Vorgehen

Die Forschungsarbeit gründet auf Bausteinen aus Theorie (vor allem Teil A) und Empirie (vor allem Teil C). Teil A stützt sich auf die Analyse von Fachliteratur zur Behandlung des Themenbereichs Governance. In Teil B wird aufbauend auf der bisherigen wissenschaftlich untersuchten Praxis die Notwendigkeit für nachhaltige Quartiere herausgearbeitet. Die Diskussion der praktischen Ausgestaltung nachhaltiger Quartiere sowie die Identifizierung von Herausforderungen und Handlungsbedarf (Kap. 7) sind das Ergebnis eigener empirischer Erhebungen. Diese wurden im Rahmen des schweizerischen Modellvorhabens „nachhaltige Quartiere für die Stadtregion Lausanne“³ (vgl. Schäffer 2008; Schäffer, Ruegg & Litzistorf 2010) getätigt und im Anschluss daran um ausgewählte Modellquartiere erweitert.

Die Methodik, die der Untersuchung der zwei Hauptfallstudien Kronsberg und Neu-Oerlikon im Teil C zugrunde liegt, wird umfassend in Kap. 8 erläutert. Hierfür wird ein Ansatz zur empirischen Untersu-

³ Das Modellvorhaben wurde von 2007 bis 2010 federführend vom Bundesamt für Raumentwicklung in Kooperation mit dem Kanton Waadt, der Stadt Lausanne, dem Schéma directeur de l'Ouest lausannois, den Planungsbüros Equiterre und TribuArchitecture sowie der Université de Lausanne durchgeführt.

chung von Urban Governance entwickelt. Dieser Ansatz zur empirischen Untersuchung von Urban Governance beruht insbesondere auf dem theoretischen Rahmen des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz & Scharpf 1995b) unter Einbeziehung der Ausprägung der Handlungskoordination⁴ und der Urban Governance-Merkmale sowie der Erweiterung um relevante systemische⁵, vertikale bzw. maßstabsübergreifende⁶, strategische und planungspraktische⁷ Elemente. Die Schlussfolgerungen beruhen auf dem Zusammenführen von Theorie und Empirie.

Die Forschungsarbeit wurde in zwei Phasen realisiert. In der ersten Phase wurde der Akzent auf die Untersuchung von Urban Governance im Kontext der Realisierung nachhaltiger Quartiere gelegt. Aus diesem Grund konzentriert sich die theoretische Betrachtung von Urban Governance in Teil A (und insbesondere im Kap. 4) auf die Realisierungsphase.

Als ein wichtiges Ergebnis der empirischen Untersuchung von Urban Governance im Zusammenhang mit der Realisierung nachhaltiger Quartiere (Phase 1) wurde deutlich, dass der Erhalt der errungenen (Nachhaltigkeits-)Qualitäten im Quartier auf Dauer (d.h. die Projektnachhaltigkeit) einer intensiveren Betrachtung bedarf. In der Tat hat sich während der Forschungsarbeiten die Relevanz einer umfassenden Betrachtung und Integration des Faktors Zeit in die Projektplanung gezeigt, da sich die errungenen (Nachhaltigkeits-)Qualitäten als äußerst fragile Gebilde herausgestellt haben, die nicht per se und auf Dauer Bestand haben, sondern einer (langfristigen) Pflege bedürfen (vgl. Kap. 7.1.10.3 und Kap. 9).

Aus diesem Grund wurden in einer zweiten Phase die Zielsetzungen der Forschungsarbeit um den Faktor Zeit (vgl. Kap. 1.2.3) erweitert. Zur Untersuchung des Faktors Zeit wurde die empirische Arbeit in Teil C auf die Nutzungsphase ausgedehnt (vgl. Kap. 8.2, Kap. 10, Kap. 11.4 und Kap. 11.5). Dabei wurde untersucht, welche Akteure und welche Handlungsfelder während der Nutzungsphase relevant sind und in wie fern eine Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance in der Nutzungsphase ausschlaggebend für den Erhalt der Projektnachhaltigkeit ist. In dieser zweiten Phase wurde jedoch nicht nur die Nutzungsphase näher untersucht, sondern rückwirkend auch noch einmal die Realisierungsphase, und zwar im Zusammenhang mit den Auswirkungen auf die Nutzungsphase. Zur empirischen Untersuchung der Nutzungsphase wurde – mit entsprechenden Anpassungen – auf die Theorie von Urban Governance im Kontext der Realisierung nachhaltiger Quartiere zurückgegriffen.

Auswahl der Fallstudien

Bei der Untersuchung der Modellquartiere in Europa ging es darum, einen Überblick über die städtebauliche Realität nachhaltiger Quartiere zu erhalten. Dazu wurde ein möglichst breites Spektrum an Diversität hinsichtlich der Struktur- und Prozessmerkmale in den Fallbeispielen gesucht. Darüber hinaus wurden gut dokumentierte Fälle gesucht, um sich auf eine breite Basis an Informationen für die Analyse stützen zu können. Anhand der ausgewählten Modellquartiere sollte die Erarbeitung eines Überblicks über die Ausprägung der Zielbereiche nachhaltiger Quartiere in der Praxis und der damit verbundenen Herausforderungen ermöglicht werden (vgl. Kap. 7).

Zur Vertiefung des Faktors Zeit wurde darüber hinaus mit dem Quartier Les Puggessies ein Vorläuferquartier nachhaltiger Quartiere gewählt, um Rückschlüsse aus dem 25-jährigen Bestehen herausarbeiten zu können (vgl. Kap. 7.2).

Die detaillierte Argumentation für die Auswahl der Fallstudien Kronsberg (Hannover) und Neu-Oerlikon (Zürich) findet sich in Kap. 8.5. Neben der Berücksichtigung grundsätzlicher Strukturmerkmale (u.a. ähnliche Größe, zeitgleiche und Anfang der 2000er Jahre abgeschlossene Realisierung) und Rahmenbedingungen (u.a. gut dokumentierte Fälle) war die Ausprägung der Prozessmerkmale für die Auswahl entscheidend. In der Tat wurden sie ausgesucht aufgrund ihrer Relevanz für die Untersu-

⁴ Umfasst Interaktionsformen, mittels derer die Akteure interagieren, und Instrumente, mittels derer sie sich koordinieren. In diesem Rahmen müssen die Akteure mit Divergenzen umgehen, um gemeinsam (getragene) Lösungen erarbeiten und das Projektziel realisieren zu können.

⁵ Hierbei handelt es sich um Beziehungen und Systemzusammenhänge zwischen den einzelnen Variablen, die im akteurzentrierten Institutionalismus nicht berücksichtigt werden.

⁶ Die unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen, auf denen sich die Prozesse abspielen, und das Zusammenspiel zwischen ihnen (bzw. den jeweiligen Akteuren der Ebenen) werden im Ansatz von Mayntz & Scharpf (1995b) nicht in die Untersuchung einbezogen.

⁷ Im Ansatz von Mayntz & Scharpf (1995b) wird ferner die Dimension der Strategien, die von den Akteuren gewählt werden, vernachlässigt. In einem Prozess der Schaffung nachhaltigen Wohnungsneubaus äußern sich die Strategien in den gewählten (inhaltlichen oder prozessualen) Instrumenten, die wiederum den Prozess beeinflussen und zur Entwicklung des Prozessergebnisses einen entscheidenden Beitrag leisten. Auch aus planungspraktischer Sicht ist es wichtig, die (Schlüssel-)Instrumente verstehen und bewerten zu können.

chung von Urban Governance. Dabei wurde das Quartier Kronsberg gewählt aufgrund seines Realisierungsprozesses im Rahmen eines öffentlichen Steuerungsmodells mit ausgeprägten kooperativen Elementen. Zur Erweiterung der Untersuchungsperspektive wurde Neu-Oerlikon gewählt wegen seines Realisierungsprozesses im Rahmen eines vom öffentlichen Steuerungsmodell abweichenden kooperativen Steuerungsmodells.

Ausgrenzungen

Zur Analyse der Nutzungsphase wurde wie bereits erwähnt – mit entsprechenden Anpassungen – auf die Theorie von Urban Governance im Kontext der Realisierung nachhaltiger Quartiere zurückgegriffen (vgl. insbesondere Kap. 4). Eine umfassende Erweiterung des theoretischen Teils A und insbesondere des Kap. 4 auf die Besonderheiten von Urban Governance während der Nutzungsphase hätte den Rahmen dieser Arbeit gesprengt und wurde aus diesem Grund nicht unternommen. Aufgrund der thematischen Nähe der betroffenen Bereiche und den entsprechenden Anpassungen entsteht dadurch für die Forschung aus inhaltlicher Perspektive aber kein Qualitätsverlust.

Auch wurde der entwickelte Ansatz zur empirischen Untersuchung von Urban Governance nicht auf die Nutzungsphase des Kronsbergs angewendet, da auch dies den Rahmen der Arbeit gesprengt hätte. Vor diesem Hintergrund und unter Beachtung der Tatsache, dass es sich bei der Untersuchung der Nutzungsphase um einen neuen Themenbereich handelt, schien ein exploratives Vorgehen zur Identifizierung relevanter Handlungsfelder und sich stellender Herausforderungen zielführender.

Des Weiteren wurde aus den erwähnten Aufwandsgründen der entwickelte Ansatz zur empirischen Untersuchung von Urban Governance bewusst nicht auf die Fallstudie Neu-Oerlikon angewendet. Es wurde als sinnvoller erachtet, die Fallstudie Neu-Oerlikon zur Vertiefung relevanter Teilaspekte heranzuziehen.

1.3.2 Aufbau der Arbeit

Die Arbeit setzt sich aus vier Teilen zusammen, die wie folgt charakterisiert sind⁸:

Im **Teil A** werden die theoretischen Grundlagen von Urban Governance gelegt. Dazu werden zunächst in Kap. 2 die konzeptionellen Grundlagen des Governance-Begriffs aus der Perspektive verschiedener Wirtschaftsdisziplinen und in verschiedenen raumbezogenen Kontexten erläutert. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die Handlungskoordination in Governance-Systemen gelegt (Kap. 2.3). In diesem Zusammenhang wird die Bedeutung von Divergenzen als zentralen Momenten und von Verhandlungen als besonders relevanter Interaktionsform in Governance-Systemen herausgearbeitet.

Auf dieser Grundlage wird in Kap. 3 das Konzept der Urban Governance im Allgemeinen eingeführt und in seinen unterschiedlichen Ausprägungen vorgestellt. Darüber hinaus werden Einflussfaktoren auf Urban Governance identifiziert und Grenzen dieser Form von Steuerung aufgezeigt.

Darauf aufbauend wird in Kap. 4 auf die speziellen Urban Governance-Systeme, die als konkreten Anlass die Realisierung nachhaltiger Quartiere haben, eingegangen. In der Tat wird Urban Governance nicht per se oder automatisch initiiert und etabliert, sondern bedarf der gemeinsamen Vision bzw. eines konkreten Gegenstands der Kooperation. Im Falle dieser Arbeit handelt es sich dabei um die Realisierung nachhaltiger Quartiere.

Vor diesem Hintergrund wird in Kap. 4.1 der Zusammenhang zwischen Urban Governance und nachhaltigen Quartieren erläutert und in Kap. 4.2 das Urban Governance-Verständnis dieser Arbeit mit seinen spezifischen Merkmalen definiert. Darauf folgend werden in Kap. 4.3 drei Modelle zur Steuerung von Realisierungsprozessen nachhaltiger Quartiere identifiziert: Dabei handelt es sich um das öffentliche, das privatwirtschaftliche und das kooperative Steuerungsmodell. Auf dieser Grundlage werden Akteursgruppen (vgl. Kap. 4.4), die i.d.R. an solchen Urban Governance-Prozessen beteiligt sind, und relevante Instrumente (Kap. 4.5), die in solchen Prozessen eingesetzt werden können, vorgestellt. Unter Einbeziehung der in Teil A gewonnenen Erkenntnisse wird im Fazit (Kap. 4.6) das hier verwendete Verständnis des Urban Governance-Systems, das die Basis für die empirische Arbeit im Teil C bildet, in schematisierter Form dargestellt.

Teil B widmet sich der Thematik der nachhaltigen Quartiere, die den konkreten Gegenstand der Urban Governance-Systeme, die in dieser Arbeit untersucht werden, darstellen. Ziel von Teil B ist es,

⁸ Innerhalb der jeweiligen Teile werden an relevanten Stellen dem Leser im Rahmen von Exkursen zusätzliche Hintergrundinformationen vermittelt, die einen ergänzenden Charakter aufweisen.

Merkmale, Handlungsfelder und Herausforderungen nachhaltiger Quartiere herauszuarbeiten. In einem ersten Schritt werden dazu der Kontext und die Hintergründe der Problematik erläutert: Es wird das Leitbild einer nachhaltigen Stadtentwicklung thematisiert (Kap. 5.1), das als Antwort auf die zunehmende Umweltzerstörung, den Klimawandel und soziale Disparitäten erarbeitet wurde. Ein Schwerpunkt wird dabei auf die Fragen gelegt, welche Zielbereiche und Aspekte bereits in Leitbildern aus früheren Epochen existierten und welche Elemente neu sind (Kap. 5.1.7). Es wird aufgezeigt werden, dass insbesondere aus diesen neuen Elementen die Relevanz der Betrachtung von Urban Governance im Zusammenhang mit nachhaltigen Quartieren resultiert. Auch werden Diskrepanzen zwischen dem Leitbild und der Planungspraxis aufgezeigt. In Kap. 5.2 wird die Perspektive gewechselt und die Nachfrageseite betrachtet: Es wird eruiert, in wie fern eine nachhaltige Stadt überhaupt den Wohnwünschen und -bedürfnissen der Bevölkerung entspricht. In der Tat sind es die Nutzer bzw. Bewohner, die mit ihrem (Nachfrage-)Verhalten einen wesentlichen Einfluss auf die Realisierbarkeit nachhaltiger Quartiere haben. Zudem werden auch von der Angebots- bzw. Investorensseite aus nur Wohnformen realisiert werden, für die auch eine Nachfrage besteht. Anhand des Kapitels 5 wird verdeutlicht, inwiefern ein Bedarf an der Entwicklung nachhaltiger Quartiere besteht.

Im Kap. 6 erfolgt eine pragmatische Annäherung an das Begriffsverständnis von nachhaltigen Quartieren, das dieser Arbeit zugrunde liegt. Nachhaltige Quartiere werden als Ergebnis der Umsetzung des Leitbilds einer nachhaltigen Stadtentwicklung auf Quartiersebene verstanden. Neben dem Hervorheben der zentralen Elemente des hier vorherrschenden Verständnisses nachhaltiger Quartiere, wird in Kap. 6.4 der Leitfaden zur Analyse der Nachhaltigkeitsqualitäten nachhaltiger Quartiere vorgestellt. Auf diesem Leitfaden beruht die Untersuchung der praktischen Ausgestaltung der Zielbereiche ausgewählter nachhaltiger Modellquartiere.

Die Ergebnisse und Erkenntnisse werden in Kap. 7 erörtert. Zur Vertiefung des Faktors Zeit bzw. des Zielbereichs der Projektnachhaltigkeit werden – im Rahmen eines Exkurses – Rückschlüsse aus den Erfahrungen der 25-jährigen Nutzungsphase des partizipativen Modellprojekts Les Pugessies (Yverdon) als eines Vorläufers nachhaltiger Quartiere gezogen. Als Querschnittsergebnis werden in Kap. 7.3 Schwachstellen in der Ausgestaltung der Zielbereiche, Ursachen und Handlungsoptionen extrahiert und Spannungsfelder zwischen Zielbereichen exemplarisch aufgezeigt. Dadurch werden bestehende Diskrepanzen zwischen theoretischen Zielsetzungen und der praktischen Ausgestaltung herausgestellt. Abschließend wird die Bedeutung für Urban Governance abgeleitet als Grundlage für die im Teil C folgende detaillierte Untersuchung der Fallstudien.

In **Teil C** erfolgt die detaillierte empirische Untersuchung. Zunächst wird in Kap. 8 die Methodik zur Untersuchung der Fallstudien vorgestellt. Aufbauend auf den theoretischen Grundlagen von Teil A und B wird in Kap. 8.1 ein Ansatz zur empirischen Untersuchung von Urban Governance im Kontext der Realisierung nachhaltiger Quartiere entwickelt. Weiter wird in Kap. 8.1.2 das Design zur Untersuchung der Herausforderungen zum dauerhaften Erhalt der Nachhaltigkeitsqualitäten vorgestellt.

Auf dieser Grundlage wird in Kap. 9 der Realisierungsprozess des nachhaltigen Modellquartiers Kronsberg (Hannover) untersucht: Neben dem Prozessverlauf (Kap. 9.2), werden die beteiligten Schlüsselakteure (Kap. 9.3) und die eingesetzten Schlüsselinstrumente bzw. die gewählte Prozessorganisation (Kap. 9.4) in ihren Besonderheiten erläutert. Anhand dieser Informationsbasis wird untersucht, inwiefern der Realisierungsprozess der Logik eines Urban Governance-Systems folgt bzw. welcher Art von Steuerungsmodell er entspricht (Kap. 9.5). Ferner werden die Handlungsorientierungen der Akteure und deren Auswirkungen auf den Prozess analysiert (Kap. 9.6). Darüber hinaus werden die verwendeten Schlüsselinstrumente bewertet und deren Einflüsse auf den Prozess untersucht (Kap. 9.7). Auf der Grundlage des in Teil A entwickelten Leitfadens wird ferner das Prozessergebnis, d.h. das fertiggestellte Quartier Kronsberg, bzgl. der Ausprägung der Nachhaltigkeitsziele bewertet (Kap. 9.8). Abschließend werden im Fazit die Bedeutung einer Steuerung im Sinne von Urban Governance herausgearbeitet und interne und externe Erfolgs- und Risikofaktoren aus dem untersuchten Urban Governance-Prozess abgeleitet (Kap. 9.9).

In Kap. 10 wird die Nutzungsphase des Kronsbergs mit drei Schwerpunkten untersucht: Zum einen wird erforscht, auf welche Weise sich die Prozessorganisation seit Fertigstellung des Quartiers entwickelt hat (Kap. 10.2). Als Ergebnis dieser Analyse werden drei Prozessphasen seit Beginn der Nutzungsphase identifiziert und mit ihren Besonderheiten vorgestellt. Zum anderen werden relevante Handlungsfelder identifiziert und mit den Besonderheiten und Herausforderungen, die sich in ihnen stellen, erläutert (Kap. 10.3). Auf dieser Grundlage wird im Fazit die Bedeutung einer Steuerung im Sinne von Urban Governance für die Projektnachhaltigkeit während der Nutzungsphase herausgearbeitet (Kap. 10.4).

In Kap. 11 werden relevante Themenfelder aus der Urban Governance-Perspektive und aus der Nachhaltigkeitsperspektive selektiv vertieft. Dazu werden der Realisierungs- und Nutzungsprozess des Modellquartiers Neu-Oerlikon (Zürich) – unter Ausrichtung auf die Arbeitshypothesen – beleuchtet

und Besonderheiten herausgearbeitet. Neben der Beantwortung der zentralen Fragestellungen dieser Arbeit hat die Untersuchung Neu-Oerlikons zum Ziel, die im Rahmen der Fallstudie Kronsberg gewonnenen Erkenntnisse zu erweitern bzw. in einen größeren Kontext einzuordnen (Kap. 11.5 und Teil D).

Teil D umfasst die Schlussfolgerungen der Arbeit aus der Perspektive von Urban Governance (Kap. 12) und im Hinblick auf die inhaltliche Ausgestaltung der Zielbereiche nachhaltiger Quartiere (Kap. 13).

In Kap. 12 wird auf den Zusammenhang zwischen Urban Governance und nachhaltigen Quartieren eingegangen, wobei die Arbeitshypothesen unter Berücksichtigung der aus den Fallstudien gewonnenen Erkenntnisse beantwortet werden: In Kap. 12.1 (*Hypothese 1*) wird dargelegt, inwiefern eine Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung zur Realisierung nachhaltiger Quartiere ist. In Kap. 12.2 (*Hypothesen 2.1 – 2.3*) wird auf die Relevanz eingegangen, die die ausschlaggebenden Besonderheiten von Urban Governance (Kooperation, Partizipation, Verhandlung) im Zusammenhang mit der Realisierung nachhaltiger Quartiere in der Praxis gezeigt haben. In Kap. 12.3 (*Hypothesen 3.1 und 3.2*) wird die Bedeutung der – bedarfsorientierten und situationsbezogenen – Fortsetzung einer Steuerung im Sinne von Urban Governance für die Projektnachhaltigkeit hervorgehoben. Zudem werden relevante Handlungsfelder, die zur Sicherung der Projektqualität auf Dauer beitragen und die folglich bearbeitet werden müssen, und die Notwendigkeit für die Verstetigung der Urban Governance-Kultur dargelegt.

In Kap. 13 werden Schlussfolgerungen im Hinblick auf die inhaltliche Ausgestaltung der Zielbereiche nachhaltiger Quartiere gezogen. In diesem Zusammenhang werden u.a. Handlungsoptionen aufgezeigt, die die identifizierten Schwächen in der praktischen Ausgestaltung der Zielbereiche in der Zukunft reduzieren bzw. sogar beheben und somit zu einer Verbesserung der Projektqualität beitragen. In Kap. 13.1 wird resümierend auf die Spannungsverhältnisse eingegangen, die die Umsetzung der einzelnen Zielbereiche aufgrund der vorherrschenden Interdependenzen erschweren. Es wird hervorgehoben, dass infolge dieser Spannungsverhältnisse die Betrachtung des Gesamtzusammenhanges und der Wechselauswirkungen zur Sicherung der Projektqualität notwendig sind. In Kap. 13.2 werden die Handlungsfelder, die bisher unzureichend beachtet werden und die für die Erreichung einer größeren Projektqualität im Sinne einer nachhaltigen Quartiersentwicklung relevant sind, thematisiert. Als Schlussfolgerungen aus den untersuchten Fallstudien werden wichtige Herausforderungen in den betreffenden Handlungsfeldern umrissen und Empfehlungen abgeleitet.

Abschließend werden im Rahmen einer Synthese (Kap. 14) die zentralen Ergebnisse der Arbeit hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen Urban Governance und nachhaltigen Quartieren *querschnittsorientiert* resümiert und dabei die Hypothesen zusammengeführt bzw. in Beziehung zueinander gesetzt. Als Grundlage dafür wird zusammenfassend auf den Mehrwert eingegangen, den eine Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance für Projekte nachhaltiger Quartiersentwicklung bringen kann (Kap. 14.1). Daran anschließend werden die wichtigsten Grenzen, die die Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit einer solchen Steuerung beschränken, dargelegt (Kap. 14.2). Schlussendlich werden im Fazit (Kap. 14.3) die zentralen Forschungsergebnisse dieser Arbeit hervorgehoben und aus den gewonnenen Erkenntnissen in Kap. 14.4 zukünftiger Forschungsbedarf abgeleitet.

Die unterschiedlichen Teile der Dissertation wurden so aufgebaut und gestaltet, dass dem Leser sowohl ein chronologisches Lesen der Arbeit als auch ein themenbezogenes bzw. punktuelles (Nach-)Lesen ermöglicht wird. Damit die einzelnen Teile auch unabhängig voneinander verständlich sind, wurden bewusst einige Wiederholungen und vertiefende Einordnungen in den Kontext der Kapitel in Kauf genommen.

Um den Lesefluss nicht zu behindern, wird in dieser Arbeit durchgängig das generische Maskulinum verwendet. Damit sind aber Angehörige beider Geschlechter gemeint.

Teil A: Urban Governance

In Teil A werden die theoretischen Grundlagen von Urban Governance behandelt. Ziel des Kap. 2 ist es, anhand der konzeptionellen Grundlagen des Governance-Begriffs auf dessen Vielseitigkeit einzugehen und eine Auswahl seiner unterschiedlichen Verwendungsweisen aufzuzeigen. Darauf aufbauend wird in Kap. 3 der Governance-Begriff vertiefend im städtischen Kontext (Urban Governance) betrachtet und schließlich in Kap. 4 im Kontext der Realisierung nachhaltiger Quartiere konkretisiert.

2 Konzeptionelle Grundlagen des Governance-Begriffs

Der Ursprung des Begriffs „gouvernance“ geht auf das 13. Jahrhundert zurück, als er in Frankreich im Sinne von „gouvernement“ die Art und Weise des staatlichen Regierens beschrieb. Im Verlaufe der Jahrhunderte geriet er jedoch in Vergessenheit, so dass heute die Meinung weit verbreitet ist, dass er seine Ursprünge im angelsächsischen Raum hat, nachdem er dort im 20. Jahrhundert als „governance“ wieder auftauchte (s.u.) (Kazancigil 2002: 122).

Seit Anfang der 1990er Jahre erfuhrt der Governance-Begriff eine unbeschreibliche Renaissance und wird seitdem verwendet

- in unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen, wie z.B. den Wirtschaftswissenschaften, den Sozial- insbesondere den Politikwissenschaften, den Rechtswissenschaften, den Verwaltungswissenschaften etc.;
- auf unterschiedlichen territorialen Ebenen (international, national, regional, lokal);
- in unterschiedlichen organisatorischen Kontexten (in Unternehmen, Organisationen etc.);
- mit unterschiedlichen Logiken (normativ, analytisch, deskriptiv).

Diese unterschiedlichen Verwendungsweisen führen zu einer gewissen Verwirrung, noch dazu, wo es selbst innerhalb eines jeden dieser unterschiedlichen Bereiche keine einheitliche Definition gibt und sich die Begriffsverständnisse teilweise sogar mit der Zeit wandeln.

In Kap. 2 soll der Vielseitigkeit der Verwendung des Governance-Begriffs Rechnung getragen werden und eine erste Annäherung an das in dieser Arbeit vorherrschende Governance-Verständnis erfolgen. Ziel ist es, einen Verständnisrahmen zu erarbeiten, der die Grundlage für das in Kap. 3 und Kap. 4 weiter konkretisierte Governance-Verständnis bildet. Dazu wird in Kap. 2 eine Auswahl seiner unterschiedlichen Verwendungsweisen aufgezeigt. Grundsätzlich sei angemerkt, dass dabei kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben wird. Bei den Definitionen und Ausprägungen handelt es sich vielmehr um eine selektive Auswahl aus der äußerst umfangreichen Fachliteratur. Die Auswahl wurde vor dem Hintergrund der Bedeutung für das Verständnis der Behandlung des weiteren Themas getätigt. In Kap. 2.1 wird der Governance-Begriff aus der Perspektive verschiedener Wissenschaftsdisziplinen beleuchtet. Dabei wird u.a. auch der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus vorgestellt, der in der Empirie (Teil C) als Grundlage für den in Kap. 8.1.1 erarbeiteten Analyse-Ansatz fungiert. In Kap. 2.2. wird der Governance-Begriff in raumbezogenen Kontexten, d.h. auf den unterschiedlichen territorialen Ebenen, betrachtet. In Kap. 2.3 wird auf die Handlungskoordination der Akteure in Governance-Prozessen eingegangen, die insbesondere vor dem Hintergrund der Akteursorientierung von Governance für die Ausprägung der Governance-Prozesse relevant ist. Die Betrachtung der Handlungskoordination ist besonders im Zusammenhang mit Divergenzen zwischen den Akteuren interessant. Die Divergenzen werden dabei als zentrale Momente von Governance-Prozessen verstanden, wie in Kap. 2.3.1 erläutert wird. In Kap. 2.3.2 wird dann näher auf die Interaktionsform der Verhandlung als besonders bedeutsamer Interaktionsform in Governance-Prozessen eingegangen. Im Fazit (Kap. 2.4) wird in zusammenfassender Form hervorgehoben, welche Elemente des Governance-Verständnisses, wie er in den verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen und auf den unterschiedlichen räumlichen Ebenen verwendet wird, für das in dieser Arbeit verwendete Governance-Verständnis von Bedeutung sind.

2.1 Governance aus der Perspektive verschiedener Wissenschaftsdisziplinen

2.1.1 Governance in den Wirtschaftswissenschaften

1937 erläuterte Ronald Coase, ein Wirtschaftswissenschaftler, der für seine Verdienste 1991 den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften erhielt, in seinem Artikel „Nature of the firm“ die Bedeutung von Unsicherheit und Unternehmensorganisation, die neben dem Markt einen entscheidenden Einfluss auf die Effizienz wirtschaftlicher Transaktionen haben (Coase 1937). Damit legte er den Grundstein für die Transaktionsökonomie, die später von Williamson weiterentwickelt wurde. Sie vergleicht die Effizienz unterschiedlicher organisatorischer Arrangements, in deren Rahmen wirtschaftliche Transaktionen abgewickelt werden. Transaktionskosten sind dabei die Kosten, die bei der Benutzung des Marktes entstehen, d.h. bei der Durchführung von Transaktionen. Darunter fallen z.B. vor Vertragsabschluss die Informations- und Verhandlungskosten und nach Vertragsabschluss die Kosten zur Überprüfung der Vertragseinhaltung (Gabler 1997: 1082).

Die Transaktionskostenökonomik wird der Neuen Institutionenökonomik (NIÖ) zugerechnet, die sich mit dem Entstehen und der Funktion von Institutionen in Ökonomien befasst. Im Gegensatz zur neoklassischen Theorie berücksichtigt sie neben den Produktionskosten auch die Transaktionskosten, die bei der Vorbereitung, Durchführung und Sicherung von Verträgen anfallen. Ohne Transaktionskosten bedürfte es keiner Institution, da sich die Akteure jederzeit und kostenlos neuen Konstellationen anschließen könnten (Gabler 1997: 764).

Der Begriff Institution beschreibt in der Perspektive der NIÖ „Regeln, die in der jeweils betrachteten Gruppe gemeinhin bekannt sind und von einem Durchsetzungsmechanismus unterstützt werden“ (Mummert 1999: 301). Institutionen ermöglichen neben der Sicherung von Handlungsrechten und einer Reduktion von Transaktionskosten insbesondere auch eine Reduktion der Unsicherheit wirtschaftlicher Akteure (Gabler 1997: 765).

Für die Wirtschaftswissenschaftler der NIÖ beschreibt der Begriff Governance die Koordinations- und Organisationsmechanismen innerhalb von Unternehmen mit dem Ziel einer Steigerung der Unternehmenseffizienz durch die Reduzierung der Transaktionskosten (Lévy & Lussault 2003: 419).

Allgemein wird in den Wirtschaftswissenschaften die Existenz von Regeln der Handlungskoordination und die Art und Weise der Regeldurchsetzung im Wirtschaftsprozess mit dem Governance-Begriff beschrieben (Benz 2004a: 16). Untersuchungsgegenstand ist in diesem Zusammenhang die „Leistungsfähigkeit von Governance-Konfigurationen hinsichtlich ihrer möglichen Kosten, Effizienz- und Wettbewerbsvorteile für die beteiligten Akteure“ (Lütz 2006 zit. in Benz, Lütz, Schimank et al. 2007b: 17). Bezieht sich die Betrachtung auf die Organisation von Unternehmen, wird auch von Corporate Governance gesprochen (vgl. Kap. 2.2.6).

Neben den Aspekten der Koordination und Organisation werden aber auch Aspekte der Verhaltenssteuerung, der Macht und der Herrschaft betrachtet. Dies sind Themen, die auch in den Politikwissenschaften behandelt werden, so dass sich der in den Wirtschaftswissenschaften verwendete Governance-Begriff nicht wesentlich von dem in den Politikwissenschaften unterscheidet (Benz 2004a: 16).

In der Wirtschaftssoziologie wurde der Governance-Begriff auf der Basis von Karl Polanyi und Max Weber sowie der Organisationssoziologie konzeptualisiert mit dem Ziel, die verschiedenen Regulationsformen der Wirtschaft in kapitalistischen Ländern zu verstehen. Dabei steht nicht nur die Verbesserung der Effizienz wirtschaftlicher Unternehmen im Zentrum der Untersuchung, wie bei den Ansätzen der NIÖ, sondern auch es werden auch Machtkonflikte, Interaktionen zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen und die Artikulation von Kontrollmechanismen untersucht. In diesem Zusammenhang wurde eine Typologie von Governance-Mechanismen vorgeschlagen (s.u.) bestehend aus Markt, Netzwerk, Hierarchien (Staat und große private Organisationen), Gemeinschaften und Vereinigungen (Leresche 2001a: 451).

2.1.2 Governance in den Sozial- bzw. Politikwissenschaften

In den Politikwissenschaften hat der Begriff Governance im Teilbereich der internationalen Beziehungen seinen Ursprung, in dem er in Abgrenzung zum Regierungssystem eines Staates („government“) solche Interaktionen zwischen Regierungen, Verwaltungen und transnationalen Akteuren erfasst (Benz 2007b: 16), bei denen eine übergeordnete souveräne Instanz fehlt.

Rosenau und Czempiel (1992) haben den Governance-Begriff in der internationalen Politik untersucht, bei der zu beobachten ist, dass sich Interaktionssysteme zunehmend außerhalb der staatlichen Re-

gierungssysteme entwickeln. In diesem Zusammenhang beschreibt Rosenau Governance als Regelsysteme („Systems of Rule“), die sowohl Regierungssysteme („Governmental Institutions“) als auch informelle Nichtregierungsmechanismen („Non-governmental Mechanisms“) umfassen. Beide, Governance und Government „refer to purposive behaviour, to goal-oriented activities, to systems of rule; but government suggests activities that are backed by formal authority, by police powers to insure the implementation of duly constituted policies, whereas governance refers to activities backed by shared goals that may or may not derive from legal and formally prescribed responsibilities and that do not necessarily rely on police powers to overcome defiance and attain compliance“ (Rosenau 1992: 4). Governance kann dabei nur funktionieren, wenn es von der Mehrheit der beteiligten Akteure akzeptiert ist, während government auch funktioniert, wenn es eine weit verbreitete Opposition gegen die durchgeführte Politik gibt (Rosenau 1992: 4).

Als wesentliche Merkmale von Governance gelten nach Rosenau & Czempiel (1992 zit. in Benz 2004a: 16f.) u.a.

- „das Fehlen eindeutiger hierarchischer Über- und Unterordnungsverhältnisse und klarer Abgrenzungen der Herrschaftsbereiche;
- die Steuerung und Kontrolle mittels einer Mischung aus einseitiger Machtausübung und Kooperation;
- Kommunikation und Verhandlungen;
- die Dominanz von Prozessen über Strukturen und die kontinuierlichen Veränderungen von Strukturen“.

Anwendung erfährt der Begriff Governance auch in der Policy-Forschung und zwar im Zusammenhang mit der Untersuchung der Gestaltung und Implementation von Politiken. Bei diesen Untersuchungen wurde man sich bewusst, dass die immer komplexer werdenden Regierungsaufgaben nicht ausschließlich von den Regierungen und Verwaltungen erledigt werden können, sondern dass viele dieser Aufgaben nur in Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen und privaten Akteuren realisiert werden können. Verstärkt wird diese Tendenz durch Finanzengpässe öffentlicher Haushalte, Verluste staatlicher Durchsetzungs- und Gestaltungsmacht, dem Fehlschlagen staatlicher Programme und einem zunehmenden (Standort-)Wettbewerb. Diese Tendenzen führen zur Infragestellung traditioneller Verständnisse politischer Steuerung.

Mit ihren Analysen staatlicher Steuerungs- und Organisationsfähigkeit haben sich im deutschen Diskurs insbesondere Mayntz und Scharpf einen Namen gemacht (vgl. u.a. Mayntz 1987; Mayntz 1993a; Mayntz & Scharpf 1995a). Als eine der größten Herausforderungen sehen sie Fragen der politischen Steuerung bzw. der Steuerfähigkeit unter den veränderten Rahmenbedingungen. Aufgrund des „Staatsversagens“ und der zunehmenden Abhängigkeit von Akteuren außerhalb des staatlichen Regelsystems erweist sich ein erhöhter Bedarf an Koordination zwischen den betroffenen Akteuren, der sich wiederum in der Entstehung neuer Steuerungsformen äußert. Diese Erkenntnisse führten zu einem Perspektivenwechsel im Paradigma politischer Steuerung. Dieser äußert sich darin, dass sich die politische Steuerung unter den neuen Rahmenbedingungen nicht mehr ausschließlich auf das Handeln staatlicher Akteure oder das Handeln der Mitglieder des politisch-administrativen Systems bezieht, sondern auch die Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Akteure erfasst. Dieses Verständnis, bei dem die Frage nach den verschiedenen Formen der Regelung zentrale Bedeutung erlangt, entspricht dem des kooperativen Staates (Mayntz 2004: 4).

Festzuhalten ist, dass in der Policy-Forschung ein akteurzentrierter Steuerungsverständnis verwendet wird, bei dem Akteure und ihr Handeln im Mittelpunkt stehen (im Gegensatz zur Soziologie, bei der der Steuerungsverständnis vor allem im Zusammenhang mit der Systemtheorie verwendet wird). Zur „Untersuchung der Problematik von Steuerung und Selbstorganisation auf der Ebene ganzer gesellschaftlicher Teilbereiche“ haben Mayntz und Scharpf (1995b: 39) den akteurzentrierten Institutionalismus entwickelt, der in Kap. 2.1.2.2 näher erläutert wird.

Grundsätzlich bestehen zwei Hauptrichtungen des Governance-Verständnisses: Während die meisten Autoren den Begriff Governance synonym mit Steuerung verwenden, grenzen sich andere Autoren gezielt hiervon ab: Die Vertreter dieser Richtung sehen den Governance-Begriff im Zusammenhang mit einem Verständniswandel des Begriffs der politischen Steuerung und übersetzen ihn z.B. mit „institutioneller Steuerung“ (Schneider & Kenis 1996: 11) oder mit dem Begriff der „Regelung“ (Mayntz & Scharpf 1995c: 16). In diesem Sinne kann Governance verstanden werden als die Gesamtheit „aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregulierung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure“⁹

⁹ Zu diesem Begriffsverständnis passen der vom niederländischen Soziologen Kooiman eingeführte Begriff der

(Mayntz 2003 zit. in Mayntz 2004: 5). Die Verwendung des Begriffs „staatliche Akteure“ (anstelle des Begriffs „Staat“) macht deutlich, „dass der „Staat“ kein unitaristischer Akteur, sondern ein differenziertes Geflecht nur teilweise hierarchisch miteinander verbundener Akteure (Behörden, Ämter etc.) ist“ (Mayntz 2004: 5). Die Formulierung „Formen der kollektiven Regelung“ bringt die Doppelnatur des Governance-Begriffs zum Ausdruck, der sich sowohl auf die Struktur als auch auf den Prozess der Regelung bezieht (ebd. 5).

Der Governance-Begriff wird aber auch als Gegenbegriff zu hierarchischer Steuerung benutzt. Im Gegensatz zu den Wirtschaftswissenschaften, in denen „Hierarchie als Strukturmerkmal formaler Organisationen gegen den Markt akzentuiert wird“, wird im politikwissenschaftlichen Diskurs der Begriff Governance oft als ein Gegenpol zu Government verstanden (Benz, Lütz, Schimank et al. 2007b: 11). In diesem Verständnis schreibt sich z.B. Rhodes ein, wenn er unter Governance eine grundsätzlich nicht-hierarchische Art des Regierens, bei der private korporative Akteure an der Formulierung und Implementierung von Politik mitwirken, versteht (Rhodes1997 zit. in Mayntz 2004: 5). Die Begriffe Governance und Government können auf folgende Weise voneinander abgegrenzt werden:

Government (Staat, in Abgrenzung zu Markt und Gesellschaft)	Governance (Staat, Markt und Netzwerke als komplementäre Steuerungsformen)
Mehrheitsdemokratie und Hierarchie als wichtigste Institutionen; Fokussierung auf den Staat	Institutionelle Struktur, die Elemente von Hierarchie, Verhandlungssystemen und Wettbewerbsmechanismen verbindet
Wettbewerb zwischen Parteien um Machterwerb und zwischen Interessengruppen um Einfluss	Steuerung und Koordination im Kontext institutioneller Regelsysteme
Konfliktregelung durch Entscheidung der zuständigen staatlichen Organe und Durchsetzung staatlicher Entscheidungen	Verhandlungen staatlicher und gesellschaftlicher Akteure
Gesetzgebung (Ge- und Verbote); Verteilung öffentlicher Leistungen	Koproduktion kollektiver Güter

Tab. 2.1: Government und Governance in der Politikwissenschaft
Quelle: nach Benz (2004a: 21); Savitch & Vogel (2000 zit. in Pütz 2003: 30)

In Tab. 2.2 werden die unterschiedlichen Steuerungsformen und ihre Funktionsweisen aufgeführt. Die Steuerung erfolgt dabei anhand unterschiedlicher Steuerungsmechanismen wie z.B. Wettbewerb, Regeln, Verhandlungen, Kontrollen, finanzielle oder institutionelle Anreize, Vereinbarungen, sozio-emotionale Beziehungen (Diller 2005: 12).

Hierarchie (Staat) Steuerungsmechanismen : Gesetze, Ge- und Verbote, Stellungnahmen, Regeln, Kontrollen, Vereinbarungen.	Steuerungsformen	Funktionsweise	Handlungsanreiz
	Hierarchie	Wechselseitiger Einfluss zw. vorgesetzten und untergeordneten Akteuren	Regeln bzw. Recht, Vorschriften, Strafandrohung, Geld
	Wettbewerb	Wechselseitige Anpassung aufgrund wechselseitiger Beobachtung	Konkurrenz um knappe Güter
	Netzwerk	Wechselseitige Beeinflussung, Kooperation	Ressourcenabhängigkeit, Vertrauen
	Gemeinschaft	Wechselseitige Beeinflussung, Kooperation	Soziale Ähnlichkeiten normativer, kognitiver, evaluativer Art

Tab. 2.2: Steuerungsformen und -mechanismen und ihre Funktionsweisen
Quelle: eigene Darstellung nach Benz (2007b: 14); Diller (2005: 12)

Leresche hat den Governance-Begriff im Zusammenhang öffentlicher Handlungsfelder untersucht. Dabei unterscheidet er zwischen territorialen und sektoralen Formen von Governance, wobei erstere durch die räumliche Verankerung definiert sind und letztere durch die Koordination unterschiedlicher Teilbereiche öffentlicher Handlungen. Diese beiden Formen können sowohl separat, als auch kombiniert auftreten (Leresche 2001b: 15). Öffentliche Handlungsfelder können entweder nach der hierarchischen Logik („logique gouvernemental classique“) oder einer kooperativen („logique gouvernancielles“) behandelt werden, wobei auch beide Formen kombiniert auftreten können (Leresche 2001b: 18).

„social-political governance“ und seine Untergliederung in drei Governance-Formen, die in Kap. 2.1.2.1 ausführlicher erläutert werden.

Für Leresche ist das besondere am Governance-Konzept, dass es eine Analyse ermöglicht, die sowohl eine horizontale als auch eine vertikale Dimension mit einschließt und somit die Untersuchung der Beziehungen von Akteuren unterschiedlicher Handlungslogiken sowie deren Einfluss und Machtausübung in Prozessen der Politikgestaltung ermöglicht (Leresche 2001b: 21). Damit unterscheidet er sich von anderen Verständnissen, in denen Governance als ausschließlich horizontales Steuerungsarrangement verstanden wird (vgl. Kazancigil 2002:128).

Besonders hebt Leresche die Bedeutung von Legitimation, Machtverteilung und Machtbeziehungen bei der Analyse von Governance hervor (Leresche 2001b: 18).

Wie bereits erwähnt, ist eines der Hauptcharakteristika der Governance-Perspektive die Einbeziehung von Akteuren des privaten Sektors in die Politikgestaltung bzw. in die Bewältigung von Gemeinschaftsaufgaben. Darin liegt aus der Perspektive von Demokratie und Legitimation die Gefahr einer Privatisierung öffentlicher Interessen, die sich aufgrund der ungleichen Machtverteilung zwischen Kooperationspartnern sowie deren unterschiedlichen Artikulationsfähigkeiten als problematisch erweisen kann. So verfügen benachteiligte Gruppen oft nicht über eine angemessene Vertretung, so dass ihre Interessen von den Akteuren, die sowohl über Machtressourcen verfügen als auch über die Fähigkeit sich zu artikulieren, in den Hintergrund gedrängt werden. Verstärkt wird dieses Problem durch die Anforderung, effizient zu handeln, was schnell zu einer Vernachlässigung der Interessen benachteiligter oder schlecht organisierter Gruppen führt (vgl. Kazancigil 2002; Leresche 2001b; Papadopoulos 2002). Kazancigil bemerkt in diesem Zusammenhang, dass die Herausforderung darin besteht, von einer privatisierten Governance zu einer zivilgesellschaftlichen Governance zu gelangen (Kazancigil 2002: 130).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Governance-Begriff in den Sozial- und Politikwissenschaften sehr unterschiedlich verwendet wird, wie z.B.

- als Synonym für den Begriff Steuerung;
- als Oberbegriff für alle drei Steuerungsformen (hierarchisch, marktlich, kooperativ);
- als Gegenbegriff zu government (staatliche Regelsysteme);
- als Regelung oder institutionelle Steuerung;
- als soziale Interaktion, soziale Koordination, gesellschaftliche Steuerung oder Selbststeuerung;
- als Koordinationsmechanismus oder -prozess von Akteuren, sozialen Gruppen, Institutionen, um kollektiv definierte Ziele in fragmentierten unsicheren Umwelten zu erreichen;
- als um die Zivilgesellschaft erweiterte politische Steuerung.

Die Grundzüge eines neuen Governance-Verständnisses hat Kooiman in seinem Buch „Modern governance: government-society interactions“ (1993) entwickelt, bei dem er von „emerging social-political Governance“ spricht und den Akzent auf soziale Interaktionen zwischen Government und Society setzt. Diese Ansätze einer Governance-Theorie werden im Folgenden vorgestellt, gefolgt vom Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus¹⁰.

2.1.2.1 Social-political Governance nach Kooiman

Kooiman spricht von „societal governance“ bzw. „social-political governance“, wobei er Governance nicht nur aus traditioneller staatlicher Perspektive betrachtet, sondern als gesellschaftliches Phänomen ansieht. Im Mittelpunkt stehen bei seinem Governance-Verständnis die sozialen Interaktionen zwischen Government und Society. Damit hebt er die Trennung zwischen Staat und Gesellschaft, wie sie z.B. von Rhodes (1997) oder Rosenau (1992) gemacht wird, auf und lenkt den „Governance-Diskurs weg vom traditionellen staatlichen hin zu gesellschaftlichen Formen der Steuerung“ (Pütz 2004: 52).

Die Grundsteine dieses Verständnisses entwickelte er bereits 1993 in seiner Publikation „Modern governance: government-society interactions“, wobei er im Laufe der 1990er Jahre seine Arbeit zunehmend auf die Einbeziehung der gesellschaftlichen Fragestellungen ausrichtet. Er argumentiert, dass aufgrund wachsender Komplexität, Dynamik und Diversität unserer Gesellschaft, die durch soziale, technologische und wissenschaftliche Entwicklungen hervorgerufen werden, die bestehenden staatlichen Steuerungssysteme vor neue Herausforderungen gestellt werden und ein Bedarf an neuen Governance-Konzeptionen unter Einbeziehung der Gesellschaft entsteht (Kooiman 1993a: 6).

Unter „social-political governance“ versteht er Governance als „arrangements in which public as well as private actors aim at solving societal problems or create societal opportunities, and aim at the care

¹⁰ Dies geschieht in Anlehnung an Pütz (2004), der diese beiden Theoriebeiträge als Grundlage für seine Untersuchungen von Regional Governance verwendet.

for the societal institutions within which these governing activities take place“ (Kooiman 2000: 139).

Der Gegenstand seines Governance-Verständnisses sind Interaktionen¹¹ zwischen Akteuren des öffentlichen und privaten Sektors, die wiederum auf (funktionale) Interdependenzen zwischen diesen Akteuren zurückzuführen sind (Kooiman 1993b: 251).

Er unterscheidet zwei Ebenen von Interaktionen: Die handlungsbezogene Ebene beschreibt Prozesse, basierend auf Intentionen, und die strukturelle Ebene, Strukturen und den Rahmen, in denen sich die Handlungen abspielen (Kooiman 2000: 143; 11 f.). Schlüsselement sind dabei die privaten und öffentlichen Akteure („governors“), die in diesen Systemen interagieren. Dadurch entstehen Spannungen, die durch folgende drei Merkmale charakterisiert sind bzw. ausgelöst oder intensiviert werden (Kooiman 2000: 140):

- Diversität als Merkmal der unterschiedlichen Teilsysteme der Gesellschaft und des Staates;
- Komplexität als Indikator für die Struktur der Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Systemen;
- Dynamik bezieht sich auf die Spannungen innerhalb eines Systems und zwischen Systemen.¹²

Um die Komplexität der „governing interactions“ zu strukturieren, unterscheidet er in drei unterschiedliche Arten von „governing“¹³ („modes of governing“) (Kooiman 2000: 146 ff.; Kooiman 2003: 77 ff.):

- „*Self-governing*“ beschreibt die Selbststeuerung bzw. Selbstorganisation von gesellschaftlichen Akteuren außerhalb staatlicher Regelsysteme.
- „*Co-governing*“ beinhaltet verschiedene Konzepte horizontaler Kooperation (co-operation), Koordination (co-ordination) und Kommunikation ohne einen dominierenden Akteur. Der Staat kann bei diesen Formen als ein Akteur auftreten, nimmt dabei aber keine dominierende Rolle ein. In die Co-governing-Kategorie gehören z.B. Netzwerke oder Public Private Partnerships (PPP), bei denen staatliche und private Akteure (meist aufgabenbezogen) kooperieren.
- „*Hierarchical governing*“ beschreibt die klassische Form von Interaktionen zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren, wobei der Staat als dominierender Akteur auftritt.

In der Praxis treten diese Idealtypen meist nicht in reiner Form, sondern in kombinierter Weise („mixed-mode governing“) auf, wobei am häufigsten kombinierte Formen aus co-governing und hierarchical governing zu beobachten sind.

Neben der Unterscheidung in Governance-Formen, unterscheidet er in drei Governance-Ebenen („governance orders“) (Kooiman 2000: 154 ff.; Kooiman 2003: 133 ff.):

- „*First-order governance*“ beschreibt die Ebene der konkreten Problemlösung z.B. innerhalb politischer Prozesse, was wiederum die Problemidentifizierung, die Einigung auf den Umgang mit ihnen und die gemeinsame Suche nach Lösungen und somit Lernprozesse umfasst.
- „*Second-order governance*“ bezieht sich auf die institutionellen Rahmenbedingungen der „first-order governance“.
- „*Meta-order governance*“ beschreibt den normativen Rahmen, in dem sich die „first-“ und „second-order governance“ abspielen, und umfasst politische und managementorientierte Normen, aber auch die Bereitschaft der Akteure zu kommunizieren und zu lernen sowie Momente der Unsicherheit, Risiken und Konflikte.

Zu beachten ist dabei, dass sich diese Ebenen gegenseitig beeinflussen und als Ganzes gesehen werden müssen, auch wenn sie zur Analyse der Übersicht halber getrennt werden. Die Formen und Ebenen geben Aufschluss über die Regierbarkeit („governability“) einer Gesellschaft (Kooiman 2000: 16 f.).

Das Besondere an diesem Ansatz der „social-political governance“ ist die Erweiterung der politischen Dimension um die der Gesellschaft, d.h. die Akzentverschiebung des klassischen Governance-

¹¹ Kooiman (2003: 53) spricht in diesem Zusammenhang von „governing interactions“ als Teilbereich von „social-political interactions“. Da es jedoch im Deutschen keine überzeugende Übersetzung von „governing“ gibt, wird hier der Begriff mit Interaktion übersetzt.

¹² An anderer Stelle fasst Kooiman die Bedeutung dieser drei Merkmale sehr verständlich zusammen: „These societies need order, but nothing can change without dynamics. They need similarity to enable communication, but diversity to gain new insights. They need standards to reduce uncertainty and risk, but complexity to solve problems and create opportunities“ (Kooiman 2000: 163).

¹³ Governance, als substantiviertes Verb, leitet sich vom Verb „governing“ ab. Die Substantivierung verweist dabei auf die Dauerstellung bzw. das Anhalten eines Vorgangs, also des Prozesses der „governing“-Interaktionen (Schneider & Kenis 1996: 10).

Verständnisses, in dessen Zentrum der Staat mit seiner hierarchischen Steuerungsform steht, hin zu einem erweiterten Verständnis, bei dem gesellschaftliche Interaktionen im Mittelpunkt stehen. Dies ermöglicht es, Probleme aus politischen und gesellschaftlichen Blickwinkeln betrachten zu können. Mit der Akzentverschiebung zur Betrachtung gesellschaftlicher Interaktionen ist die Bedeutung der sozialen Systeme zu verstehen, in denen sich diese Interaktionen abspielen. Dieses systemische Verständnis ermöglicht das Verstehen der sozialen Systeme und Prozesse, die durch Dynamik, Diversität und Komplexität gekennzeichnet sind.

2.1.2.2 Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus nach Mayntz und Scharpf

Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus als Analyseansatz zur Untersuchung von Interaktionen wurde seit den 1970er Jahren von Scharpf und Mayntz entwickelt und 1995 zum ersten Mal unter diesem Namen veröffentlicht (Scharpf 2000). Dieser Ansatz wurde mit dem Ziel entwickelt, die „Problematik von Steuerung und Selbstorganisation auf der Ebene ganzer gesellschaftlicher Teilbereiche“ untersuchen zu können (Mayntz & Scharpf 1995b: 39). Auf der Basis der Erklärung des Zustandekommens politischer Entscheidungen können realisierbare Problemlösungen entwickelt werden oder Institutionen entworfen werden, die die Implementierung gemeinwohlorientierter Politik begünstigen (Scharpf 2000: 84f).

Das Besondere an dem Ansatz ist die „Zusammenführung von handlungstheoretischen und institutionalistischen Paradigmen¹⁴, die aufgrund der üblichen Gegenüberstellung von ökonomischen und soziologischen Theorien normalerweise als unvereinbar angesehen werden“ (Scharpf 2000: 74). Durch diese Paradigmenfusion wird „eine größere Übereinstimmung zwischen den theoretischen Perspektiven und der beobachteten Realität politischer Interaktionen erreicht, die von den Strategien zweckgerichteter Akteure bestimmt sind, welche in institutionellen Kontexten handeln, die diese Strategie zugleich ermöglichen und beschränken“¹⁵ (ebd. 74).

In diesem Zusammenhang wird die Aufmerksamkeit auf die Institutionen¹⁶ bzw. den institutionellen Kontext als wichtigste Informationsquelle über die Akteure und ihre Interaktionsformen gerichtet. Das Konzept des „institutionellen Kontextes“ wird im Rahmen des akteurzentrierten Institutionalismus als Sammelbegriff zur Beschreibung der wichtigsten Einflüsse auf die Akteure mit ihren Handlungsorientierungen und Fähigkeiten, die Akteurskonstellationen und Interaktionen benutzt (Scharpf 2000: 78) (vgl. Abb. 2.1).

¹⁴ Zu verstehen ist dies im Kontext der „Renaissance des Institutionalismus“ (Mayntz 1995: 40 f.), d.h. dass dem Institutionalismus ein enormer Bedeutungszuwachs nicht nur in den Wirtschaftswissenschaften (vgl. Kap. 2.1.1), sondern auch in den Politikwissenschaften (vgl. Kap. 2.1.2) und organisationssoziologischen Ansätzen (vgl. Kap. 2.1.4) zugekommen ist.

¹⁵ Dieser Grundidee entsprechen auch von anderen Forschern entwickelte Forschungsansätze, wie z.B. die „institutional analysis and development“ (IAD) (Institutionelle Analyse und Entwicklung) von Ostrom, Gardner & Walker (1994) zur Untersuchung von Problemen gemeinschaftlicher Ressourcennutzung oder die „Akteur-System-Dynamik“ (ASD) von Burns, Baumgartner & Deville (1985) oder der „situationsstrukturelle Ansatz“ von Zürn (1992 zit. in Scharpf 2000: 73).

¹⁶ Das Konzept der Institution beschreibt „Regelsysteme, die einer Gruppe von Akteuren offen stehende Handlungsverläufe strukturieren“. Diese Regelsysteme umfassen dabei nicht nur „formale rechtliche Regeln, die durch das Rechtssystem und Staatsapparat sanktioniert sind, sondern auch soziale Normen, die von den Akteuren im allgemeinen geachtet werden und deren Verletzungen durch Reputationsverlust, soziale Missbilligung, Entzug von Kooperation oder sogar soziale Ächtung sanktioniert wird“ (Scharpf 2000: 77). Die Änderung etablierter und von den Akteuren anerkannter Regelsysteme ist mit hohen Transaktionskosten verbunden (vgl. Kap. 2.1.1 und Kap. 3.7.3), weshalb die Reformierung oder Abschaffung von Regeln – selbst wenn es die Umstände rechtfertigen würden – nur sehr schwer möglich ist.

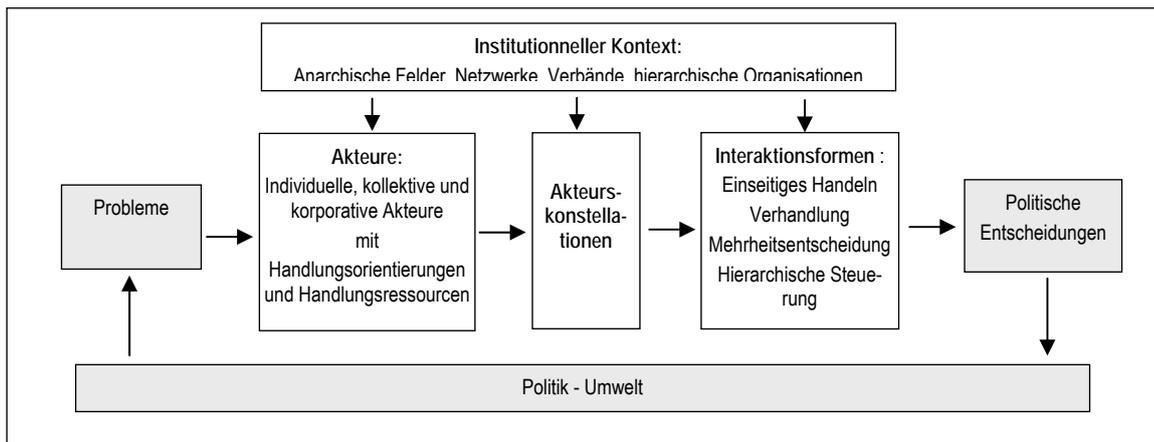


Abb. 2.1: Der Gegenstandsbereich der interaktionsorientierten Policy-Forschung
Quelle: Scharpf (2000: 91)

2.1.2.2.1 Akteure

Es kann zwischen drei Arten von Akteuren unterschieden werden, wobei in der Praxis diese Akteursformen meist in kombinierter Form auftreten:

- individuelle Akteure, d.h. Akteure, die nach ihren persönlichen Handlungsorientierungen und Fähigkeiten handeln. Sie können sich (losen oder teilinstitutionalisierten) Netzwerken oder Organisationen anschließen (Mayntz & Scharpf 1995b: 51).
- kollektive Akteure¹⁷, d.h. Akteure, die kollektives Handeln ohne formale Organisation anstreben, wobei die Voraussetzung das Vorhandensein gleichgerichteter Handlungsorientierungen ist (Mayntz & Scharpf 1995b: 51);
- korporative Akteure (Organisationen), d.h. „handlungsfähige, formal organisierte Personen-Mehrheiten, die über zentralisierte, also nicht mehr den Mitgliedern individuell zustehende Handlungsressourcen verfügen, über deren Einsatz hierarchisch (z.B. in Unternehmen oder Behörden) oder majoritär (z.B. in Parteien) entschieden werden kann“ (Coleman 1974 zit. in Mayntz & Scharpf 1995b: 49). Korporative Akteure haben grundsätzlich individuelle Akteure als Mitglieder.

Das Handeln der Akteure determiniert die politischen Entscheidungen, wobei das Handeln der Akteure durch ihre Handlungsorientierungen und ihre Handlungsressourcen bestimmt wird (Scharpf 2000: 86f; Mayntz & Scharpf 1995b: 52):

- Handlungsorientierungen werden geprägt durch die Präferenzen und die Wahrnehmungen der Akteure (systembezogene oder individuelle Handlungsorientierungen¹⁸). Sie werden durch den institutionellen Kontext, in dem sich die Akteure bewegen, beeinflusst. Sie können entweder relativ stabil sein oder durch Lernprozesse oder Argumente beeinflusst werden.
- Handlungsressourcen umfassen sowohl persönliche Merkmale wie z.B. physische Stärke, Intelligenz und Humankapital als auch materielle Ressourcen wie Geld, Sachkapital, Grundeigentum, militärische Macht, technologische Ressourcen oder privilegierter Informationszugang (vgl. Kap. 3.6.2). In der Policy-Forschung sind institutionelle Regeln die wichtigste Handlungsressource.

2.1.2.2.2 Akteurskonstellationen

In der Realität kann kein Akteur „politische Entscheidungen allein nach seinen eigenen Wahrnehmungen und Präferenzen und durch den Einsatz seiner Handlungsressourcen“ bestimmen. Es ist immer eine Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Handlungsorientierungen und -ressourcen an politischen Interaktionen beteiligt. In Anlehnung an die Spieltheorie beschreibt die Konstellation die „beteiligten Spieler, ihre Strategieoptionen mit verschiedenen Strategiekombinationen verbindenden Ergebnisse und die Präferenzen der Spieler in Bezug auf diese Ergebnisse“ (Scharpf 2000: 86f). Jedoch

¹⁷ Kollektive Akteure können in Koalitionen, Soziale Bewegungen, Clubs und Verbände untergliedert werden (vgl. Scharpf 2000: 102ff).

¹⁸ In Anlehnung an Parsons Unterscheidung von „self-orientation“ und „collectivity-orientation“ unterscheiden Scharpf und Mayntz zwischen ich-bezogenem (individuelle Interessen mit Blick auf selbstbezogenen Nutzen) und systembezogenem Handeln (systemorientierte Interessen, Normen und Identitäten durch die Zugehörigkeit zu einem System) (Mayntz & Scharpf 1995b: 52 ff.).

grenzt sie sich im Hinblick auf die Interaktionsformen von der Spieltheorie ab, bei der i.d.R. die Spieler nur in einer bestimmten Interaktionsform agieren, nämlich im Modus eines „nichtkooperativen Spiels“, bei dem alle Spieler einseitig entscheiden. Im Gegensatz dazu geht die Konzeptualisierung von Mayntz & Scharpf davon aus, dass jede Konstellation in unterschiedlichen Interaktionsformen gespielt werden kann: als nicht-kooperatives (einseitiges) Handeln sowie als kooperatives Spiel (Verhandlungen), aber auch als Abstimmungsspiel (Mehrheitsentscheide) oder als hierarchisches Spiel (hierarchisches Handeln) (s.u.). Das Konzept der Konstellation ermöglicht den Vergleich des Konfliktniveaus und der unterschiedlichen Arten von Konflikten zwischen Akteuren, wobei festzuhalten ist, dass die Akteurskonstellationen ein statisches Bild beschreiben. Es ist jedoch zu beachten, dass politische Interaktionen i.d.R. nicht zwischen den letztendlich betroffenen Akteuren, sondern zwischen spezialisierten Akteuren stattfinden (Scharpf 2000: 87ff).

2.1.2.2.3 Interaktionsformen

Politische Entscheidungen gehen aus Interaktionen zwischen Akteuren hervor. Aus spieltheoretischer Perspektive können vier Interaktionsformen unterschieden werden (Scharpf 2000: 88, 91ff, 251ff, 282, 321):

- einseitiges Handeln bzw. negative Koordination als nicht-kooperatives Spiel, bei dem alle beteiligten Parteien ihre eigenen Strategien einseitig wählen;
- Verhandlung als kooperatives Spiel, bei dem die Strategien durch Verhandlungen gewählt werden. Ergebnisse, die durch Verhandlungen erzielt werden, sind wohlfahrtstheoretisch attraktiv, jedoch steigen die Transaktionskosten bei einer Zunahme der verhandelnden Akteure unverhältnismäßig stark an.
- Mehrheitsentscheidung als Abstimmungsspiel, bei dem die Strategien durch Mehrheitsvotum bestimmt werden und das Handeln von Minderheiten somit von der Mehrheit anderer Akteure bestimmt wird. Mehrheitsentscheidungen und hierarchische Steuerung bieten sich zur Herbeiführung kollektiv verbindlicher Entscheidungen aufgrund der niedrigeren Transaktionskosten auch bei einer großen Anzahl von Akteuren an. Auch im Gegensatz zu einstimmigen Entscheidungen sind die Transaktionskosten bei Mehrheitsentscheidungen wesentlich geringer, da Minderheiten überstimmt werden können.
- hierarchische Steuerung als hierarchisches Spiel, bei dem die Strategie eines oder mehrerer Spieler durch die einseitige Entscheidung anderer Spieler definiert wird. Die Spieler, die ihre Entscheidungen durch hierarchische Steuerung gegenüber anderen durchsetzen können, verfügen entweder über die Fähigkeit, Belohnungen anbieten oder mit ernsthaften Verlusten drohen zu können, oder sie können sich auf legitime¹⁹ hierarchische Autorität berufen. Die hierarchische Steuerung ist vor allem bei Akteurskonstellationen mit hohem Konfliktniveau geeignet, bei denen einseitiges Handeln oder Mehrheitsentscheidungen keine zufriedenstellenden Lösungen erzeugen und Verhandlungen meist zu Blockaden und hohen Transaktionskosten führen würden. Voraussetzungen für das Erreichen positiver Ergebnisse durch hierarchische Steuerung sind zum einen das Vorhandensein der notwendigen Information²⁰ für die Entscheidungsträger und zum anderen das Vorhandensein einer ausreichenden Motivation der Amtsinhaber mit hierarchischer Weisungsbefugnis, am Gemeinwohl orientierte Entscheidungen zu treffen.

Die Interaktionsformen werden zum einen durch institutionelle Regeln bestimmt, die z.B. die Verfahren vorschreiben, die bei der Klärung einer bestimmten Frage eingehalten werden müssen, oder die die verbindlichen Schritte festlegen, die bei einer Aktion durchlaufen werden müssen. Zum anderen werden die Interaktionsformen durch den institutionellen Kontext, in dem die Akteure agieren, beeinflusst und determiniert (vgl. Tab. 2.3 und Tab. 2.4). So verlaufen Verhandlungen z.B. anders, wenn sie in Netzwerkkontexten als in festen institutionalisierten Kontexten (Verbände, Organisationen, Staat) stattfinden.

¹⁹ Legitimation kann dabei auf religiösem Glauben, Tradition, Charisma oder formaler Legitimation basieren (Weber 1947 zit. in Scharpf 2000: 282).

²⁰ Die Realität zeigt jedoch, dass die hierarchische Steuerung häufig auf das kombinierte Problem eines Informationsmangels bei gleichzeitiger Informationsüberlastung stößt (Scharpf 2000: 322).

Interaktionsformen	Institutioneller Kontext			
	Anarchisches Feld und minimale Institutionen	Netzwerke, Regime und Zwangsverhandlungssysteme	Verband und repräsentative Versammlungen	Hierarchische Organisation und Staat
Einseitiges Handeln ²¹	X	X	X	X
Verhandlung	(X)	X	X	X
Mehrheitsentscheidung	-	-	X	X
Hierarchische Steuerung	-	-	-	X

Tab. 2.3: Interaktionsformen im Zusammenhang mit dem institutionellen Kontext
Quelle : Scharpf (2000: 91)

Zusammenwirken zwischen institutionellem Kontext und Interaktionsformen	
Anarchische Felder und minimale Institutionen	Anarchische Felder sind institutionsfreier Kontext, in dem die Akteure interagieren, ohne wechselseitige Verpflichtungen oder eine bereits existierende Beziehung zueinander zu haben. Sie können daher alle Strategien einsetzen, die ihnen im Rahmen ihrer Ressourcen zur Verfügung stehen, und sie werden dabei lediglich eingeschränkt durch physische Restriktionen und durch die Gegenzüge anderer Akteure. Sie können miteinander kommunizieren und Vereinbarungen abschließen, aber es steht Ihnen auch frei, solche Vereinbarungen zu brechen, wenn es ihren Interessen dient (Scharpf 2000: 169). In einem anarchischen Feld reagieren die Akteure durch wechselseitige Anpassung oder in Form von nichtkooperativen Spielen (Scharpf 2000: 168). Wenn minimale institutionelle Schutzmechanismen (Existenz von Straf- und Zivilrechtssystemen) fehlen, verwandelt sich einseitiges Handeln in einen Modus, der von Mayntz und Scharpf 1975 als negative Koordination bezeichnet worden ist.
Netzwerke	Netzwerke sind als informelle und selbstorganisierende Strukturen definiert, in denen die Parteien nach Belieben zwischen Verhandlungen und einseitigem Handeln wählen können. Netzwerke hängen in starken Masse ab - von den Vertrauensbeziehungen zwischen den Akteuren, - von den Machtstrukturen (die wiederum auf den Handlungsressourcen basieren, vgl. Kap. 3.6.2), die zu Situationen wechselseitiger Abhängigkeit, einseitiger Abhängigkeit und wechselseitiger Unabhängigkeit führen.
Verhandlungsregime	Verhandlungsregime sind im Gegensatz zu Netzwerken absichtsvoll geschaffene normative Bezugsrahmen, die die Verhandlungen zwischen einer formell festgelegten Anzahl von Akteuren steuern, die sich explizit dazu bereit erklärt haben, - bestimmte Interessenpositionen anderer Parteien zu respektieren, - bestimmte Ziele gemeinsam zu verfolgen und - bei ihren zukünftigen Interaktionen bestimmte Verfahren zu beachten. Wenn ein Regime existiert, hängt die weitere Einhaltung seiner Regeln ab - vom Eigeninteresse der unmittelbar beteiligten Akteure und - von der Bereitschaft der anderen Parteien, Regelverletzungen zu sanktionieren.
Verbände und repräsentative Versammlungen	In Verbänden und repräsentativen Versammlungen, die als kollektive Akteure gelten, aber auch als „bottom-up“-Organisationen bezeichnet werden können, kann zwischen den Interaktionsformen einseitigen Handelns, Verhandlung und Mehrheitsentscheidung gewählt werden. In Verbänden befinden sich die entscheidenden Handlungsressourcen unter kollektiver Kontrolle; die Mitgliedschaft kann freiwillig oder obligatorisch sein.
Hierarchische Organisation und Staat	In hierarchischen Systemen („top-down“-Organisation) können alle Interaktionsformen gewählt werden, wobei diese von umfangreichen Regelwerken eingerahmt werden. Jedoch unterscheiden sich z.B. Verhandlungen, die in eine hierarchische Autoritätsstruktur eingebettet sind, grundlegend von „freien“ Verhandlungen, da bei ersteren die hierarchische Autorität immer noch in der Lage ist, Interaktionen auf den unteren Ebenen zu beeinflussen. Konflikte werden entweder einseitig durch negative Koordination vermieden oder durch distributives Verhandeln über Kompromisslösungen ausgeräumt.

Tab. 2.4: Zusammenwirken zwischen institutionellem Kontext und Interaktionsformen
Quelle: nach Scharpf (2000: 104 f., 241 ff., 168 ff., 323 f.)

In Kap. 2.3.2 wird auf die Interaktionsform Verhandlungen näher eingegangen, da sie als besonders relevante Interaktionsform im Zusammenhang mit Governance-Prozessen zu sehen ist.

2.1.2.3 Governance im normativen Sinne

Aus normativer Sicht stellt die Afrikastudie der Weltbank von 1989 den Ausgangspunkt für die Governance-Debatte dar, in der die negativen Einflussfaktoren, insbesondere aus dem Umfeld von Staat und Verwaltung, die die wirtschaftliche Entwicklung behinderten, aufgezeigt wurden (Weltbank 1989: 60). In der Tat waren die Ergebnisse der von den Entwicklungsländern geforderten Wirtschaftsreformen in den 1970er und 80er Jahren oft enttäuschend, was mit den Steuerungs- und Umsetzungsdefiziten der Strukturanpassungsmaßnahmen erklärt wurde. Aus diesem Grund wurde das Augenmerk

²¹ Der Modus einseitigen Handelns bewirkt Wohlfahrtseinbußen (Scharpf 2000: 197).

von den Politikgehalten auf deren Umfeld gelenkt, d.h. auf das politische Gemeinwesen. Damit rückten Faktoren wie z.B. Institutionenbildung und -ausgestaltung, Aufbau und Transparenz von Entscheidungsverfahren, Konfliktschlichtung, die Grenzen der Machtausübung und die Verantwortlichkeit der politischen Führung, der Kampf gegen die Korruption und Dezentralisierung auf die politische Agenda (Theobald 1994; Kazancigil 2002: 123). In diesem Zusammenhang wird der Governance-Begriff mit einem normativen Inhalt versehen, wenn von „good governance“ gesprochen wird, der diese neue Regierungsweise beschreibt. Im Laufe der 1990er Jahre wurde der im normativen Sinne verwendete Governance-Begriff weiterentwickelt und auch auf anderen politischen Ebenen und nicht nur im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit angewendet.

Neben der Bedeutung des „good governance“-Begriffs als „Programm zur Verbesserung des Regierens“ auf nationaler und internationaler Ebene, wird der Begriff auch im Sinne eines „Abbaus staatlicher Steuerung und Leistung zugunsten privater oder zivilgesellschaftlicher Tätigkeiten“ (Benz, Lütz et al. 2007b: 18) verwendet. In dieser zweiten Perspektive schreibt sich z.B. das Verständnis von Rhodes (1997) ein, wenn er Governance mit New Public Management (NPM) oder dem Minimalstaat gleichsetzt und es als ein Organisationsmodell mit Reformcharakter versteht (Rhodes 1997: 47 ff.)²².

Im Sinne des normativen Governance-Verständnisses als Programms zur Verbesserung des Regierens wurden von verschiedenen internationalen Organisationen Prinzipien identifiziert, die eine verbesserte Steuerung ermöglichen sollen (vgl. Kap. 2.2.1). So wurden z.B. von der Europäischen Kommission Prinzipien der Good Governance oder von der OECD zwölf Metropolitan Governance-Prinzipien identifiziert, die den Metropolen helfen sollen, im internationalen Standortwettbewerb konkurrenzfähig zu bleiben und gleichzeitig eine hohe Lebensqualität zu gewährleisten (OECD 2000). Auch die „10 Principles for sustainable city governance“ des Committee for Copenhagen Agenda for Sustainable Cities (2007) oder die Handlungsempfehlungen für Governance in Stadtregionen (Kunzmann 2004: 5ff) schreiben sich in diese Logik ein. Gemeinsam haben diese Prinzipien von Good Governance das Hervorheben der Bedeutung einer ganzheitlichen Herangehensweise mit sektor- und regierungsebenenübergreifender Koordination aller beteiligten Akteure (aus öffentlichem und privatem Sektor), der Partizipation von Experten sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren, der Integration sozialer ökologischer und ökonomischer Belange zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, eines sparsamen Ressourcenumgangs, einer umfassenden Informationspolitik und identitätsfördernder Maßnahmen, neuer Finanzierungsformen und neuer Steuerungsformen als „mix of business management, political leadership and creativity“ (Committee for Copenhagen Agenda for Sustainable Cities 2007).

2.1.3 Governance in den Verwaltungswissenschaften

In den Verwaltungswissenschaften wird Governance seit Ende der 1990er Jahren als Reformkonzept im Rahmen des verwaltungspolitischen Leitbildes des aktivierenden Staates verwendet. Das Konzept erfährt dabei in erster Linie eine normative Verwendung.

Ein Rückblick in die Geschichte der verwaltungspolitischen Leitbilder erfolgt in resümierender Form in Tab. 2.5 (vgl. Jann & Wegrich 2004).

In den 1970er Jahren kam Kritik an dem in den 1960er Jahren bestehenden verwaltungspolitischen Leitbild des aktiven Staates auf. In der Perspektive der neo-liberalen Staatskritik sah man nicht Marktversagen als zentrales Problem des sozio-ökonomischen Fortschritts, sondern Staats- und Bürokratieversagen. Die Lösung sah man in der Entbürokratisierung und Verwaltungsvereinfachung, wobei die traditionellen Steuerungsmechanismen und Strukturprinzipien der öffentlichen Verwaltung vorerst weiter bestehen blieben. Ende der 1980er änderte sich dies, als die bereits bekannten Ziele der Verwaltungsvereinfachung, Entbürokratisierung und Entstaatlichung managerialistisch unterlegt werden sollten. Dies geschah vor der Annahme, dass sich betriebswirtschaftliches Management auf die öffentliche Verwaltung übertragen lässt. Die neuen Managementkonzepte aus dem privaten Sektor, wie z.B. „lean production“, „business-process-reengineering“ oder „total quality management“, sollten unter der Bezeichnung von New Public Management auf den öffentlichen Sektor übertragen werden. Auf diese Weise sollte den Steuerungslücken des Staates entgegengewirkt werden. In Kombination mit ökonomischen Ansätzen der Public Choice-Theorie wurde ein Instrumentenset für ein neues öffentliches Management entwickelt (Kontraktmanagement, „output“-Steuerung, Dezentralisierung, „outsourcing“, Privatisierung etc.) (ebd. 198 f.). Auf der kommunalen Ebene entwickelte sich in diesem Zu-

²² An dieser Stelle sei angemerkt, dass Rhodes (1997) zwischen sechs Formen von Governance unterscheidet: 1) „governance as the minimal state“, 2) „corporate governance“, 3) NPM, 4) „good governance“, 5) „socio-cybernetic system“ im Sinne von Kooiman und 6) „self-organizing networks“. Dabei basieren 1, 2 und 3 auf einem normativen und 4, 5 und 6 auf einem analytischen Begriffsverständnis.

sammenhang das Leitbild der Dienstleistungskommune, und auf der Bundesebene wurde dieser Ansatz mit dem Leitbild des „schlanken Staates“ beschrieben (ebd. 201).

	Aktiver Staat Ab Mitte 60er	Schlanker Staat Ab Mitte 70er	Aktivierender Staat Ab Mitte 90er
Schlagworte	Planung (Planungseuphorie!) innere Reformen	Management (Suche von Lösungen im privaten Sektor) Entbürokratisierung Dienstleistungskommune	Governance Zivil-/Bürgergesellschaft Bürgerkommune
Probleme	Marktversagen (sollte durch Planung korrigiert werden)	Staats-/Bürokratieversagen, Überregelung	Gemeinschaftsversagen, Fragmentierung
Ziele	Effektivität, gesteigerte Problemverarbeitungs-kapazität	Verwaltungsvereinfachung, Effizienz Entbürokratisierung, Dienstleistung	Inklusion, Beteiligung, Gemeinwohlverantwortung
Theorien	Makro-Ökonomie Policy Science Korporatismus	Mikro-Ökonomie Public Choice New Public Management (NPM)	Neo-Institutionalismus Kommunitarismus Sozialkapital
Staatliche Steuerung	Infrastruktur, Information, Verhandlung	Wettbewerb, Anreize, Geld	Kombination von Markt, Hierarchie und Gemeinschaft, Vertrauen, Regulierung

Tab. 2.5: Verwaltungspolitische Leitbilder
Quelle: nach Jann (2002); Jann & Wegrich (2004: 196 ff.)

Seit Ende der 1990er Jahre ist ein weiterer Wandel zu beobachten, bei dem die politische Debatte sich vom Managementreformmodell zum verwaltungspolitischen Leitbild „Governance“ entwickelt (vgl. Tab. 2.5 und Tab. 2.6). Es wurde eingesehen, dass viele Probleme nicht durch das managementorientierte Modell gelöst werden konnten. Jann und Wegrich beschreiben z.B. das Problem eines verwahrlosten Parks, bei dem das Managementmodell nach Möglichkeiten der Effizienzsteigerung der zuständigen Verwaltung sucht und prüft, ob das Problem z.B. durch „outsourcing“ oder Privatisierung behoben werden kann. Im Sinne des Governance-Leitbilds wird dagegen den Stakeholdern eine zentrale Rolle zugesprochen: Es wird geschaut, inwiefern Anwohner oder lokale Gruppierungen in den Erhalt öffentlicher Plätze miteinbezogen werden können. Ziel ist also eine Einbindung gesellschaftlicher Akteure in die Problemlösung als Ergänzung der weiter bestehenden Effizienz- und Dienstleistungsziele (ebd. 200 ff.). Gemeinsam ist dem NPM und dem Governance-Konzept die Skepsis gegenüber der Steuerungsform Hierarchie und die Befürwortung von „outsourcing“ (als wesentlichem Element des aktivierenden Staates), wobei die Steuerung der Leistungserbringung im Governance-Konzept in der Macht des Staates bleibt. Ferner setzt das Governance-Konzept auf netzwerkartige Steuerungsformen, bei denen „controlling“ zwar nicht abgelehnt, aber die Bedeutung von Vertrauen und informellen Verhaltensnormen betont wird. Im Zentrum des Interesses stehen dabei kooperative Handlungsformen und die Rolle der Verwaltung als Initiator, Moderator und Förderer von Netzwerken zwischen Staat und nichtstaatlichen Akteuren (ebd. 205).

	New Public Management (NPM)	Governance
Verständnis	Managementmodell: „one size fits all“	Governance als Konzept, nicht als fertiges Modell
Ziele	Effizienz, Dienstleistung, Kundenorientierung	soziale, politische und administrative Kohäsion; Beteiligung; Bürgerschaftliches Engagement
Analysefokus	Einzelne Organisationen, Ergebnisorientiertes Management Privatisierung und „outsourcing“	Koordination öffentlicher und gesellschaftlicher Akteure Kombination verschiedener Steuerungsformen Netzwerkmanagement
Steuerungsform	Beschränkung auf einen Modus: Markt (setzt auf die technische Optimierung von Managementsystemen)	Kombination von Steuerungsformen („mix of modes“), Netzwerke werden gegenüber den Formen Markt und Hierarchie bevorzugt
Regulierungsformen	Monetäre Anreize zur Leistungssteigerung	... werden nicht abgelehnt, aber Erkenntnis, dass im öffentlichen Sektor spezifische Verhaltensnormen notwendig sind, die nicht allein Geld als Regulierungsmodus von Beschäftigungsverhältnissen sinnvoll machen.
Kriterien	1) Transparenz und Kontrakte über Aufgaben- und Kostenteilung 2) Verantwortungsübertragung 3) Kontrakte (eher kurzfristig)	1) Koproduktion von Leistungen 2) Verantwortungsteilung 3) Kooperation (eher langfristig)

	4) „output“ einzelner Organisationen	4) „outcome“ vernetzter Akteure
Wissenschaft	Institutionenökonomie Managerialismus	Kommunitarismus Politikwissenschaft
Kausalität	Fehlende Anreize Anreizkompatibilität	Interdependenz Externe Effekte
Handlungsmodell	Dezentralisierung Verselbstständigung Kontraktsteuerung	Neue Aufgabenverteilung Gewährleistung Koproduktion / Empowerment
Koordinierungsmechanismen	(Quasi-)Markt und Wettbewerb („benchmarking“) Medium: Geld	Selbstregelung Autonome, selbststeuernde Akteursnetze Vertrauen
Grundlegende Problemstellung	„getting prizes / contracts right“	„getting institutions right“ („angemessenes Verhalten“ im öffentlichen Dienst)

Tab. 2.6: New Public Management (NPM) und Governance als Reformkonzepte
Quelle: nach (Jann 2002); Jann & Wegrich (2004: 200 ff.)

Wie bereits erwähnt, handelt es sich beim Governance-Konzept im Sinne eines Leitbildes zur Gestaltung der Verwaltung um ein Reformkonzept und ist dementsprechend weniger ein Analyseinstrument. Kritisiert wird das Konzept jedoch wegen seiner Anfälligkeit für unterschiedliche Interpretationen: So können das „outsourcing“ und die Koproduktion bzw. die Beteiligung der Zivilbevölkerung im Sinne neostaatlicher Entstaatlichung auch als Vorwand interpretiert werden, Staat und Politik von ressourcenintensiven Aufgaben zu entlasten (Jann & Wegrich 2004: 210). Doch auch wenn das Governance-Konzept aufgrund seiner Unschärfe kritisch zu beobachten ist, hat es immerhin die „zeitweise verengte Managementperspektive erweitert hinsichtlich

- der Problemsicht – über Effizienz hinaus auf Effektivität und Kohärenz;
- der Perspektive – über einzelne Organisationen hinaus auf interorganisatorische Beziehungen und nicht-staatliche Akteure;
- der Lösungen – über den Markt hinaus auf Netzwerke, Gemeinschaft und die Kombination aller Governance-Formen“ (ebd. 211).

2.1.4 Governance in Organisationen

Organizational Governance ist hauptsächlich innerhalb der Wirtschaftswissenschaften von Interesse. Die Schlussfolgerungen können aber auch in den Politik- und Sozialwissenschaften interessant sein, weshalb die Organizational Governance bewusst nicht unter der wirtschaftswissenschaftlichen Perspektive behandelt wurde.

Organizational Governance bezieht sich auf verschiedene Steuerungs- und Regulierungsarrangements innerhalb von und zwischen Organisationen (Schneider 2004: 174) und „dient im weitesten Sinne der Steuerung des Verhaltens von Organisationsmitgliedern“ (ebd. 189).

Die Governance-Struktur einer Organisation beinhaltet drei institutionelle Regelungsbereiche:

- die Zielformulierung, an der die verschiedenen Organisationsmitglieder in unterschiedlicher Art und Weise beteiligt werden können;
- die Ressourcenkontrolle, die auf bestimmte Ebenen verteilt sein kann;
- die Implementation der Organisationsziele, bei der der Handlungsertrag bzw. der Nutzen auf unterschiedliche Anspruchsgruppen verteilt werden kann (ebd. 182).

Das Konzept der Organizational Governance dient der Analyse unterschiedlicher Organisationsformen und kann z.B. auf Unternehmen (Corporate Governance) oder auf Verbände (Associational Governance) angewendet werden.

Bei der Corporate Governance steht die Steuerung von Kontrollbeziehungen in Unternehmen im Mittelpunkt, wobei die Spezifizierung von Rechten und Pflichten der Eigentümer (z.B. der Aktionäre), Manager, Beschäftigten und externen Arbeitsgruppen im Zentrum der Analyse steht (ebd. 184 ff.).

Die Associational Governance bezieht sich auf die Analyse von Interessenverbänden im Hinblick auf die Ausübung ihrer Repräsentationsfunktion und ihrer Fähigkeit, das Verhalten ihrer Mitglieder zu beeinflussen. Dabei sind Autoritätsbeziehungen ausschlaggebend, insbesondere vor dem Hintergrund, dass Verbände in der Regel durch freiwillige Mitgliedschaften gekennzeichnet sind (ebd. 187 f.).

2.2 Governance in raumbezogenen Kontexten

2.2.1 Governance auf internationaler und europäischer Ebene (Global Governance)

Die Verwendung des Governance-Begriffs als eines analytischen Konzepts aus politikwissenschaftlicher Perspektive wurde bereits in Kap. 2.1.2 sowie aus normativer Sicht (Identifizierung von Regierungsprinzipien) behandelt. An dieser Stelle sei nur auf die allgemein zitierte Definition von Governance der Commission on Global Governance (CGG) auf globaler und die Verwendung des Governance-Begriffs auf europäischer Ebene hingewiesen, die sich beide in ein normatives Verständnis einschreiben:

Bekannt wurde Global Governance durch die 1991 auf Initiative von Willy Brandt ins Leben gerufene Commission on Global Governance, die mit der Aufgabe betraut war, Visionen für eine zukünftige internationale Politik zu erarbeiten. Dieses Reformprojekt wurde ins Leben gerufen, um den politischen Handlungsbedarf abzuleiten, der sich aus dem Phänomen der Globalisierung ergab. Die CGG schloss ihre Arbeit 1995 mit ihrem Bericht „Our global neighborhood“ ab, in dem sie Governance definiert als „Gesamtheit aller Wege, auf denen Individuen und Institutionen, öffentliche und private Akteure ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es ist ein kontinuierlicher Prozess, durch den konfligierende oder divergierende Interessen ausgeglichen und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Es umfasst formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme sowie informelle Regelungen, auf die sich Menschen und Institutionen geeinigt haben oder als im eigenen Interesse liegend angesehen werden“ (CGG 1995: 14). Dieser Definition liegt ein sehr breites Verständnis von Governance zugrunde.

Auf europäischer Ebene hat die Europäische Kommission im Jahre 2000 die „Reform europäischen Regierens, also dessen, was als Governance bezeichnet wird, [...] zu einem ihrer vier strategischen Ziele erklärt“ (EK 2001: 3). In diesem Zusammenhang wurde das Weißbuch der Europäischen Kommission zum „Europäisches Regieren“ („European Governance“) erarbeitet, in dem fünf Prinzipien der Good Governance entwickelt werden: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz. Das Weißbuch schlägt vor, „die politische Entscheidungsfindung zu öffnen, und mehr Menschen und Organisationen in die Gestaltung und Durchführung der EU-Politik einzubinden“ (EK 2001: 4). Ein deutlicher Schwerpunkt liegt also auf der Partizipation, auch um Legitimationsproblemen vorzubeugen.

Als Governance können z.B. auch die Interreg-Programme der Europäischen Union bezeichnet werden, bei denen es um die Kooperation zwischen grenzüberschreitenden Regionen geht oder auch die sektorenspezifischen transnationalen Kooperationsnetzwerke.

2.2.2 Governance in Mehrebenen-Systemen (Multilevel Governance)

Multilevel Governance beschreibt die Analyse ebenenübergreifender Koordinierungs- und Steuerungsprozesse mit dem Ziel Politikverflechtungen aufzuzeigen und den Zusammenhang zwischen nationaler und internationaler Politik zu verstehen (Benz 2004b: 127f), wobei die Machtaufteilung zwischen den Ebenen flexibel erfolgt, „ohne dass eine Instanz über die Kompetenz zur Letztentscheidung verfügt“ (Hooghe 1986: 18 zit. in Benz 2004b: 129).

Nach Jeffery ist das Neue an diesem Ansatz die Hervorhebung der teilweise ungewollten Dynamik des konfliktgeladenen Verhandels zwischen Mitgliedstaaten und supranationalen Institutionen (Jeffery 1997 zit. in Leresche 2001c: 44). Auch hier werden die Abhängigkeitsbeziehungen (Interdependenzen) zwischen den verschiedenen Akteuren auf den unterschiedlichen Ebenen hervorgehoben, die als Reaktion auf den Verlust des Einflusses der Einzelstaaten entstehen und die Akteure zu einer „konfliktgeladenen Kooperation“ drängen (Leresche 2001c: 45). Die erwähnten Interdependenzen entstehen entweder aus externen Effekten oder aus Verteilungskonflikten. Die Akteure gehören institutionalisierten Regelsystemen (z.B. Regierungen/Verwaltungen, Verbänden oder Experten) innerhalb von Ebenen an und handeln in meist auf Verhandlung beruhenden Koordinationsmodi zwischen den Ebenen (wobei diese Koordinationsmodi auch Elemente von Hierarchie und Markt enthalten können.) Als klassisches Beispiel gilt die regionale Strukturpolitik der Europäischen Union (Benz 2004b: 135).

2.2.3 Governance auf regionaler Ebene (Regional Governance)

Regional Governance bezeichnet „Formen regionaler Selbststeuerung in Reaktion auf Defizite sowie als Ergänzung der marktlichen und der staatlichen Steuerung“ (Fürst 2004: 46). Eine umfassende Ar-

beit zum Regional Governance Diskurs hat u.a. Pütz (2004) geleistet. Hier sei nur auf einige Schlüsselmerkmale hingewiesen.

Als intermediäre Interaktionsform ist Regional Governance u.a. durch folgende Merkmale gekennzeichnet (Pütz 2004: 50):

- Zusammenspiel von Akteuren mit unterschiedlichen Handlungslogiken (Kommunalpolitiker, Unternehmen, zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse) auf der Basis gegenseitiger Interdependenzbeziehungen;
- Überschreitung der Grenzziehungen und Verantwortlichkeiten zwischen den Teilsystemen, denen die unterschiedlichen Akteure angehören;
- Selbst gewählte (ausgehandelte) Regelsysteme, die die Interaktionen regeln und somit die Transaktionskosten senken;
- Horizontale Interaktionsformen über Modi des Argumentierens und Verhandeln (nicht über Macht und Zwang).

Der Begriff Region kann dabei zum einen einem funktionalen Raumverständnis (der Perimeter Region definiert als Raum funktionaler Verflechtungen), einem institutionell-administrativen Raumverständnis (Region definiert durch administrative Grenzen) oder einem ideologischen Raumverständnis (Region definiert über das Identitätsverständnis der Bewohner eines Kultur- oder Landschaftsraumes) zugrunde liegen.

Während der Begriff Regional Governance von vielen Autoren mit Regionaler Selbststeuerung gleichgesetzt wird (vgl. Delphi-Studie von Pütz 2004), sieht Fürst (2003 zit. in Pütz 2004: 38) in Regional Governance „eine schwächer institutionalisierte, netzwerkartige Form von regionaler Selbststeuerung“. Während die traditionelle regionale Selbststeuerung häufig mit regionalen Institutionen, wie z.B. Planungs- oder Zweckverbänden in Verbindung gebracht wird und in erster Linie staatliche Akteure umfasst und hierarchischen Steuerungsformen folgt, zeichnet sich Regional Governance durch eine Erweiterung des Akteurskreises um nicht-staatliche Akteure und durch eine Erweiterung der traditionellen Steuerungsform Hierarchie um nicht-hierarchische Steuerungsformen aus. Somit kann Regional Governance als eine neue, moderne Form regionaler Selbststeuerung gesehen werden (Pütz 2004: 38).

2.2.4 Governance auf lokaler Ebene (Local und Urban Governance)

Local Governance und Urban Governance werden im angelsächsischen, französischsprachigen und deutschsprachigen Raum oft synonym verwendet (Hill 2005: 567; Leresche 2001c: 42) und umfassen Ansätze aus unterschiedlichen Disziplinen, wie z.B. der Stadtsoziologie, der Stadtpolitik, der Stadtökonomik, der Stadtgeographie etc. (Leresche 2001c: 42).

Die synonyme Verwendung von Urban und Local Governance ist in Deutschland vor allem damit zu erklären, dass seit den 1970er Jahren in der lokalen Politikforschung die Orientierung auf Stadtpolitik anstelle von Kommunalpolitik erfolgt ist (Heinelt 2004: 31). Vor diesem Hintergrund dominierte Mitte der 1970er Jahre in der lokalen Politikforschung eine interdisziplinäre Herangehensweise an städtische Probleme (durch Politikwissenschaftler, Soziologen, Stadtplaner und Architekten), wobei bereits Ende der 1970er Jahre Zweifel an der Erklärungskraft dieser gesamtgesellschaftlichen Ansätze ihr Ende bewirkten (ebd. 32).

In den späten 1980er Jahren setzte in der lokalen Politikforschung eine steuerungstheoretische Debatte ein (vgl. Mayntz 1987), in deren Folge sich später das Governance-Paradigma ausbreitete. In der politischen Steuerung über „Politiknetzwerke“ (zwischen verschiedenen öffentlichen und privaten Akteuren) wurde eine Lösung zur Beseitigung von Steuerungsproblemen gesehen (Heinelt 2004: 33).

Erwähnenswert ist auch, dass aus der Governance-Perspektive Städte und Gemeinden in der lokalen Politikforschung nicht als Gebietskörperschaften, sondern als Funktionsräume betrachtet werden (ebd. 35).

Ausführlich wird das Konzept Urban Governance in den Kap. 3 und Kap. 4 erläutert.

2.2.5 Exkurs: Metropolitan Governance als Sonderform von Urban Governance

Eine Sonderform der Urban Governance ist die Metropolitan Governance²³, die sich auf die räumliche Ebene der Stadtregion bezieht. Metropolitan Governance wird hier als Teilbereich zwischen der Regional Governance und der Local Governance betrachtet, kann aber gleichzeitig auch im Kontext der Multilevel Governance gesehen werden.

Hintergrund dieser Sonderform sind die vielfältigen territorialen und funktionalen Interdependenzbeziehungen, die zwischen den (Kern-)Städten und ihren umliegenden Gemeinden bestehen, sowie die zunehmende institutionelle Fragmentierung in den Stadtregionen. Aufgrund der interdependenten Problemlagen besteht ein Bedarf an der Entwicklung neuer kooperativer Steuerungsformen auf stadtregionaler Ebene. Beziehen sich diese kooperativen Steuerungsformen auf Großstädte, wird meist der Begriff Metropolitan Governance verwendet. Jouve & Lefèvre (2002) sprechen in diesem Zusammenhang von „métropoles ingouvernables“ (unregierbaren Metropolen), d.h. Stadtregionen, die aufgrund der interdependenten Problemlagen und institutionellen Fragmentierung nicht bzw. nur schwer regierbar geworden sind, und analysieren die neuen Steuerungsformen, die von diesen Stadtregionen eingerichtet worden sind (Jouve & Lefèvre 2002).

Grundsätzlich ist Metropolitan Governance in ganz Europa ein viel diskutiertes Thema und viele Stadtregionen bzw. Metropolregionen sind dabei, auf die veränderten Rahmenbedingungen mit der Einrichtung neuer Steuerungs- und Koordinierungsformen zu reagieren (vgl. Heinelt & Kübler 2005; Jouve & Lefèvre 2002; Fürst 2002). Salet et al. beschreiben Metropolitan Governance als "multi-actor and multilevel game with manifold conflicting and cooperating powers. It is a complicated game with many impediments and differing values, interests and resources of power and authority" (Salet 2003: 377).

Kübler definiert Metropolitan Governance als „politische Steuerung und Verwaltung städtischer Verdichtungsräume“ (Kübler 2003: 535), bei der eine Vielzahl privater und öffentlicher Akteure meist sektorspezifisch und nach variabler Geometrie zusammenarbeitet. Hinsichtlich der institutionellen Organisationsform für Stadtregionen unterscheidet er zwischen drei Denkschulen von Metropolitan Governance (Kübler 2003: 535):

- Die Vertreter des Metropolitan Reform-Ansatzes sind der Meinung, dass die institutionelle Fragmentierung entweder mit Hilfe grundlegender Reformen zu überwinden ist (Beispiel: Zusammenlegung existierender Gebietskörperschaften durch Gemeindefusionen oder Eingemeindungen wie sie z.B. zu Beginn und in der Mitte des 20. Jahrhunderts durchgeführt wurden) oder durch die Schaffung einer neuen, den funktionalen Verdichtungsraum umfassenden Regierungsebene, des Metropolitan Governments (Beispiele: Communauté urbaine de Montreal (1960), Greater London Council (1963), Stuttgart (1994), London (2000) und Hannover (2001)).
- Die Vertreter des Public Choice-Ansatzes sind der Meinung, dass es nicht einen optimalen Parameter für die Bearbeitung der interdependenten Problemlagen gibt, sondern dass in variabler Geometrie höchstens zweckorientierte (meist freiwillige) Zusammenarbeitsformen infrage kommen, dies vor allem auch vor dem Hintergrund, dass die Regierungseffizienz durch die Einrichtung einer zusätzlichen Ebene nicht verringert werden soll.
- Die Vertreter des Ansatzes von „new regionalism“ sind der Meinung, dass zur Bearbeitung der interdependenten Problemlagen nicht die Einrichtung von Metropolitan Governments notwendig ist, sondern dass mit Hilfe der existierenden Institutionen und Organisationen eine Steuerung durch Formen freiwilliger Kooperation zwischen staatlichen, wirtschaftlichen, öffentlichen und privaten Akteuren möglich ist. Dabei kommen den von höheren Staatsebenen gesetzten Rahmenbedingungen und der lokalen politischen Leadership eine Schlüsselrolle zu.

Frey (2005) hat untersucht, inwiefern sich bewährte Managementinstrumente aus dem privatwirtschaftlichen Kontext auf den städtischen Bereich übertragen lassen, und kommt dabei zu dem Schluss, dass z.B. die Corporate Governance auch in Metropolangeboten eine sinnvolle Anwendung finden kann: Aufgrund des Standortwettbewerbs entsteht der Zwang, „stadtpolitische und vor allem raumplanerische Ziele effizienter zu erreichen als bisher“ (ebd. 565), und Märkte führen eben zu diesen effizienteren Lösungen.

²³ Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass der Begriff der *gouvernance métropolitaine* im Französischen oft synonym mit *gouvernance urbaine* oder *gouvernance locale* verwendet wird, während im deutschsprachigen Gebrauch Metropolitan Governance eher in die Logik der Regional Governance einzuordnen ist. In einer Studie zu Governance-Formen in Stadtregionen in der EU wird der Begriff *urban-regional governance* verwendet, um die Zugehörigkeit sowohl zum „Städtischen“ als auch zur (Stadt-)Region zu verdeutlichen (Hendriks, Van Stipdonk & Tops 2005).

2.3 Handlungskoordination in Governance-Prozessen

Im Folgenden wird auf die Handlungskoordination der Akteure in Governance-Prozessen eingegangen, die insbesondere vor dem Hintergrund der Akteursorientierung von Governance relevant für die Ausprägung der Governance-Prozesse ist. In Anlehnung an Torre (2008: 37, 43 f.) werden in dieser Arbeit Divergenzen als zentrale Momente von Governance-Prozessen verstanden, wie in Kap. 2.3.1 erläutert wird. In Kap. 2.3.2 wird dann näher auf die Interaktionsform der Verhandlung eingegangen, da diese als besonders bedeutsame Interaktionsform in Urban Governance-Prozessen im Rahmen der Realisierung nachhaltiger Quartiere angesehen wird.

2.3.1 Divergenzen als zentrale Momente von Governance-Prozessen

Wie bereits erwähnt, sind Governance-Prozesse durch Akteure mit unterschiedlichen Handlungsorientierungen aus unterschiedlichen institutionellen Kontexten geprägt. Es ist folglich selbstverständlich, dass deren Handlungsorientierungen häufig divergieren und dementsprechend Divergenzen auftreten, die die Form von einfachen Meinungsverschiedenheiten und leichten Spannungen bis hin zu Konflikten annehmen können.

Diese Spannungen und Konflikte bezeichnet Torre (2008: 37, 43 f.) als besondere Momente von Governance-Prozessen, die grundsätzlich nicht linear verlaufen, sondern die durch Brüche und einem Wechselspiel von Konfliktsituationen und Ruhephasen bzw. (ggf. durch Verhandlungen erreichten) Konsens gekennzeichnet sind. Im Gegensatz zu zahlreichen anderen Autoren (vgl. Schelling 1960, Hirshleifer 2001 zit. in Torre 2008), sieht Torre Konflikte nicht als Probleme an, die gelöst werden müssen. Vielmehr versteht er sie als regelrechte Indikatoren bzw. eine Folge von Neuerungen und organisationellen, technischen oder systemischen Innovationen in lokalen Systemen und Governance-Prozessen. So ist es offenkundig, dass bei der Einführung neuer Denk- und Handlungsweisen im Zusammenhang mit der Realisierung einer nachhaltigen Entwicklung häufig Konflikte auftreten. Diese Konflikte sind gewissermaßen Machtkämpfe, die zu (positiven oder negativen) Veränderungen von Regeln und Systemen führen. Besondere Beachtung schenkt auch Stoker (2000) Konflikten, die er als zentrale Elemente von Governance-Prozessen sieht. Bestimmte Arten von Konflikten können dabei als Antriebskräfte für Governance-Prozesse wirken: Konflikte, die teilbar („divisible“) sind, führen zu Kompromissen und Verhandlungen, wobei daraus häufig neue Konflikte entstehen, die dann wieder verhandelt werden. Stoker (2000: 105) ist der Meinung, dass „The cumulative experience of muddling through numerous such conflicts is at the heart of an effective governance system“. Ein Problem sieht er jedoch in nicht teilbaren („not divisible“) Konflikten, die z.B. auf unterschiedlichen ideologischen oder religiösen Überzeugungen oder auf interkulturellen Differenzen fundieren, und die oft zum Scheitern von Governance-Prozessen führen.

Für den Fortgang des Governance-Prozesses ist entscheidend, wie mit diesen Divergenzen, von einfachen Meinungsverschiedenheiten bis hin zu Konflikten, umgegangen wird. Denn auch wenn es sich um zentrale Momente handelt, die unumgänglich mit Governance zusammenhängen, so bedarf es doch einer Form von Einigung zwischen den beteiligten Akteuren. Ansonsten kommt es zu einer Blockade bzw. Beendigung des Governance-Prozesses. Die Handlungskoordination kann dabei durch unterschiedliche Mechanismen erfolgen: So können Akteure „ihr Verhalten aufgrund wechselseitiger Beobachtung einander anpassen²⁴, sie können sich wechselseitig beeinflussen²⁵ oder im Verhandeln, d.h. im direkten Austausch von Meinungen und Argumenten, zu einer Einigung über gemeinsame Interessen gelangen“ (Benz, Lütz, Schimank et al. 2007b: 20 f.). Diese Mechanismen der Handlungskoordination werden ergänzt durch Handlungsanreize und -restriktionen (ebd. 21). Diese unterschiedlichen Mechanismen der Handlungskoordination werden ausführlich bei Benz, Lütz, Schimank et al.

²⁴ Handlungskoordination als wechselseitige Anpassung gibt es z.B. bei Wettbewerben als Folge der Konkurrenz um knappe Güter (Benz, Lütz, Schimank et al. 2007b: 21).

²⁵ In Hierarchien erfolgt die Koordination „auf wechselseitigen Einfluss zwischen vorgesetzten und untergeordneten, ausführenden Akteuren unter der Voraussetzung, dass die asymmetrische Machtverteilung die untergeordneten Akteure zur Beachtung der Anordnungen ihrer Vorgesetzten veranlasst, diese aber aufgrund der asymmetrischen Verteilung von Informationen ihre Vorgaben an die Reaktionen der ausführenden Akteure anpassen und sich durch deren Fachkenntnisse beeinflussen lassen“ (Benz, Lütz, Schimank et al. 2007b: 21). Auch Netzwerke und Gemeinschaften „beruhen primär auf Mechanismen der wechselseitigen Beeinflussung, wobei bei Netzwerken die Handlungsanreize in der Ressourcenabhängigkeit oder im Vertrauen liegen, bei Gemeinschaften hingegen in sozialen Ähnlichkeiten normativer, kognitiver oder evaluativer Art (ebd. 21).

(2007a) und unter dem Begriff der Interaktionsformen (einseitiges Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung und hierarchische Steuerung; vgl. Kap. 2.1.2.2.3) auch bei Scharpf (2000) behandelt. Im Folgenden wird auf den Mechanismus der Verhandlung (vgl. Benz, Lütz, Schimank et al. 2007b: 21) bzw. die Interaktionsform der Verhandlung (vgl. Scharpf 2000) näher eingegangen, da diese als besonders bedeutsame Interaktionsform in Urban Governance-Prozessen im Rahmen der Realisierung nachhaltiger Quartiere angesehen wird.

2.3.2 Verhandlungen als besonders relevante Interaktionsform in Governance-Prozessen

Verhandlungen sind zentraler Bestandteil von Governance-Prozessen unabhängig von der jeweiligen Wissenschaftsdisziplin und unabhängig von den räumlichen Ebenen, auf denen sie stattfinden. So bezeichnet z.B. Benz Verhandlungen als einen „ubiquitären Governance-Mechanismus“ (Benz 2007: 117). Im Zusammenhang mit raumplanerischen Tätigkeiten versteht Ruegg (1992: 5) Verhandlungen als wichtiges Mittel zur Umsetzung raumwirksamer Tätigkeiten. Eine unerlässliche Voraussetzung bei der Nutzung der Verhandlung zur Handlungskoordination ist die Einsicht der betroffenen Akteure, nicht alleine handeln zu können, sondern in einem Abhängigkeitsverhältnis zu anderen (öffentlichen und/oder privaten) Akteuren zu stehen (ebd. 6).

Grundsätzlich sind Verhandlungen offene, kommunikative Prozesse (im Gegensatz zu formellen, geschlossenen Prozeduren). Verhandlungsprozesse entwickeln sich meist in Kontexten asymmetrischer Einfluss- und Machtbeziehungen (Dupont 1992: 196). Grundsätzlich stehen Verhandlungen und Macht in einem engen Zusammenhang (Crozier & Friedberg 1977: 56). Verhandlungen können einen kooperativen Charakter haben oder einem Charakter folgen, der auf Konkurrenz beruht, oder auch als Mischform bestehen, die sowohl kooperative als auch konkurrierende Elemente aufweist (vgl. Abb. 2.2). Je stärker der Kooperationscharakter und je geringer das Vorherrschen von Konkurrenz sind, desto größer ist i.d.R. die Identifikation mit dem Verhandlungsergebnis (Vodoz 1992: 285). Die Art und Weise, wie eine Verhandlung abläuft, hängt vor allem vom institutionellen Kontext ab (Scharpf 2000) (vgl. auch Kap. 3.1.2). Ob eine Verhandlung eher konfliktgeladen oder kooperativ abläuft, hängt darüber hinaus im starken Masse von weichen Faktoren wie z.B. dem Vertrauen zwischen den Akteuren und der Glaubwürdigkeit ihres Handelns bzw. ihrer Strategien ab (Dupont 1992: 197).

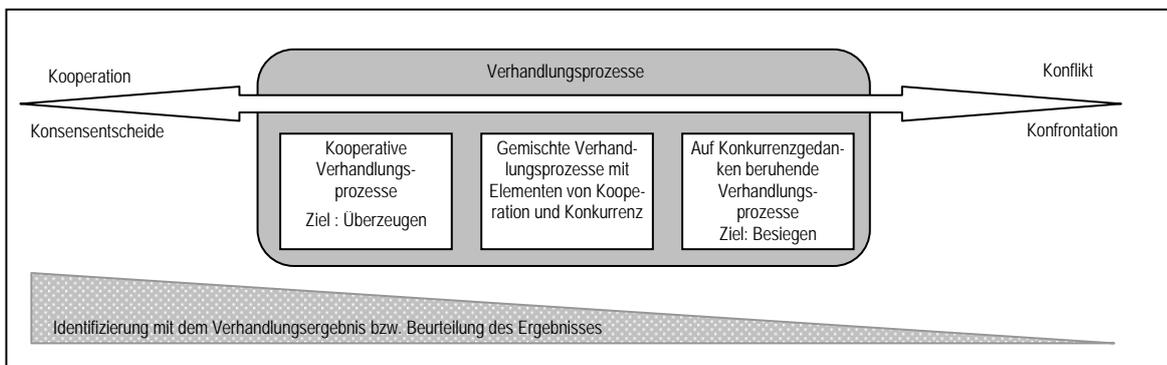


Abb. 2.2: Entscheidungssystem zwischen Konflikt und Kooperation
Quelle: nach Vodoz (1992: 285)

Verhandlungen können als Interaktionsmodus in Konfliktsituationen gewählt werden, in denen es um die Aufteilung von Nutzen und Kosten zwischen Akteuren geht. Die Handlungskoordination erfolgt in diesem Interaktionsmodus i.d.R. in direkten Gesprächen, in denen die Akteure über ihre Interessen kommunizieren und sich auf eine gemeinsame, für alle verbindliche Lösung einigen (Benz 2007: 106f). Dabei sehen sich Verhandlungen einem Verhandlungsdilemma gegenüber, das aus der Notwendigkeit entsteht, gleichzeitig optimale Lösungen suchen und Verteilungskonflikte lösen zu müssen. Verhandlungen können in allen institutionellen Kontexten stattfinden, aber nicht alle sind in gleicher Weise dazu geeignet, die Problematik des Verhandlungsdilemmas zu mildern. So sind z.B. netzwerkartige Kontexte relativ ungeeignet, Verteilungskonflikte zu lösen.

Es kann zwischen vier Verhandlungsformen unterschieden werden, bei denen die Bedeutung der Produktions- und Verteilungsdimension unterschiedlich stark entwickelt ist (vgl. Tab. 2.7).

		Bedeutung der Verteilungsdimension	
		Gering	Hoch
Bedeutung der Produktionsdimension	Gering	<p>Spot-Verträge</p> <p>Das Ergebnis der Verhandlungen besteht aus Vorschlägen eines Verhandlungspartners, die nur entweder angenommen oder abgelehnt werden können.</p>	<p>„Distributives bargaining“ (DB)</p> <p>Interaktionsmodus, bei dem sich das Ergebnis aus der Verteilung von Kosten und Nutzen zusammensetzt. DB kann nur erfolgreich sein, wenn Ausgleichszahlungen möglich und für die Teilnehmer akzeptabel sind. „Koppelgeschäfte“ oder Paketlösungen²⁶ können dazu beitragen, dass für alle Seiten akzeptable und wohlfahrtseffiziente Lösungen gefunden werden (Tausch).</p>
	Hoch	<p>Problemlösen</p> <p>Das Ergebnis des Modus Problemlösen besteht ausschließlich aus der Nutzenproduktion, d.h. in der Suche nach neuen Lösungen. Das zentrale Ziel ist die gemeinsame Realisierung besserer Projekte. Es ist aber von psychologischen Bedingungen und den institutionellen Arrangements abhängig, die Verteilungsprobleme neutralisieren, und bleibt daher unter den Verhandlungstypen die Ausnahme.</p>	<p>Positive Koordination²⁷</p> <p>Wenn gleichzeitig distributives bargaining und Problemlösen praktiziert werden und erfolgreich sind, spricht man von positiver Koordination. Voraussetzung hierfür ist die Anerkennung der gleichzeitigen Existenz von Verteilungs- und Produktionsproblemen sowie die Bereitschaft, sich mit beiden explizit auseinanderzusetzen (Kompromiss).</p>

Tab. 2.7: Vier Verhandlungsformen
Quelle: nach Scharpf (2000: 212 ff.)

Nach Scharpf (2000: 202) können Verhandlungen als Versuch aufgefasst werden, Kooperationsgewinne gegenüber dem Nichteinigungspunkt zu realisieren (vgl. Abb. 2.3). Der Nichteinigungspunkt ist der Punkt, an dem es zu keiner Einigung zwischen den Akteuren kommt. Abb. 2.3 visualisiert den Verhandlungsraum, in dem mit den erwähnten Verhandlungsformen unterschiedliche Verhandlungsergebnisse realisiert werden können. Bei Verhandlungen ist es dabei wichtig, dass nicht nur nach Lösungen gesucht wird, die in der Zone gemeinsamer Attraktivität liegen, da dadurch potentielle Wohlfahrtsgewinne außer Acht gelassen werden, die z.B. durch Ausgleichszahlungen („distributives bargaining“) erreicht werden können.

Wie bereits angesprochen, werden Verhandlungen von unterschiedlichen Faktoren beeinflusst. Nach Nash (1950 zit. in Benz 2007: 107) ist das Verhandlungsergebnis von zwei Variablen abhängig (vor dem Hintergrund, dass die Akteure immer versuchen werden, ihren eigenen Nutzen zu maximieren): zum einen vom Drohpunkt („default condition“), d.h. vom Ergebnis, das erreicht werden würde, wenn die Verhandlungen abgebrochen würden (unkoordiniertes Handeln oder Status quo) und zum anderen von dem durch das Verhandeln erzielten individuellen Zusatznutzen. In der Spieltheorie, in der Verhandlungen als strategische Spiele zwischen Akteuren beschrieben werden, konnte die Gültigkeit dieser Aussage vielfach bewiesen werden (Benz 2007: 107). Zu wichtigen Einflussfaktoren zählen neben den bereits genannten die Verhandlungsbereitschaft und die Verhandlungsstrukturen (Interaktionskonstellationen und institutionelle Bedingungen) (ebd. 108). Abhängig sind Verhandlungslösungen auch von der Anzahl der beteiligten Akteure: da die Transaktionskosten exponentiell mit der Zahl der beteiligten Akteure steigen, ist die Zahl der Akteure, zwischen denen Verhandlungslösungen möglich sind, begrenzt (Scharpf 2000: 198).

²⁶ Um erfolgreiche Paketlösungen zu ermöglichen, ist es von Vorteil, wenn die Verhandlungen auf Gipfelebene angesiedelt sind, damit die beteiligten Akteure autorisiert sind, Entscheidungen aus mehreren Politikbereichen zu verknüpfen (Scharpf 2000: 220).

²⁷ In der Steuerungstheorie wird zwischen der positiven und negativen Koordination unterschieden: Bei einer negativen Koordination, muss kein beteiligter Akteur einen Beitrag leisten, der unterm Strich für ihn einen Kostenfaktor darstellt. Solche Kompromisslösungen erfordern i.d.R. äußerst langwierige Verhandlungen und finden sich oft nur auf der Ebene des kleinsten gemeinsamen Nenners. Bei der positiven Koordination orientieren sich dagegen die Akteure nicht mehr an ihren eigenen Interessen, sondern an der Lösung des übergreifenden Problems (Mayntz 2001: 41 f.).

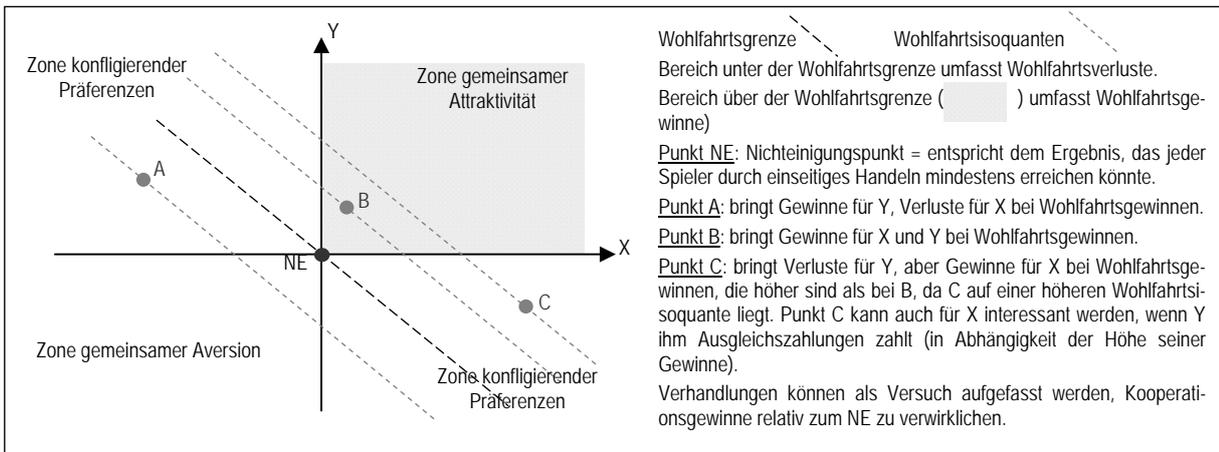


Abb. 2.3: Der Verhandlungsraum mit möglichen Verhandlungsergebnissen
Quelle: nach Scharpf (2000: 202)

Im Kontext sozialpsychologischer Verhandlungstheorien wird die soziale Dimension des Handelns betont, und es werden Einflussfaktoren wie Persönlichkeitsfaktoren und individuelle Handlungsorientierungen, die Verhandlungsbereitschaft oder Macht (z.B. die Möglichkeit, dass Akteure mit dem Abbruch der Verhandlungen drohen können), gesellschaftliche Normen und Gruppenbindungen hervorgehoben (Benz 2007: 108).

Politikwissenschaftliche Verhandlungstheorien bauen auf ökonomischen und sozialpsychologischen Ansätzen auf, wobei zwischen analytischen Ansätzen zur Erklärung der Funktionsweise von Verhandlungen und normativen Theorieansätzen mit Handlungsempfehlungen unterschieden werden kann (Benz 2007: 108). Eine gute Übersicht geben Benz (2007: 108) und Dupont (1992), so dass hier nicht näher darauf eingegangen wird.

2.4 Fazit

Zunächst wurde der Governance-Begriff in seiner Herkunft und der Verwendung in einigen wissenschaftlichen Disziplinen angerissen. Für das hier verwendete Governance-Verständnis war dabei wichtig, die Verständnisweise in den Wirtschaftswissenschaften aufzuzeigen, da Transaktionskosten und die damit verbundene Einführung von Regeln für gesellschaftliche Interaktionen von Bedeutung sind.

Aus der politikwissenschaftlichen Perspektive ist für das hier verwendete Governance-Verständnis die Betonung der Einbeziehung von Akteuren des privaten Sektors in die Prozesse der Politikgestaltung bzw. in die Bewältigung von Gemeinschaftsaufgaben relevant. D.h. dass die **Akteure und ihr Handeln in den Mittelpunkt** gestellt werden, die mit ihren Handlungsorientierungen und -ressourcen sowie den Interaktionen zwischen ihnen die Ausprägung dieser Prozesse und somit der Prozessergebnisse determinieren. Die Bedeutung des Einflusses dieser Beziehungen der Akteure, deren Handlungslogiken und Machtausübung auf Prozesse der Politikgestaltung hebt auch Leresche (2001b: 21) hervor. Das Governance-Konzept ermöglicht die Analyse eben dieser Einflussgrößen im Zusammenhang mit einer horizontalen aber auch vertikalen Dimension (ebd.). Hier wird in Anlehnung daran Governance als Konzept verstanden, das sowohl **horizontale** als auch **vertikale Koordination** miteinbezieht. Damit grenzt sich das hier vorherrschende Governance-Verständnis bewusst von dem Verständnis ab, in dem Governance als ausschließlich horizontale Koordination verstanden wird. Ferner ist für das hier verwendete Governance-Verständnis wichtig, auch in Anlehnung an Mayntz (2004: 4), dass die veränderten (gesellschaftlichen, staatlichen, räumlichen, wirtschaftlichen etc.) **Rahmenbedingungen** eine entscheidende Ursache für die Entstehung des erhöhten Bedarfs an Koordination zwischen den betroffenen Akteuren darstellen, und dass die Frage der **Koordination** der sozialen Beziehungen und Handlungen bzw. Interaktionen zwischen den Akteuren im Zentrum von Governance steht.

Des Weiteren wurde der Governance-Begriff in den Verwaltungswissenschaften aufgezeigt, um die unterschiedlichen Begriffsverständnisse, in diesem Sinne als Leitbild, herauszuarbeiten und sich davon abzugrenzen.

Abschließend wurde auf die Handlungskoordination der Akteure in Governance-Prozessen eingegangen, die insbesondere auch vor dem Hintergrund der Akteursorientierung relevant für die Ausprägung der Governance-Prozesse ist. Für das in dieser Arbeit vorherrschende Governance-Verständnis ist dabei wichtig, Governance in Anlehnung an Torre (2008: 37, 43 f.) als ein **Wechselspiel von Konfliktsituationen bzw. Divergenzen und Ruhephasen bzw. Konsens** zu begreifen. Zur Lösung der Konfliktsituationen bzw. zum Erreichen von Konsens (und letztendlich des Prozessergebnisses) werden **Verhandlungen** als determinierende Interaktionsform verstanden. Die Verhandlungsfähigkeit der Akteure ist folglich entscheidend für den Verlauf und den Ausgang der Governance-Prozesse.

Die Vorstellung des Governance-Begriffs auf den unterschiedlichen räumlichen Ebenen sollte die Diversität der Verwendungsweise auf diesen unterschiedlichen räumlichen Ebenen darlegen. Des Weiteren sollte verdeutlicht werden, dass das Governance-Konzept auf allen diesen Ebenen seine Relevanz hat, obwohl diese Ebenen durch eine große Diversität an betroffenen Akteuren, Strukturen und Handlungsfeldern gekennzeichnet sind. Die Relevanz erhält es aber aufgrund der allgegenwärtigen veränderten Rahmenbedingungen und der Veränderung der Gesellschaft bzw. dem dadurch gestiegenen Bedarf an Koordinierung und neuen Steuerungsformen.

Aus der Organizational Governance ist für das hier verwendete Governance-Verständnis der Einfluss der **Ressourcenkontrolle** und **Machtbeziehungen** zwischen den beteiligten Akteuren auf die Handlungskoordination und das Ergebnis von Governance-Prozessen von entscheidender Bedeutung.

Grundsätzlich war es darüber hinaus das Ziel aufzuzeigen, dass selbst wenn die Verwendungsbereiche des Governance-Begriffs sehr vielfältig sind, doch viele Elemente ähnlich sind. Im Zentrum stehen dabei bei allen Ansätzen:

- Fragen der Steuerbarkeit: auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen (Global Governance, Regional Governance, Urban Governance), von Unternehmen (Corporate Governance), Organisationen (Organizational Governance), und das im Zusammenhang mit immer komplexer werdenden Systemen (vgl. auch Leresche 2001c: 35; Kooiman 2000: 161);
- die Betrachtung im Kontext der Umstrukturierung staatlicher Regierungssysteme und der Schwächung des Staatsapparates (Leresche 2001c: 36), wobei die Ursachen u.a. in sich ändernden Rahmenbedingungen liegen, wie z.B. in den Defiziten staatlicher Steuerung, in Politikblockaden, den Mechanismen der freien Gesellschaftsordnung, der zunehmenden Komplexität der zu bewältigenden Aufgaben, den finanziellen Engpässen der staatlichen Instanzen auf allen Ebenen und dem Faktor Ungewissheit (Voigt 1995: 42);
- das Verschwimmen der Grenze zwischen staatlicher und privater Sphäre (vgl. auch Leresche, 2001c: 36; Ruegg, Decoutère & Mettan 1994).

3 Urban Governance

Im vorangegangenen Kapitel wurde ausführlich auf die Verwendung des Governance-Konzepts in den unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen sowie dessen Anwendung auf unterschiedlichen territorialen Ebenen eingegangen. In diesem Kapitel erfolgt nun eine Fokussierung auf die städtische Ebene. Dabei ist zu berücksichtigen, dass jede Stadt durch einen einmaligen Kontext charakterisiert ist, der sich zusammensetzt aus den unterschiedlichen im städtischen Kontext präsenten politisch-administrativen, privatwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren sowie deren Interaktionsformen, den vorherrschenden politischen Orientierungen, den spezifischen städtischen Problemlagen und den wirtschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen. Diese Variablen sind von Stadt zu Stadt unterschiedlich ausgeprägt und führen somit auch zu unterschiedlichen Ausprägungen und Verständnissen von Urban Governance (Le Galès 2003). Dieser Vielfalt soll in diesem Kapitel Rechnung getragen werden.

Zunächst werden die zwei auf der städtischen Einflussebene besonders relevanten Steuerungsformen diskutiert (Kap. 3.1). Diese umfassen zum einen die staatliche Steuerung und zum anderen die Netzwerksteuerung. In Kap. 3.2 wird kurz auf die Ursachen für die Entstehung des Urban Governance-Diskurses eingegangen, und in Kap. 3.3 werden unterschiedliche Verständnisse von Urban Governance erläutert. Weiter werden in Kap. 3.4 die für das Urban Governance-Konzept relevanten Theorien aufgeführt und in Kap. 3.5 eine Systematisierung von Urban Governance in Anlehnung an eine Systematisierung des BBR von trilateralen kooperativen Arrangements (vgl. BBR 2002). Diese Systematisierung beruht auf dem Aufgabentypus der Kooperation in Verbindung mit der Frage, welche Phasen eines Projektes kooperativ bearbeitet werden (nur kooperative Konzeptphase vs. Umsetzungsbezug). Aufbauend auf dieser Grundlage werden in Kap. 3.6 die Faktoren erläutert, die die Urban Governance-Prozesse beeinflussen. Dabei wird auch vertiefend auf den Einflussfaktor der Ressourcenausstattung der Akteure eingegangen, da dieser mitausschlaggebend für die Handlungskoordination zwischen den Akteuren ist. In Kap. 3.7 erfolgt eine kritische Betrachtung von Urban Governance. Dabei werden Grenzen bzw. Schwächen des Konzepts beschrieben, die die Qualität von Urban Governance-Prozessen reduzieren können. Abschließend werden im Fazit in Kap. 3.8 in zusammenfassender Form die Besonderheiten der Diskussion um Urban Governance hervorgehoben und das in dieser Arbeit vorherrschende Verständnis von Urban Governance dargelegt, das dann in Kap. 4 am eigentlichen Gegenstand, nämlich im Kontext der Realisierung nachhaltiger Quartiere, weiter konkretisiert und eingegrenzt wird.

3.1 Steuerung auf der städtischen Einflussebene

Im Folgenden werden die zwei besonders relevanten Steuerungsformen auf städtischer Einflussebene vorgestellt: Zunächst wird in Kap. 3.1.1 auf die Steuerung durch die öffentlichen Instanzen, die sich in traditioneller Weise einer hierarchischen Steuerung bedienen, und den Wandel vom Interventionsstaat zum kooperativen Staat eingegangen. Dieser Wandel des Staatsverständnisses ist auch determinierend für den Wandel in den Steuerungsformen der öffentlichen Hand auf kommunaler Ebene. In Kap. 3.1.2 wird dann die Netzwerksteuerung als neue kooperative Steuerung vorgestellt. In der Tat hat sich aufgrund veränderter Rahmenbedingungen und der Diversifizierung von Problemlagen bzw. deren Interdependenzen untereinander (s.u.) ein Bedarf an neuen Steuerungsformen entwickelt, da die traditionelle hierarchische Steuerung in diesen Kontexten nicht mehr ausreicht.

3.1.1 Staatliche Steuerung

Staatliche Steuerung erfolgt vor dem Hintergrund, dass vom Staat definierte Steuerungsziele (Voigt 1995: 39) anhand der traditionellen „harten“ Handlungsressourcen Recht und Geld durchgesetzt werden (vgl. Kap. 3.6.2). Die Effektivität staatlicher hierarchischer Interventionen im Sinne eines Interventionsstaates, bei dem mittels einer regulativen Politik nach dem hierarchischen Befehlsmodell mit Geboten, Verboten und Strafandrohung gearbeitet wird (Mayntz 2005: 68), wird jedoch seit den 1970er Jahren durch unterschiedliche Faktoren erodiert. Dazu gehören z.B. die Defizite staatlicher Steuerung, Politikblockaden, die Mechanismen der freien Gesellschaftsordnung, die zunehmende Komplexität der zu bewältigenden Aufgaben, die finanziellen Engpässe der staatlichen Instanzen auf allen Ebenen und der Faktor Ungewissheit. Diese Entwicklungen führen dazu, dass in den letzten Jahrzehnten zu-

nehmend Kritik an der regulativen Politik geübt wurde, da diese nicht mehr in der Lage ist mit Hilfe des traditionellen Interventionsinstrumentariums der hierarchisch ausgerichteten staatlichen Steuerung die sich neu stellenden wirtschaftlichen, sozialen, gesellschaftlichen und räumlichen Probleme zu lösen (ebd. 68). Aus diesem Grund greifen die Akteure des öffentlichen Sektors zunehmend auf weiche, akteursbezogene Instrumente zurück, wie z.B. Information, Beteiligung und Kooperation, die im weitesten Sinne auch als Handlungsressourcen betrachtet werden können. Diese weichen Instrumente werden mit dem Ziel eingesetzt, die traditionellen Ressourcen Recht und Geld zu ergänzen, d.h. sie werden dort eingesetzt, wo Recht und Geld alleine zur Steuerung nicht ausreichen. Durch eine Kombination der harten und weichen Ressourcen sollen deren spezifische Nachteile reduziert werden und Synergien inwert gesetzt werden (Diller 2005: 18; Hilligardt 2002: 34).

In diesen Kontext schreibt sich das Verständnis vom kooperativen Staat²⁸ ein, das harte und weiche Dimensionen staatlichen Handelns umfasst. Beim kooperativen Staat tritt also neben den traditionellen Steuerungsmodus „Hierarchie“ (etatistische Steuerung) (Voigt 1995: 35), das der „Kooperation“ (kooperative Steuerung). Unter „kooperativ“ wird dabei ein Verhalten des Staates verstanden werden, „das darauf abzielt, mit anderen Akteuren mehr oder weniger von gleich zu gleich zu verhandeln bzw. zusammenzuarbeiten“ (Voigt 1995: 42). Ein solches Verhältnis ist aber nicht vereinbar mit einem hierarchischen Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen Staat und Gesellschaft, wie es für die etatistische Steuerung typisch ist. Vor diesem Hintergrund ist es zu verstehen, dass auch dort, wo ein „direkter Steuerungsdurchgriff staatlicher Stellen (verfassungs-)rechtlich durchaus möglich und die Folgebereitschaft der Adressaten zumindest erzwingbar wäre, auf eine Ausübung des Rechts verzichtet und stattdessen für eine freiwillige Erfüllung der staatlichen ‚Wünsche‘ – ggf. im Wege tauschförmiger Verhandlungen („bargaining“) – geworben wird“ (ebd. 42).

Grundsätzlich wird Kooperation mit dem Ziel eingesetzt, die Effektivität von Entscheidungen zu erhöhen und zwar durch eine verbesserte Informationssituation und durch die Mobilisierung von (externem) Sachverstand, was wiederum die Bearbeitung komplexerer Problemlagen ermöglicht. Darüber hinaus soll durch Kooperation die Flexibilität des Handelns verbessert werden, da Vereinbarungen besser an (veränderte) Rahmenbedingungen angepasst werden können. Kooperation kann auch dazu beitragen, Verwaltungshandeln effizienter zu gestalten in dem Sinne, dass bei Kooperation die Kosten zur Durchsetzung einer Lösung häufig geringer sind (durch den Abbau von Vollzugsblockaden) als die Kosten zur Lösungserarbeitung (Diller 2005: 19; Benz 1994: 61; Voigt 1995: 62 f.).

In dieses Verständnis schreibt sich aus normativer Sicht auch das Leitbild des „aktivierenden Staates“ ein, das von der rot-grünen deutschen Bundesregierung 1999 beschlossen und im Regierungsprogramm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ konkretisiert wurde. In diesem Programm wird u.a. eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft als Ziel formuliert und damit verbunden eine stärkere Miteinbeziehung der Zivilgesellschaft in den Prozess der Politikgestaltung und der Wahrnehmung von Aufgaben für das Gemeinwohl. Darüber hinaus wird auch das Ziel einer effizienteren Verwaltung und einer Kooperation zwischen staatliche Ebenen betont.

3.1.2 Netzwerksteuerung

Netzwerksteuerung beschreibt die Steuerung von und in Netzwerken. Es kann dabei zwischen zwei Arten von Netzwerken unterschieden werden (Diller 2005: 21) (Fürst & Schubert 1998):

- gerichtete Netzwerke, die themenbezogen arbeiten, formalisiert sind und deren Akteure zusammenarbeiten, um ein gemeinsames Ziel zu erreichen, wie z.B. die gemeinsame Durchführung eines Projektes;
- ungerichtete informelle Netzwerke, die den sachlichen und räumlichen Bezugsrahmen für die Interaktionen zwischen Akteuren umfassen und somit den Hintergrund der alltäglichen Handlungen der Akteure bilden. Im Gegensatz zu den themenbezogenen Netzwerken verfolgen die ungerichteten informellen Netzwerke eher eine langfristige Perspektive.

Ein wichtiges Charakteristikum von Netzwerken sind die *gegenseitigen* Abhängigkeiten der beteiligten Akteure, die entweder auf einer mehrere Akteure betreffenden Problemlage oder gemeinsamen Zielsetzungen beruhen. Darüber hinaus hängen diese Netzwerke von den zeitlichen und finanziellen Res-

²⁸ Der Begriff des kooperativen Staates wurde ursprünglich in den 1970er Jahren eingeführt und bezog sich auf kooperative Arrangements zwischen Staat und Wirtschaft. Bei der Bezeichnung des modernen Staates als „kooperativen Staates“ zeigt sich jedoch, dass sich diese kooperativen Arrangements nicht nur auf Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft beziehen, sondern auch auf das Verhältnis der einzelnen staatlichen Ebenen und Sektoren zueinander sowie auf das Zusammenspiel mit (zivil-)gesellschaftlichen Gruppen, wie z.B. Interessenverbänden und Bürgerinitiativen) (Voigt 1995: 42).

sources (Zeit- und Kostenaufwand) der beteiligten Akteure ab, die mit dem individuellen und gemeinschaftlichen Nutzen sowie dem Zusatznutzen (nützliche Beziehungen, Informationsvorteile, soziale Kontakte etc.) abgewogen werden. Voraussetzungen für die Bildung von Netzwerke sind (Fürst 2007: 7):

- die Definition und Existenz von Regeln bzw. die Regelbildung (Je mehr Akteure in die Regelbildung eingebunden sind, desto höher ist die Mitwirkungsbereitschaft.);
- der Ausbau von Zusatznutzen (z.B. Zusatzdienstleistungen oder Informationsleistungen, gemeinsame Aktivitäten);
- (gemeinsam erarbeitete) Visionen und Entwicklungskonzepte als wesentliche Steuerungselemente und gemeinsames Ziel, für das sich der Zeit- und Kostenaufwand lohnt.

Im Gegensatz zur hoheitlichen Steuerung, die vor allem durch die harten Handlungsressourcen Geld und Recht gekennzeichnet ist, gewinnen bei der Steuerung von Netzwerken weiche Handlungsressourcen wie z.B. Humankapital, Know-how und Zeit an Bedeutung.

Auch wenn Netzwerke in der Regel durch horizontale Steuerung gekennzeichnet sind, so sind sie doch in der Praxis häufig auch durch hierarchische Elemente geprägt: Die unterschiedliche Ressourcenausstattung der Akteure (vgl. Kap. 3.6.1) und deren (meist gezielter) Einsatz führen zu Machthierarchien. In den wenigsten Fällen sind wirklich alle Partner gleichgestellt. Auch sind Netzwerke durch einen exklusiven Charakter gekennzeichnet, d.h. dass sie Akteure ausschließen und somit ein demokratisches Defizit aufweisen. Aus diesem Grund sind sie z.B. nicht geeignet, Verteilungskonflikte zu lösen, die eher in Verhandlungssystemen in demokratisch legitimierten Hierarchien gelöst werden können (Diller 2005: 22).

Dennoch sind Netzwerke nach Schubert (1999 zit. in Diller 2005: 21) durch folgende positive Funktionen gekennzeichnet:

- den Informationsaustausch, der durch die Mitwirkung der verschiedenen Akteure ermöglicht wird und bewirkt, dass Informationsflüsse auch außerhalb des klassischen, vertikal verlaufenden Informationsflusses staatlicher Hierarchien entstehen;
- die Zusammenlegung der Ressourcen unterschiedlicher Akteure sowie die Fähigkeit, zusätzliche Ressourcen aufgrund unterschiedlicher Ressourcenzugänge zu mobilisieren;
- die Steigerung der Identifikation der Akteure mit der getätigten Aktion oder mit dem Umfeld, in dem die Aktion stattfindet, sowie die Prozesse der Vertrauensbildung und der Unsicherheitsabsorption, da sich die Akteure kennen;
- die Funktion der Vorbereitung für Prozesse der Konsensbildung.

Darüber hinaus sind Netzwerke durch eine im Vergleich zu formalen Institutionen größere Innovationsfähigkeit gekennzeichnet, die aufgrund ihrer größeren Flexibilität entsteht. Doch ist genau diese lose Kopplung, die mit Unverbindlichkeiten verbunden ist, auch eine Schwäche: Jeder Akteur kann sich jederzeit aus einem Netzwerk zurückziehen (in gerichteten Netzwerken explizit durch die Wahrnehmung der „exit“-Option und in ungerichteten Netzwerken durch ein stillschweigendes Zurückziehen), wodurch die Kontinuität und Effektivität des Netzwerkes gefährdet wird (Diller 2005: 22). In diesem Zusammenhang sind die Bedeutung für jeden einzelnen Akteur der Zielerreichung des Netzwerkes und die entstehenden Kosten bei Nichterreichung des Ziels Schlüsselfaktoren, die zum Zusammenhalt eines Netzwerkes und seine Funktionsfähigkeit beitragen.

3.2 Ursachen für die Entstehung des Urban Governance-Diskurses

Neben den bereits angesprochenen Ursachen (vgl. u.a. Kap. 3.1.1) für die Entwicklung der Urban Governance-Perspektive sieht Fürst (2007: 5) das Phänomen, dass Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse auf städtischer Ebene heute nicht mehr ausschließlich durch traditionelle politisch-administrative Steuerung über Gemeinderat, Bürgermeister und Gemeindeverwaltung ablaufen, sondern durch eine Vielzahl von Kräften außerhalb politisch legitimer Strukturen beeinflusst werden. Zu diesen Kräften²⁹ gehören z.B.

- umfangreiche bauliche Investitionen von Großinvestoren;
- die Einflussnahme auf politisch-administrative Entscheidungsträger durch Verbände, Großunter-

²⁹ Neben diesen externen Kräften spielen auch interne Tendenzen/Phänomene eine Rolle, die in Kap. 3.1.1 erläutert werden.

nehmen etc.;

- die Durchführung von Projekten in Kooperation von Stadt und privaten bzw. zivilgesellschaftlichen Akteuren (Public Private Partnerships, Selbsthilfeprojekte);
- die öffentliche Meinungsbildung über Medien.

Darüber hinaus spricht Fürst an, dass es zunehmend mehr Gemeinschaftsaufgaben gibt, die die Stadt nicht alleine bewältigen kann oder will, sondern bei denen sie auf die Kooperation mit privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren angewiesen ist. Beispiele für solche Gemeinschaftsaufgaben sind Stadtmarketing, Revitalisierung innerstädtischer Brachflächen, Sanierungsmaßnahmen, Aufgaben der sozialen Integration oder der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung (z.B. lokale Agenda-21-Initiativen) (Fürst 2007: 5).

3.3 Unterschiedliche Urban Governance-Verständnisse

Grundsätzlich kann zwischen zwei Urban Governance-Verständnissen unterschieden werden, die sich vor allem in der Auffassung über Steuerungsformen unterscheiden:

- zum einen ein eng gefasstes Verständnis, das Governance als Gegenpol zu Government versteht und ausschließlich Netzwerksteuerung umfasst;
- zum anderen ein weit gefasstes Governance-Verständnis, das Urban Governance als Mix von Steuerungsformen versteht.

Ein Vertreter des engen Verständnisses ist z.B. Fürst (2007: 6), wenn er Urban Governance „auf den Bereich gesellschaftlicher Selbststeuerung in Städten“ bezieht, bei dem „man nur dann von Urban Governance spricht, wenn man neue, weichere Formen der Vernetzung von Akteuren jenseits der traditionellen politisch-administrativen Politikstrukturen meint: also Akteurs-Netzwerke, die ergänzend zu den traditionellen Strukturen, dem „government“, die kommunalen Geschicke mit beeinflussen“. Fürst stützt sich auf ein sehr eng gefasstes Begriffsverständnis von Urban Governance, wenn er darunter also ausschließlich die weichen Netzwerkformen versteht.

Einig, Grabher, Ibert et al. (2005: II) vertreten dagegen ein weiteres Verständnis von Urban Governance, auch wenn sie einräumen, dass im analytischen Sinne eine Trennung von Government und Governance (als Netzwerkstrukturen) sinnvoll erscheinen mag. In der Praxis entstehen die Urban Governance-Strukturen jedoch i.d.R. nicht losgelöst von den traditionellen hierarchischen Strukturen, sondern sind in sie eingebettet oder werden zumindest von ihnen in großem Maße beeinflusst.

3.4 Theoretische Beiträge zum Urban Governance-Diskurs

Der Begriff der Urban Governance kann im Gegensatz zum institutionenökonomischen Governance-Begriff nicht einer bestimmten Theorie zugeordnet werden. Vielmehr bestehen verschiedenste Bezüge zu sich teilweise überschneidenden konzeptionellen und theoretischen Ansätzen. Im Folgenden wird eine Auswahl an Ansätzen aufgezählt, die Aspekte mit Relevanz für Urban Governance behandeln (vgl. Tab. 3.1).

Theoretische Ansätze	Erläuterung	Auswahl an Quellen
Urban Regime Theory ³⁰	Befasst sich mit der politischen Steuerbarkeit von amerikanischen Städten im Kontext der Umstrukturierung städtischer Machtverhältnisse. Konkret geht es um die Arrangements zwischen öffentlichen und privaten Akteuren sowie um deren Handlungsfähigkeiten.	Elkin 1985; Stone 1993
Urban Growth Coalitions	Befasst sich wie die Urban Regime Forschung mit der Steuerbarkeit amerikanischer Städte. Konkret erforscht sie die Konfliktdimension in wirtschaftlichen Entwicklungsprozessen, die zwischen den Befürwortern und Gegnern entsteht.	Logan & Molotch 1987

³⁰ Verschiedene Autoren (Stoker & Mossberger 1994; Le Galès 1995 zit. in Leresche 2001c: 43) haben versucht, die Ansätze der Urban Regime Theory und der Urban Growth Coalitions, die ursprünglich für den nordamerikanischen Kontext entwickelt worden sind, auf europäische Städte zu übertragen. Sie kommen aber zum Ergebnis (Harding 1993; Le Galès 1995 zit. in Leresche 2001c: 43), dass im europäischen Kontext der Governance-Begriff besser die Realität beschreibt, da dieser besser die Bedeutung des Staates hervorhebt und private Gruppierungen auf lokaler Ebene in Europa einen geringeren Einfluss haben als in den USA.

L'approche par les biens collectifs locaux	Befasst sich aus der Perspektive öffentlicher Finanzen mit Fragen der Steuerung unterschiedlicher Räume (territoires institutionnels, fonctionnels et relationnels): Zur Abstimmung und einer koordinierten Bearbeitung der Aufgaben der unterschiedlichen Räume bedarf es einer Herangehensweise, die auf einer variablen Geometrie und Governance beruht.	Dafflon & Ruegg 2001
Netzwerkforschung	Befasst sich mit sektoraler Politikformulierung im Zusammenspiel von Staat, privater Selbststeuerung und Verbandspolitik und betrachtet dabei vor allem den Informations- und Wissensaustausch.	Mayntz 1993
Akteurzentrierter Institutionalismus	Erforscht die Steuerungsfähigkeit und Selbstorganisation auf der Ebene gesellschaftlicher Teilbereiche (vgl. Kap. 2.1.2.2).	Mayntz & Scharpf 1995a; Scharpf 2000
Social-political Governance	Erforscht die sozialen Interaktionen zwischen Akteuren im öffentlichen und privaten Sektor in Anlehnung an einen systemtheoretischen Ansatz (vgl. Kap. 2.1.2.1).	Kooiman 1993, 2000 und 2003
Sozialwissenschaftliche systemtheoretische Ansätze	Erforscht die Komplexität von Systemen, um deren Strukturen und Funktionsweisen zu verstehen. Ermöglicht es dem Governance-Diskurs, sich über die rein funktionelle Dimension hinaus um eine soziologische Dimension zu erweitern, die die lokalen Besonderheiten berücksichtigt, d.h. die Fähigkeit, lokale Interessen in die politischen Formulierungs- und Entscheidungsprozesse zu integrieren, und die Fähigkeit, diese lokalen Interessen nach außen zu vertreten und an sich an der Strategiebildung zu beteiligen (Leresche 2001c: 43).	(vgl. Kap. 2.1.2)
Dritte Sektorforschung	Untersucht vor allem Motive, Handlungsformen und Problemlösungsprozesse im Bereich zivilgesellschaftlicher Selbststeuerung und Ehrenamtlichkeit.	Zimmer & Priller 2004
Partizipationsforschung	Untersucht die Möglichkeiten der Beteiligung von betroffenen (zivilgesellschaftlichen) Akteuren (stake holders) an politischen Entscheidungsprozessen (Participatory Governance).	Grote & Gbikpi 2002; Heinelt et al. 2002
Mileuforschung	Erforscht die strukturellen Voraussetzungen regionaler Innovationen und Umstrukturierungen im Zusammenwirken von technologischen Entwicklungen, organisatorischen Veränderungen und raumstrukturellen Gegebenheiten.	Crevoisier 2001
Korporatismusforschung	Erforscht wirtschaftliche Makrosteuerung sowie Fragen der Konsensbildung und Machtteilung zwischen Kapital, Arbeit und Staat sowie der Konfliktregelung in kapitalistischen Systemen.	Lehmbruch 1996
Mikropolitik	Untersucht alltägliche „Mikro“-Techniken, mit denen Macht aufgebaut und eingesetzt wird, um den eigenen Handlungsspielraum zu erweitern und sich fremder Kontrolle zu entziehen. Die acht Merkmale des „Politischen“ sind die Handlungsorientierungen und Interessen der Akteure, Intersubjektivität, Macht, Dialektik der Interdependenz, Legitimation, Zeitlichkeit und Ambiguität.	Neuberger 1995
Organisationssoziologische Ansätze	Erforschen das Handeln und Kommunizieren in Organisationen. Vor dem Hintergrund der Spieltheorie werden Spiele verstanden als Integrationsmechanismus zwischen Akteuren, die bestimmten Zwängen unterliegen, aber auch über Verhandlungs- und Freiheitspielräume verfügen. Eine besondere Bedeutung kommt in diesen Spielen den vorherrschenden Machtverhältnisse und der Strategiebildung der Akteure zu.	Crozier & Friedberg 1977; Ballé 2006
Schéma actionnel	Ein analytischer Rahmen zur Untersuchung des Zusammenspiels von Akteuren, Strategien und Handlungslogiken von Projekten und Prozessen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung auf lokaler oder mikroregionaler Ebene.	Debuyst 2001

Tab. 3.1: Konzeptuelle und theoretische Ansätze, die Aspekte von Urban Governance behandeln
Quelle: nach Fürst (2007: 8), Leresche (2001c: 42 ff.), Pütz (2004: 47), Debuyst (2001)

Da es keine eindeutige Theorie der Urban Governance gibt, bewegt sich die Diskussion um sie auf zwei Ebenen: auf einer abstrakten Ebene sind es definitorische Bemühungen, den Governance-Begriff genauer zu bestimmen, und auf der empirischen Ebene „sind es Untersuchungen zu gesellschaftlichen Steuerungsformen auf städtischem Gebiet, die unter Urban Governance subsumiert werden, ohne auf eine gemeinsame Theoriebildung schon hinzuwirken“ (Fürst 2007: 8).

3.5 Systematisierung von Urban Governance

3.5.1 Systematisierung nach Aufgabentypus

Im Rahmen des Forschungsfeldes „Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“ des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, hat das BBR eine Systematisierung trilateralen Kooperationen³¹ zwischen Kommunen, Bürgern und Wirtschaft vorgeschlagen. Diese beruht auf dem „Aufgabentypus [der Kooperation] (Problemlösen vs. Konfliktre-

³¹ Weitere Informationen zu trilateralen kooperativen Arrangements, insbesondere im Zusammenhang mit Fragen der Steuerung, werden in Kap. 4.3.2 gegeben.

gelung) in Verbindung mit der Frage, welche Phasen eines Projektes kooperativ bearbeitet werden (nur kooperative Konzeptphase vs. Umsetzungsbezug)“ (BBR 2002: 48).

Diese Systematisierung kann auf Urban Governance übertragen werden³². Die Übertragbarkeit ist möglich, da Urban Governance-Arrangements im weitesten Sinne immer projektbezogen³³ sind und Akteure aus den drei Sektoren Kommune, Wirtschaft und Gesellschaft miteinbeziehen.

In Anlehnung an die Kategorisierung kooperativer Projekte des BBR (2002: 48) können vier Kategorien von Governance-Prozessen unterschieden werden, wobei die Abgrenzung zwischen diesen Kategorien nicht immer eindeutig ist und Prozesse auch, je nach Ausrichtung, in mehrere Kategorien eingeordnet werden können:

1. Urban Governance-Arrangements zur Durchführung von Entwicklungsdiskursen (Diskursprojekte)

Das Ziel von Diskursprojekten ist eine kollektive Problemlösung. Ausgangspunkt kann entweder ein vereinendes entwicklungsbezogenes Thema wie z.B. die Durchführung einer Agenda 21, die Aufwertung einer Innenstadt oder eines Wohnquartieres oder aber die Lösung einer gemeinsam empfundenen Problemsituation wie z.B. einer städtischen Verkehrsproblematik sein. Diese Diskursprojekte erfordern offene Kooperationsverfahren, die die Beteiligung sehr vielfältiger unterschiedlicher Akteure zulässt. Aus diesen sich meist über Jahre erstreckenden Prozessen gehen häufig Umsetzungsprojekte (s.u.) hervor.
2. Urban Governance-Arrangements zur Lösung oder Prävention von Verteilungskonflikten (Konfliktlösungsprojekte)

Diese Prozesse setzen an konkreten städtebaulichen Konflikten an, die meist eine längere erfolglose Planungshistorie besitzen und somit durch „verhärtete“ Fronten gekennzeichnet sind. Ziel ist dabei, die Konfliktstrukturen zu entemotionalisieren, die Handlungsfähigkeit zu verbessern und neue Perspektiven für Win-Win-Lösungen zu erarbeiten. Beispiele für solche Konfliktsituationen können die Suche nach einem geeigneten Standort für ein konkretes Vorhaben sein oder aber auch die Nutzung einer konkreten Fläche, an die unterschiedliche, sich gegenseitig ausschließende Nutzungsansprüche gestellt werden. Zur Konfliktregulierung werden dabei i.d.R. Mediationstechniken verwendet.
3. Urban Governance-Arrangements zur konzeptionellen Vorbereitung größerer konkreter Planungsaufgaben (Konzeptprojekte)

Unter diese Kategorie fallen zum einen die Vorbereitung konkreter städtebaulicher Vorhaben wie z.B. der Neubau eines Wohnquartieres und zum anderen die Erstellung kommunaler Planungen wie z.B. ein Flächennutzungsplan oder städtebauliche Entwicklungskonzepte. Das Ziel der Mitwirkung der betroffenen Akteure besteht darin, die Akzeptanz für diese Vorhaben sowie seine inhaltliche Qualität zu verbessern. Die Mitwirkung beschränkt sich auf die konzeptionellen Vorüberlegungen, da die Ausführungsplanung und Umsetzung in den Händen Dritter liegt, d.h. bei privatwirtschaftlichen Investoren, der Kommune oder einer Kombination von beiden in Form eines Public-Private-Partnerships. Das Ziel der Kooperation liegt zum einen darin, eine Vielzahl an guten Ideen zu sammeln, um die inhaltliche Qualität des Projektes zu verbessern, und zum anderen darin, alle Belange zu berücksichtigen, um die Akzeptanz für das Projekt zu erhöhen und so in der Umsetzungsphase Widerstände zu verhindern. Als Verfahren werden dazu i.d.R. eine Kombination aus offenen Arbeitsformen, die die Einbeziehung einer großen Anzahl an betroffenen Akteuren zulassen, und geschlossene Arbeitsformen in Form von Steuerungsgruppen und interdisziplinären Arbeitsgruppen für die konkrete inhaltliche Arbeit gewählt.
4. Urban Governance-Arrangements zur Planung und Umsetzung einzelner konkreter Vorhaben oder zur langfristigen Erfüllung von gemeinschaftlichen Aufgaben (Umsetzungs- und Managementprojekte)

Unter diese Kategorie fallen Projekte, die bereits in ihrer Planung bestehen und die über einen gemeinsamen Input von Ressourcen realisiert werden sollen. Die Art der von den Akteuren geleisteten Inputs kann dabei sehr unterschiedlich ausfallen. So können z.B. die Kommune die Ausführungsplanung übernehmen, die privatwirtschaftlichen Akteure für die Finanzierung sorgen und die Bürger durch einen Arbeitseinsatz ihren Beitrag leisten. Der Akteurs-

³² Ein Unterschied besteht jedoch darin, dass Urban Governance nicht nur kooperative Steuerungselemente umfasst, sondern auch hierarchische bzw. in hierarchische Strukturen eingebettet sein kann. Es ist wichtig, sich dieses Unterschieds bewusst zu sein, auch wenn er hier im konkreten Fall die Übertragbarkeit nicht infrage stellt.

³³ Als Projekt wird hier der thematische Gegenstand bzw. die Aufgabe einer Urban Governance-Arrangements verstanden.

kreis ist bei solchen Vorhaben normalerweise beschränkt, da es sich meist um kleinere, weniger öffentlichkeitswirksame Maßnahmen handelt. Unter diese Gruppe fallen auch partizipative Ansätze zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft bei der Privatisierung öffentlicher Aufgaben oder der Steuerung sozialer Prozesse (vgl. Kap. 3.5.2), neue Generationen des Stadtmarketings, Immobilien- und Standortgemeinschaften in Innenstädten (z.B. Business Improvement Districts), Geschäftsstraßenmanagement, Straßenpools etc. (Jakubowski & Pauly 2005: 622). In diese Kategorie gehören auch die Realisierung von nachhaltigen Quartieren sowie der dauerhafte Erhalt ihrer Qualitäten. Die Anzahl der beteiligten Akteure und die Aufgabenverteilung zwischen ihnen sind dabei abhängig von vielen Parametern wie z.B. dem Kontext, den Grundeigentumsverhältnissen und der Akteurskonstellation.

Innerhalb der Governance-Prozesse können dabei sowohl hierarchische als auch kooperative oder marktorientierte Instrumente gewählt werden. Das Kennzeichen für die Urban Governance-Arrangements ist eben dieser Mix aus Steuerungsformen und den damit verbundenen Instrumenten (vgl. Kap. 4.2). Bei kooperativen Verfahren bzw. Instrumenten ist dabei zu beachten, dass diese in den meisten Fällen in hierarchische Prozesse eingebettet sind bzw. diese den übergeordneten Rahmen bilden.

Im Folgenden wird detaillierter auf partizipative Ansätze zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft bei der Privatisierung öffentlicher Aufgaben eingegangen. Diese Ansätze können der Kategorie 4 der vorgestellten Systematisierung von Urban Governance-Arrangements zugeordnet werden. Die im Folgenden beschriebenen Ansätze der Bürgeraktivierung sind insbesondere vor dem Hintergrund des Faktors Zeit von Bedeutung, d.h. zum Erhalt von Qualitäten im Sinne einer nachhaltigen Quartiersentwicklung bzw. zur Wiederherstellung von Qualitäten in älteren Quartieren mit Handlungsbedarf. Es wird dabei auch auf die kritischen Seiten eingegangen, die beachtet werden sollten, um negative „Nebenwirkungen“ gering zu halten.

3.5.2 Exkurs: Partizipative Ansätze zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft bei der Privatisierung öffentlicher Aufgaben und bei der Steuerung sozialer Prozesse

In diese Logik schreibt sich z.B. das neue verwaltungspolitische Leitbild der Bürgerkommune ein, das seit Ende der 1990er Jahre das Leitbild der Dienstleistungskommune ablöst. Damit geht ein neues Verständnis des Bürgers einher, der nicht mehr als „Kunde“ angesehen wird, der die Dienstleistungen in Anspruch nimmt, sondern als „Partner“ und „Ko-Produzent“ für klassisch öffentlich zu erbringende Dienstleistungen. Die Diskussion schreibt sich ein in die „Diskussionen über den Zustand lokaler Demokratie, die Kritikpunkte wie Politikverdrossenheit, Zerfallerscheinungen nachbarschaftlich-sozialer Netze, Desintegration gesellschaftlich benachteiligter Bevölkerungsgruppen“ etc. in den Blickpunkt rücken (Sinning 2005: 579). Das Leitbild der Bürgerkommune baut auf der Mitverantwortung der Bürger für die Gestaltung ihrer Städte auf, was neue Verfahren der Bürgermitwirkung, mehr Transparenz und Dialogorientierung erfordert. Mit dem Ziel der Stärkung der basisdemokratischen Mitbestimmung wird dabei auch angestrebt, zu einer größeren Akzeptanz und Zufriedenheit der Bürger zu führen. Darüber hinaus besteht – vor dem Hintergrund der schwierigen Finanzsituation vieler Kommunen – das Ziel, durch bürgerschaftliches Engagement „kostengünstige Alternativen zur kommunalen Trägerschaft“ bei der öffentlichen Infrastrukturausstattung (z.B. der Bewirtschaftung von Schwimmbädern und Kindertagesstätten) zu finden (Sinning 2005: 579). Neben der Bereitschaft der Bürger sich zu engagieren, liegt eine wichtige Voraussetzung im Verständniswechsel bei Politik und Verwaltung: Vom Verständnis des Bürgers als Bittsteller oder Kunden zum Partner, so dass Partizipation als „Strategie zur Bewältigung kommunaler Herausforderungen eingesetzt wird“ (Sinning 2005: 586). Eine partnerschaftliche Zusammenarbeit setzt aber auch die Bereitschaft der Verwaltung und Politik voraus, „auf Privilegien (bspw. Entscheidungskompetenz) und Gewohnheiten (z.B. eingespielte Abläufe) zu verzichten“ (Sinning 2005: 587). Wichtige Instrumente stellen Kommunikationsstrategien unter Nutzung neuer Medien, vor allem des Internets, dar (ebd. 583 ff.).

Diese partnerschaftlichen Ansätze werden z.B. auch auf Stadtteilebene angewendet, um in Problemquartieren die Problemlösungsfähigkeit zivilgesellschaftlicher Initiativen mit aktivierenden, integrierenden, und gebietsbezogenen Verfahren zu fördern (Stadtteilrevitalisierung, Armutsbekämpfung). Mit Ansätzen der Selbsthilfe, Selbstorganisation und Betroffenenbeteiligung sollen benachteiligte, oft durch Armut gekennzeichnete Bevölkerungsgruppen befähigt werden, lokale Netzwerke (Sozialkapital³⁴) zu bilden, mit denen die lokalen Problemlagen gelöst werden können und die benachteiligten

³⁴ Diese Ansätze werden in der sozialwissenschaftlichen Debatte im Diskurs um Stadtentwicklung häufig anhand

Gruppen Macht erlangen, sich artikulieren zu können (Mayer 2005: 595). In diesen Kontext schreiben sich auch das Programm des Bundes der „sozialen Stadt“ und das „Quartiersmanagement“ ein.

Kritik übt Mayer an diesen Ansätzen, da „freie Träger immer stärker in die dauerhafte Lösung klassisch wohlfahrtsstaatlicher Aufgaben inkorporiert und Bevölkerungsschichten zu ehrenamtlichem Engagement mobilisiert [werden], die die geringsten individuellen Ressourcen dazu mitbringen“ (Mayer 2004 zit. in Einig, Grabher, Ibert et al. 2005: V). Es besteht die Gefahr, dass soziale Vereine und gemeinnützige Organisationen z.B. wegen ihrer unregelmäßigen Finanzierung, „langfristig von der Schwere der Aufgabe überfordert sind“ und sich die Problemlagen der benachteiligten Bevölkerungsgruppen noch verschärfen (Einig, Grabher, Ibert et al. 2005: V). Diese Ansätze sind dabei nicht nur auf die Verbesserung der materiellen Ausstattung ausgerichtet, sondern bieten besonders auch dann Handlungsperspektiven, wenn es um qualitative Veränderungen geht wie z.B. um die Wahrnehmung des Wohnumfeldes (Identifikation mit dem Quartier, subjektives Sicherheitsgefühl) oder um die Art des nachbarschaftlichen Zusammenlebens (Mayer 2004 zit. in Einig, Grabher, Ibert et al. 2005: V). Wichtig ist bei diesen Ansätzen „der Privatisierung staatlicher Wohlfahrtspolitik“, dass das eine getan wird ohne das andere zu lassen: „Einerseits sollten also freie Träger aktiviert und in ihrer Arbeit unterstützt werden, aber andererseits sollte diese Art der Ko-Produktion wohlfahrtsstaatlicher Leistungen vorwiegend als qualitativ ergänzend zu den bisherigen öffentlichen Leistungen, nicht als Ersatz betrachtet werden“ (Einig, Grabher, Ibert et al. 2005: V; Mayer 2005).

Basierend auf der Untersuchung des partizipativen Prozesses der Stadterneuerung im benachteiligten Stadtviertel Grainger Town in Newcastle, identifizierten de Magalhaes, Healey & Madanipour (2002) mehrere Herausforderungen für Urban Governance-Prozesse, von denen einige kurz erläutert werden:

- Die Bewertung der Qualität solcher Kooperationsprozesse zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren darf nicht alleine auf der Basis quantifizierbaren Outputs gemessen werden, sondern sie muss dem Prozesscharakter und dem Ziel einer Verbesserung der (Nachbarschafts-)beziehungen gerecht werden. In der Praxis stellt sich aber häufig das Problem der Messbarkeit dieser weichen Outputs.
- Eine weitere Herausforderung liegt darin, dass staatliche Akteure bei einer zu starken Führungsdominanz und bei der Durchsetzung von Standardlösungen innovative (Eigen-)initiativen seitens der Bevölkerung ersticken können. Anstatt Standardlösungen zu implementieren sollten sich die staatlichen Akteure als Mobilisatoren von Selbsthilfepotenzialen verstehen, lokale Beziehungen zwischen Akteuren unter Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten fördern und bei Spannungen um Ownership und Kontrolle als Mediatoren auftreten.
- Weitere Erfolgsfaktoren bestehen darin, dass es gelingt, die wesentlichen Schlüsselakteure zu mobilisieren und in längerfristigen Beziehungen zueinander zu binden (De Magalhaes, Healey & Madanipour 2002: 60 f.). Eine umfassende Antwort auf die Frage, auf welche Weise soziale Prozesse in (benachteiligten) Stadtvierteln gesteuert werden können, gibt das Werk der Schader Stiftung (2001).

3.6 Einflussfaktoren auf Urban Governance

Die Ausprägung von Urban Governance-Strukturen und -Prozessen wird von unterschiedlichen Einflussfaktoren bestimmt, von denen einige in den vorangegangenen Kapiteln bereits angesprochen worden sind. Im Folgenden werden weitere Einflussfaktoren erläutert, die auf Urban Governance-Strukturen wirken und somit die Prozesse beeinflussen.

3.6.1 Allgemeine Einflussfaktoren

Bei seiner Analyse der Ausprägungen von Governance im Zusammenhang mit sozialen Konflikten in europäischen Städten identifiziert Le Galès (2002) mehrere Variablen, die die verschiedenen Ausprä-

des Sozialkapital-Konzepts thematisiert. Dieses Sozialkapital-Konzept trägt dazu bei „Potentiale bürgerlichen Engagements zu identifizieren und Ansatzpunkte dafür zu liefern, wie marginalisierte Gruppen [...] befähigt werden können, sich selbst zu organisieren und artikulieren“ (Schnur 1999 zit. in Mayer 2005: 589). Als Instrument der Stadtpolitik zielt es auf die gesellschaftliche Integration und die eigenverantwortliche Beteiligung der Bürger an der Stadtentwicklung ab (ebd.). Das Konzept hat Mayer (2005: 595) einer kritischen Betrachtung unterzogen und hebt – neben vielen weiteren Aspekten – die Bedeutung der Ergänzung der Sozialkapital inwertsetzenden Aktivitäten lokaler Trägerorganisationen um ein „unterstützendes rechtliches und administratives Umfeld“ hervor.

gungen von Governance charakterisieren. Diese Variablen untergliedert er in vier Dimensionen³⁵ (ebd. 268 ff.):

- die lokale Gesellschaft und ihre politischen Institutionen
Darunter fallen die politisch-administrativen Merkmale, d.h. die Organisationsweise der städtischen Regierung, die vertikalen Beziehungen zu anderen politisch-administrativen Ebenen, die horizontalen Beziehungen zwischen politisch-administrativen Akteuren und die finanzielle Ausstattung der öffentlichen Hand; die wirtschaftlichen Merkmale, d.h. die wirtschaftliche Situation der Stadtregion, organisierte wirtschaftliche Interessen, Beziehungen öffentlicher Akteure mit lokalen Unternehmen sowie der Arbeitsmarkt; die sozialen Merkmale, d.h. der Einfluss sozialer Gruppierungen, das Ausmaß an Segregations- und Exklusionsprozessen und der Einfluss lokaler Eliten auf den öffentlichen Sektor.
- die Form der Institutionalisierung öffentlicher Handlungen („collective action“)
Darunter fallen die Beziehungen zwischen den administrativen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, die Koalitionen, die sich zwischen ihnen bilden, sowie die Art und Weise, wie diese Koalitionen institutionalisiert sind.
- die politischen Orientierungen
Es kann zwischen drei Hauptrichtungen politischer Orientierungen unterschieden werden:
 - Die neoliberale Orientierung priorisiert die wirtschaftliche Entwicklung und favorisiert eine wettbewerbsorientierte Politik (Schaffung von Attraktionspotenzialen, um internationale Unternehmen anzuziehen, Steuervergünstigungen, Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, flexibler Arbeitsmarkt etc.).
 - Die sozial-demokratische Orientierung priorisiert wirtschaftliche Entwicklung UND soziale Kohäsion zum einen durch das Angebot umfangreicher öffentlicher (Dienst-)leistungen (Wohnungs-, Ausbildungs-, Gesundheitspolitik) und zum anderen durch die Bekämpfung von Ungleichheiten und sozialen Risiken (Einkommen, Arbeitsmarkt, Gender, Immigration, soziale Segregation, Zugang zu Dienstleistungen).
 - Zusätzlich zu den genannten traditionellen Orientierungen werden in zunehmend mehr Städten (vor allem in Deutschland, den Niederlanden, Skandinavien, Frankreich und Italien) durch den Einfluss der Grünen Umweltbelange und eine nachhaltige Entwicklung als Priorität auf die politische Agenda gesetzt (Verkehrs- und Energiepolitik, Flächenverbrauch, Umweltverschmutzung, demokratische Prozeduren unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure).
- die Ergebnisse
Das Hauptergebnis aus Sicht der Stadt als öffentlichem Akteur ist die Kapazität der Inwertsetzung von Ressourcen in mittelfristiger Perspektive in Zusammenarbeit mit den unterschiedlichen Akteuren im städtischen Kontext bzw. in Kooperation mit anderen Städten. Darüber hinaus beziehen sich die Ergebnisse auf das Ausmaß an Selektivitäts- und Exklusionsprozessen, auf die Verteilung von Mehrwerten zwischen Gewinnern und Verlierern und auf soziale und politische Innovationen.
Die Ergebnisse können analysiert werden vor dem Hintergrund, inwiefern die öffentlichen Handlungen die Kohärenz mit öffentlichen Politiken begünstigt haben und inwiefern Politiken implementiert werden können, die externe Akteure miteinbeziehen, z.B. beim sozialen Wohnungsbau, im Arbeitsmarkt, bei der Verbesserung der Luftqualität etc..

Neben den bereits genannten Einflussfaktoren wird dem Faktor **Kreativität** eine besondere Bedeutung für Urban Governance beigemessen: So ist z.B. ein ganzes Heft der Zeitschrift DISP der Beziehung zwischen Urban Governance und Kreativität gewidmet. In ihm wird dabei sogar der Begriff Creative Governance verwendet (vgl. Healey 2004; Kunzmann 2004; Thierstein & Gabi 2004; Kearns & Paddison 2000: 847). Kreativität wird benötigt, um Lösungen für die interdependenten und komplexen neuen Problemlagen zu erarbeiten und um Instrumente zu entwickeln, die deren Bearbeitung ermöglichen. Kreativität wird hier also als Instrument, Handlungsressource und Lösung bei der Komplexität gesehen, die z.B. Kooiman als einen zentralen Punkt von Governance angesprochen hat. Kunzmann spricht in diesem Zusammenhang vom Bedarf einer „multiple creativity“, d.h. vom Bedarf an kreativen Akteuren und kreativen Institutionen mit kreativen Strategien und in kreativ gestalteten Prozessen, in

³⁵ Während die ersten drei Dimensionen als Einflussfaktoren verstanden werden können, handelt es sich bei der vierten Dimension um Ergebnisse und Folgen, die die Governance-Form aufgrund der Einflussfaktoren der ersten, zweiten und dritten Dimension hervorbringt. Diese vier Dimensionen schlägt Le Galès als Analyseraster zur Untersuchung von Governance-Formen in europäischen Städten vor.

denen mit kreativen Finanzierungsinstrumenten kreative Lösungen erarbeitet werden (Kunzmann 2004: 8f). Einig, Grabher, Ibert et al. (2005: VI) merken zu diesem Thema an, dass „Kreativität vor allem dann zu einem hochrangigen Ziel und integralen Bestandteil von Urban Governance [wird], wenn Markt und Zivilgesellschaft allein keine bedarfsgerechten Lösungen für die Stadtentwicklungspolitik anbieten.“

Vor diesem Hintergrund gewinnt der Faktor „Innovation“ und die Frage danach, wie man diese fördern kann³⁶, an Bedeutung. Ibert (2005) ist dieser Frage im Kontext von (Stadt-)planungs-Prozessen nachgegangen und kommt zu der Erkenntnis, dass traditionelle (Stadt-)Planungsprozesse, in denen „Inhalte des Prozesses als Ziele operationalisiert, rational hergeleitet oder durch Rahmensetzung eingegrenzt werden“, das Finden von Innovationen nicht fördern, sondern eher behindern. Vielmehr müssten Verfahren „ergebnisoffen statt zielorientiert, handlungsorientiert statt rahmensetzend“ sein und um strukturverändernde Lernprozesse ergänzt werden, um Innovationen zu fördern (ebd. 606).

In ihrer Synthese mehrerer Fallstudien heben Healey, Cars, Madanipour et al. (2002: 204 f.) eben diese Bedeutung von **Innovationsfähigkeit** und **Flexibilität** hervor, wenn es um die Anpassung bestehender oder neu eingerichteter Governance-Strukturen an die komplexen und dynamischen Rahmenbedingungen³⁷ geht. Weiter heben sie die **gegenseitige Beeinflussung externer Kräfte („external forces“)** und **interner Prozesse** (soziale Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren („internal processes in social milieus“)) hervor, die zu einer Unvorhersehbarkeit der Entwicklung von Governance-Prozessen führen. In ihren Fallstudien stellen die Autoren (Healey, Cars, Madanipour et al. 2002: 206) ferner fest, dass die Leistungsfähigkeit der Governance-Arrangements („governance capacity“) häufig begrenzt ist. Gründe hierfür liegen u.a. in Schwachstellen der institutionellen Struktur, in der Gesetzgebung, in der Kompetenzverteilung und vor allem in der mangelhaften Fähigkeit dieser Strukturen, sich an die komplexen und dynamischen Rahmenbedingungen anzupassen.

Auch Stoker (2000) kommt nach seiner Untersuchung der Herausforderungen, die Urban Governance zu bewältigen hat, zu der ernüchternden Einschätzung, dass Governance-Strukturen häufig scheitern. Damit bezieht er sich auf Jessop (1998a zit. in Stoker 2000: 104), der bereits 1998 schrieb, dass „markets, states and governance all fail“. Als Gründe für das Scheitern von Governance in städtischen Kontexten sieht Stoker u.a. die „strong and complex pressures as a result of economic market processes, which can only be partially ‘tamed‘“ (Stoker 2000: 105). Darüber hinaus sieht er einen weiteren Grund im Spannungsfeld von Globalisierungspolitik, in dem sich die Urban Governance-Prozesse abspielen und wodurch sich für die Governance-Strukturen die Anforderung einer Artikulation zwischen den einzelnen Ebenen ergibt. Doch sind diese Ebenen oft durch unterschiedliche zeitliche Maßstäbe („time scales“) und unterschiedliche Raumbezüge gekennzeichnet, die eine effiziente Koordinierung und Zusammenarbeit erschweren. Besondere Beachtung schenkt Stoker (2000) **Konflikten**, die jedoch nicht automatisch als Unterspülung von Governance angesehen werden sollten (Hirschman 1995 zit. in Stoker 2000: 105). Vielmehr können bestimmte Arten von Konflikten als Antriebskräfte für Governance-Prozesse wirken: Konflikte, die teilbar („divisible“) sind, führen zu Kompromissen und Verhandlungen, wobei daraus häufig neue Konflikte entstehen, die dann wieder verhandelt werden. Stoker (2000: 105) ist der Meinung, dass „[the] cumulative experience of muddling through numerous such conflicts is at the heart of an effective governance system“. Ein Problem sieht er jedoch in nicht teilbaren („not divisible“) Konflikten, die z.B. auf unterschiedlichen ideologischen oder religiösen Überzeugungen oder interkulturellen Differenzen fundieren und die oft zum Scheitern von Governance-Prozessen führen.

Als Schlussfolgerung aus den ernüchternden Erkenntnissen hebt Stoker (2000: 106) zum einen die Bedeutung von **Experimentier- und Lernprozessen** als einer Voraussetzung für das Suchen von Lösungen hervor. Hinsichtlich der Bedeutung von Lernprozessen steht er dabei keineswegs alleine, denn für viele Autoren, die sich mit (Urban) Governance beschäftigen, sind Lernprozesse ein entscheidender Erfolgsfaktor für Urban Governance (vgl. Thierstein & Gabi 2004: 38; Jessop 1998b: 32 f.; Rhodes 1997). Zum anderen zieht er Rückschlüsse auf die Wichtigkeit der institutionellen Struktur: „Institutions should be revisable, robust, sensitive to motivational complexity, publicly defensible, and varied in order to encourage experimentation and learning“ (Goodin 1996 zit. in Stoker 2000: 107). Ein Problem bei diesen Lernprozessen kann jedoch darin bestehen, dass das „gelernte Know-how“ häufig personenbezogen ist, und dass die Personen, die es besitzen, es bei einem Austritt aus der Kooperation mit sich nehmen anstatt es in dem Prozess für die übrigen (und zukünftig) beteiligten Akteure verfügbar zu machen (De Magalhaes, Healey et al. 2002: 60).

³⁶ Einig, Grabher, Ibert et al. (2005: VI) weisen darauf hin, dass insbesondere in Regionen mit strukturellen Problemlagen staatlich initiierte Innovationsprozesse dringend notwendig sind.

³⁷ Diese wurden bereits in Kap. 2.1.2.1 im Zusammenhang mit der Vorstellung des Governance-Ansatzes von Koorman thematisiert.

Neben den bereits erwähnten Determinanten für (Urban) Governance-Prozesse, werden von Kearns & Paddison (2000: 849) die Bedeutung von **face-to-face interactions** und von Holtkamp (2007: 367) das Charakteristikum der „Nähe“ betont. Die lokale Ebene ist durch ihre Nähe zur Zivilbevölkerung geeignet, die Defizite der nationalen Politiken, die durch eine große Entfernung vom Bürger gekennzeichnet sind, zu kompensieren. So ist es zu erklären, dass Partizipationsprozesse vor allem bzw. fast ausschließlich auf der lokalen Ebene Anwendung finden. Es ist jedoch anzumerken, dass die Partizipation nicht so problemlos verläuft, wie es auf dem ersten Blick erscheint. Es sei hier auf die bereits erwähnte Kritik zu Demokratiedefiziten (vgl. Leresche 2001a; Kazancigil 2002 in Kap. 2.1.2) verwiesen. Vor dem Hintergrund der Einbeziehung der Zivilgesellschaft erhält die **Partizipation** in der Urban Governance-Debatte eine Schlüsselrolle (vgl. Kap. 4.5.3).

Ein entscheidender Faktor ist neben der Akteurskonstellation die **Motivation** der beteiligten Akteure (BMBF & IÖW 2001: 30). Diese ist unmittelbar verbunden mit ihren **Handlungsorientierungen** und **institutionellen Kontexten** sowie mit dem **individuellen** und **Gemeinschaftsnutzen** wie auch dem **Zusatznutzen** (nützliche Beziehungen, Informationsvorteile, soziale Kontakte etc.), die aus einem Mitwirken in Governance-Prozessen für die Akteure entstehen können (vgl. Fürst 2007: 6). Akteure verfügen im Rahmen von staatlichen, marktlichen, gesellschaftlichen oder im Zusammenhang mit Netzwerken gemeinsam definierten (Spiel)Regeln bzw. **Institutionen** über Handlungsoptionen (ebd. 7). Ob und auf welche Weise sie letztendlich an Governance-Prozessen mitwirken, hängt von ihrem subjektiven Kosten-Nutzen-Kalkül ab. D.h. dass sie ihren Zeit- und Kostenaufwand gegenüber dem für sie zu erwartenden Nutzen als gerechtfertigt sehen. Die Ergebnisse der Urban Governance-Prozesse hängen darüber hinaus von weiteren **aktorsbezogenen Faktoren** ab: So entscheiden die Kommunikations-, Beziehungs-, Verhandlungs-, Organisations- und Entscheidungsfähigkeiten der Akteure darüber, ob und auf welche Weise Lösungen für die Realisierung der gemeinsamen Vision erarbeitet werden können. **Strong leadership** (Kunzmann 2004: 8) ist vor diesem Hintergrund ein wichtiger Erfolgsfaktor. Die im Folgenden beschriebenen Handlungsressourcen sowie der Faktor Macht sind weitere konstituierende Größen von Urban Governance.

3.6.2 Handlungsressourcen und Macht

Der Verlauf von Urban Governance-Prozessen wird außer von den beschriebenen allgemeinen Einflussfaktoren auch von der unterschiedlichen Ressourcenausstattung der beteiligten Akteure bzw. der Art und Weise, wie diese Ressourcen letztendlich von den Akteuren eingesetzt werden, beeinflusst. Grundsätzlich verfügen die Akteure über eine Kombination von Handlungsressourcen, wobei sich die Ressourcenausstattung während eines Prozesses verändern kann (z.B. wenn ein neues Gesetz erlassen wird, wenn neue Akteure zu einem bereits bestehenden Prozess hinzukommen oder Koalitionen zwischen Akteuren gebildet werden, die eine Zusammenlegung von Ressourcen zur Folge haben). In Anlehnung an Diller (2005: 18)³⁸, Benz (2001: 220 zit. in Diller 2005: 18) und Pütz (2004: 65)³⁹ werden hier folgende Handlungsressourcen⁴⁰ unterschieden:

- Die Ressource *Recht* gehört neben der Ressource Geld zu den klassischen Grundressourcen staatlicher Steuerung. Sie definiert die Rahmenbedingungen, in denen Akteure interagieren, und die Instrumente, der sich die Akteure bedienen können. Die Wirkung der Ressource Recht hängt in starkem Maße von der Art ihrer Implementierung ab (Diller 2005: 18). Der Einsatz dieser Ressource, die auch von nicht-staatlichen Akteuren eingesetzt werden kann, kann zu starken Widerständen seitens der übrigen Akteure führen, die durch den Einsatz „zurechtgewiesen“ werden (z.B. wenn ein Akteur sein Recht einklagt). Aus diesem Grund wird im Kontext von Urban Governance in der Praxis häufig vermieden, diese Ressource einzusetzen, und es werden z.B. Lösungen durch Verhandlungen vorgezogen.
- Die Ressource *Geld* ist eine generell einsetzbare Handlungsressource und kann i.d.R. universell

³⁸ Diller (2005: 18) geht vor allem auf die „klassischen“ harten Handlungsressourcen Recht und Geld ein, wobei er sich u.a. auf Benz (2001: 220) bezieht, sowie auf die weichen Ressourcen Information, Beteiligung und Kooperation. Bei letzteren bezieht er sich u.a. auf Benz (2001: 212), Hilligardt (2002: 34) und Knieling, Fürst & Danielzyk (2001: 469).

³⁹ Pütz bezieht sich u.a. auf den Begriff der Machtressourcen im Sinne von Giddens (Giddens 1984: 9 zit. in Pütz 2004: 65) als Mittel, mit denen Akteure ihre Ziele durchsetzen. Mit Bezug u.a. auf Reuber (1999: 319f zit. in Pütz 2004: 65 f.) unterscheidet er Ressourcen, die auf individuellen Komponenten (persönlichen Eigenschaften), institutionellen Komponenten (autoritativer Stellung im sozio-politischen System) und allokativen (physisch-materiellen) Ressourcen beruhen.

⁴⁰ Die im Folgenden aufgeführten Ressourcen nehmen zum einen Elemente von Diller und Pütz auf, zum anderen wurden sie – als Ergebnis der Analyse der Governance-Prozesse in dieser Arbeit – um weitere ergänzt.

verwendet werden. Vom Staat wird die Ressource Geld oft in Form von Förderprogrammen oder finanziellen Anreizen eingesetzt, um private Akteure zu gemeinwohlverbessernden Aktionen zu bewegen. Die Gefahr liegt dabei jedoch in der großen Attraktivität des Geldes, die zu Mitnahmeeffekten führen kann und somit die Effektivität reduziert (Diller 2005: 18). Private Akteure setzen dagegen die Ressource Geld i.d.R. im Eigeninteresse, d.h. zur privaten Wohlstandssteigerung oder Imageverbesserung ein. Finanzielle Ressourcen sind i.d.R. notwendig, um den Kostenaufwand, der für die Teilnahme am Prozess aufgebracht werden muss (z.B. Erwerb und Inwertsetzung von Grundeigentum), zu decken.

- Die Ressource *Zeit* umfasst den zeitlichen Aufwand, der für die Teilnahme an Urban Governance-Prozessen aufgebracht werden muss. Für zivilgesellschaftliche Akteure ist eine Teilnahme häufig gleichzusetzen mit bürgerschaftlichem Engagement, das in den seltensten Fällen vergütet wird. Wenn bei Urban Governance die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure angestrebt wird, ist dabei eine wesentliche Voraussetzung, dass die Akteure über das notwendige Zeitbudget, das ihnen neben einer vergüteten Tätigkeit noch übrig bleibt, verfügen. Während staatliche Akteure i.d.R. in ausreichendem Maße über diese Ressource verfügen und auch Akteure, die großen Unternehmen angehören, normalerweise die notwendigen Ressourcen aufbringen können, fällt dies kleinen Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Akteuren wesentlich schwerer. Fehlen die notwendigen zeitlichen Ressourcen, kann dies zum Ausschluss betroffener Akteure führen und somit das Ziel der Einbeziehung aller betroffenen Akteure infrage stellen.
- Die Ressource *Boden* bzw. *Grundeigentum* ist eine wichtige Ressource in räumlich verankerten Urban Governance-Prozessen. Wer über die Ressource Grundeigentum verfügt, verfügt i.d.R. über großen Einfluss. In Deutschland wie auch der Schweiz besteht ein gesetzlich begründetes Spannungsverhältnis zwischen privatem Grundeigentum und räumlicher Planung. Die kommunale Raumplanung an und verfolgt das Ziel, eine sozial- und umweltgerechte Bodennutzung zu fördern und Bodenspekulation zu verhindern. Dies erfolgt auch vor dem Hintergrund der Umsetzung des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung, das von den Kommunen einen „haushälterischen“ Umgang mit der Ressource Boden fordert (BfLR 1996) (vgl. Kap. 5.1). Die Kommune kann zum einen durch hoheitliche, gesetzlich geregelte bodenpolitische Eingriffe (in Deutschland z.B. die Sicherung der Bauleitplanung, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen) intervenieren und zum anderen durch nicht-hoheitliche Maßnahmen (z.B. Grundstückskäufe oder Public Private Partnerships). Die öffentliche Einflussmacht ist jedoch durch das private Grundeigentum beschränkt. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund kommt den Grundeigentümern entscheidender Einfluss in Stadtentwicklungsprozessen zu. Die Kommunen sehen sich im Dilemma, „ihre gesetzlich verankerte, hoheitliche Macht nicht gegen die Macht des Bodenmarktes durchsetzen zu können“ (Pütz 2004: 72) und umgekehrt. Vor diesem Hintergrund und beschränkten finanziellen Mitteln des Grunderwerbs durch die Gemeinden gewinnen Verhandlungslösungen und diskursive Ansätze in der Raumplanung über die letzten Jahrzehnte zunehmend an Bedeutung (ebd. 72).
- Die Ressource *Know-how* umfasst sowohl technisches bzw. fachliches und finanzielles als auch organisatorisches Know-how. Das Know-how kann zur Effizienzsteigerung (z.B. durch eine verbesserte Organisationsstruktur) und zur Förderung von Projekten eingesetzt werden, oder es kann als Argumentationsbasis genutzt werden, um z.B. Verhandlungen im eigenen oder am Gemeinwohl orientierten Interesse zu lenken. Häufig sind es Unternehmen und Organisationen, die aufgrund ihres Tätigkeitsfeldes über diese Ressource verfügen. Auch staatliche Institutionen, wie z.B. Universitäten und Fachabteilungen in der Verwaltung, verfügen normalerweise über diese Ressource, wobei sie häufiger über weniger Erfahrungen in der praktischen Inwertsetzung verfügen, als Unternehmen und Fachorganisationen, die alltäglich mit der Umsetzung ihres Know-hows beschäftigt sind. Eine Zusammenführung der Ressourcen von Akteuren mit eher theoretischem und eher praktischem Hintergrund kann zu einem Mehrwert für alle Beteiligten führen.
- Die Ressource (*privilegiertes*) *Informationszugang* kann z.B. genutzt werden, um Akteure bewusst zu bevorzugen oder zu benachteiligen, z.B. wenn konkrete Abteilungen in der Verwaltung nur mit zeitlicher Verzögerung mit Informationen versorgt werden, bevorzugte Investoren vorzeitig (informelle) Informationen erhalten oder wenn die Information zivilgesellschaftlicher Akteure absichtlich mit zeitlicher Verzögerung erfolgt, um eine Reaktion auf die Information aufgrund des Zeitdrucks gering zu halten. Ein privilegierter Informationszugang besteht aber z.B. auch für Akteure, die in unterschiedlichen Gremien oder Netzwerken tätig sind, und die auf diese Weise über einen umfangreicheren Informationszugang verfügen als die Akteure, die sich außerhalb dieser Gremien und Netzwerke befinden.
- Die Ressource *Humankapital* umfasst persönliche Eigenschaften bzw. individuelle Fähigkeiten

wie z.B. Kommunikationsfähigkeit, Verhandlungsgeschick, Überzeugungs-, Argumentations- und Artikulationsfähigkeit sowie die Fähigkeit, Beziehungen zu anderen Akteuren und somit Netzwerke aufzubauen und diese zu erhalten. Unabhängig vom institutionellen Kontext, dem die Akteure angehören, ermöglichen individuelle Fähigkeiten eine Einflussnahme, auch wenn z.B. andere Ressourcen nur in geringem Maße verfügbar sind. Diese Fähigkeiten sind insbesondere in Verhandlungskontexten und bei der Netzwerksteuerung von Bedeutung, da die Interaktionen dabei meist auf Freiwilligkeit beruhen und keine hierarchischen Durchsetzungsmechanismen bestehen. Die individuellen Fähigkeiten determinieren auch in großem Maße das Inwertsetzen ihres strategischen Kalküls zum Erreichen ihrer (individuellen) Zielsetzungen.

- Die Ressource (*politisches*) *Ansehen* kann dazu beitragen, die Bewertung eines Projekts durch die Öffentlichkeit zu verbessern, auch wenn es aufgrund des Inhalts eher umstritten ist. Diese Ressource ist dabei eng mit dem Humankapital verbunden, da i.d.R. nur ein Akteur, der über breit gefächertes Humankapital verfügt, auch (politisches) *Ansehen* erreichen kann.
- Die Ressource demokratische und inhaltliche *Legitimation* rechtfertigt das Handeln von Akteuren und beeinflusst Entscheidungskompetenzen. Interessant ist die Ressource der inhaltlichen Legitimation im Zusammenhang mit der Realisierung nachhaltiger Quartiere z.B. für kleine Wohnungsgenossenschaften oder Baugruppen, die aufgrund ihrer geringen Ausstattung mit den übrigen Ressourcen nur begrenzten Handlungsspielraum im freien Markt besitzen. Entsprechen jedoch deren Zielsetzungen oder deren erwirtschaftete Zusatzleistungen (vgl. auch den Begriff Stadttrendite in Kap. 4.4.2.2.c) den kommunalpolitischen oder breit getragenen (zivil)gesellschaftlichen Zielsetzungen einer nachhaltigen Entwicklung, können diese gemeinnützigen Investoren einen Zugang zu Prozessen erlangen, zu denen sie aufgrund ihrer sonstigen Ressourcenausstattung nur schwer oder gar keinen Zugang gehabt hätten. Hat eine Gemeinde beispielsweise das Ziel, das Angebot an erschwierlichen Wohnungen zu erhöhen, kann sie z.B. Sonderkonditionen für gemeinnützige Investoren – bei kompatiblen Rahmenbedingungen (d.h. dass eine Gemeinde über Grundeigentum verfügt oder es entsprechende Instrumente gibt, die solche Maßnahmen ermöglichen) – festlegen.

Handlungen bzw. Handlungsressourcen stehen in direktem Zusammenhang mit dem Machtdiskurs bzw. gewinnen in diesem Zusammenhang an Bedeutung. Crozier & Friedberg (1977: 55 ff.) bezeichnen in ihrem Grundlagenwerk „L'acteur et le système“ **Macht** als Grundlage bzw. Fundament aller organisierten Handlungen (Crozier & Friedberg 1977: 55 ff.). Mit anderen Worten ist Macht „eine gegenseitige Austauschbeziehung [zwischen Akteuren], deren strukturelle Bedingungen dazu führen, dass die Austauschverhältnisse einen der Akteure gegenüber den anderen begünstigen“ (Friedberg 1980: 125). Diese Austausch- bzw. Machtbeziehung kommt „in einer zwei oder mehrere Akteure aneinander bindenden Beziehung zum Tragen, deren persönliche Interessen durch die Erreichung eines gemeinsamen Ziels bedingt werden und die somit von einander abhängig sind. Noch genauer, sie kann sich nur über den Austausch entwickeln, der zwischen den in einer solchen Beziehung engagierten Akteuren stattfindet. Denn in dem Maße, wie jede Beziehung zwischen zwei Parteien Austausch und gegenseitige Anpassung voraussetzt, ist Macht unlösbar an Verhandlung gebunden: Es ist eine Tausch- und also eine Verhandlungsbeziehung, an der mindestens zwei Personen beteiligt sind“ (Crozier & Friedberg 1993: 39 f.)⁴¹. Wie der Titel des Werkes von Crozier & Friedberg (1977) ausdrückt, untersuchen sie die Beziehung zwischen Akteuren und Organisationen. Diese Beziehungen werden durch Macht konstituiert und führen für die Akteure zu Zwängen und Freiheiten. In diesen Machtbeziehungen versuchen die Akteure ihre Strategien basierend auf ihren Handlungsorientierungen durchzusetzen. Die Durchsetzungsmacht der Akteure hängt dabei nicht nur von ihrer jeweiligen Ressourcenausstattung ab, sondern auch von der ihrer Situation und den situationsspezifischen Möglichkeiten, ihre Ressourcen auch einsetzen zu können. So können z.B. Ressourcen, die ein Akteur in einer bestimmten Situation gewinnbringend einsetzen kann, in einer anderen Situation keinen Handlungsvorteil erbringen. Auch bringen nicht alle Ressourcen für alle Akteure den gleichen Nutzen (Crozier & Friedberg 1977: 65). Des Weiteren hängt die Durchsetzungsmacht von Akteuren davon ab, welche Relevanz ihre Handlungsressourcen in einer gegebenen Situation für die übrigen Akteure haben. Ausschlaggebend sind also die in einer gewissen Situation mobilisierbaren und für den Gegenspieler relevanten Ressourcen unter Berücksichtigung des Einflusses der strukturellen Zwänge, die eine jede Verhandlungssituation kennzeichnen und die Relevanz der Ressourcen determinieren (ebd. 66).

⁴¹ Mit anderen Worten: „Macht ist also eine Beziehung, und nicht ein Attribut der Akteure. [...] Sie kommt in einer zwei oder mehrere Akteure aneinander bindenden Beziehung zum Tragen, deren persönliche Interessen durch die Erreichung eines gemeinsamen Ziels bedingt werden und die somit von einander abhängig sind“ (Crozier & Friedberg 1977: 39 f.).

Während in hierarchischen Systemen die (Macht determinierenden) Ressourcen in großem Maße an den Machthaber gebunden sind, sind in netzwerkartigen Arrangements die Ressourcen auf verschiedenen Akteure verteilt und werden durch Koalitionenbildung oder Verhandlungen ständig und situationsbezogen transformiert (Pütz 2004: 65). Ein Mangel an determinierenden Handlungsressourcen führt für die jeweiligen Akteure zu einer Reduktion ihrer Durchsetzungsmacht, was zu einer Benachteiligung oder sogar zum Ausschluss führen kann (wenn z.B. zivilgesellschaftliche Akteure nicht über ausreichend Zeit verfügen, um an Beteiligungsprozessen teilzunehmen). Neben der Ressourcenausstattung, ist aber vor allem auch das „strategische Kalkül“ der Akteure für das Ausüben und Funkzionieren von Macht ausschlaggebend (Pütz 2004: 66).

Einen umfassenden Überblick über die Bedeutung von Macht in (Regional) Governance-Prozessen gibt Pütz (2004: 55 ff.). Auch wenn sich die dort dargestellte Analyse auf Regional Governance bezieht, kann sie auf Governance-Prozesse im städtischen Kontext übertragen werden. An dieser Stelle sei nur auf den machttheoretischen Diskurs von Anthony Giddens verwiesen (vgl. auch Pütz 2004: 64 f.). In seiner Strukturierungstheorie⁴² beschreibt Giddens (1984) die Gesellschaft als ein System aus (Macht-)Ressourcen und Regeln, die das Handeln der Akteure beeinflussen. Mit dem Begriff der (Macht-)Ressource werden die Mittel bezeichnet, mit denen Akteure ihre Ziele durchsetzen (Giddens 1984 in Pütz 2004: 64). Die Kontrolle und Verfügung über diese (Macht-)Ressourcen determinieren in Kombination mit weiteren Determinanten, wie z.B. den institutionellen Kontexten, den Akteurskonstellationen und den spezifischen Handlungssituationen, die Verteilung von Macht. Auch im politikwissenschaftlichen Governance-Diskurs wird die Bedeutung von Machtressourcen bzw. -verhältnissen hervorgehoben (vgl. Kap. 2.1.2 Politikwissenschaftliches Verständnis: Leresche 2002; Kazancigil 2002).

Macht kann von den Akteuren auf unterschiedliche Weise ausgeübt werden: Durch Zwang (Androhen von Druck auf die Adressaten), durch Einfluss (aufgrund der Stellung innerhalb einer Struktur, wobei die Machtposition zunimmt, je höher die Stellung innerhalb einer Struktur ist), durch Autorität (Befugnis bestimmter Akteure, Entscheidungen treffen zu können) und Attraktion (Beeinflussung von Akteuren durch Charisma, positive Einstellung gegenüber diesen Akteuren) (Olsen & Marger 1993 zit. in Pütz 2004: 64).

Abschließend kann festgehalten werden, dass die Handlungsressourcen sowohl zur Förderung als auch zur Behinderung bzw. Blockade der Urban Governance-Prozesse eingesetzt werden können. Auf welche Weise die Akteure ihre Handlungsressourcen einsetzen, hängt von ihren Handlungsinteressen und Zielsetzungen sowie ihrem strategischen Kalkül ab.

⁴² In Abgrenzung zu Ansätzen, die entweder das Individuum oder die Gesellschaft (als „social structure“), in den Mittelpunkt der Betrachtung stellen, ist für Giddens eben die Wechselwirkung zwischen diesen beiden Elementen von Bedeutung. In seiner Strukturierungstheorie untersucht er den Zusammenhang zwischen Handeln und Struktur. Er spricht dabei von der Dualität der Struktur, womit er sich auf die wechselseitige Beeinflussung von Handeln und Struktur bezieht.

3.6.3 Zusammenfassende Übersicht und Systematisierung der Einflussfaktoren

In Anlehnung an das Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus (vgl. Kap. 2.1.2.2), erweitert um die in diesem und den vorangegangenen Kapiteln thematisierten Einflussvariablen, wird in Tab. 3.2 eine Systematisierung vorgenommen⁴³.

	Interne Determinanten		Externe Determinanten
Akteure	Handlungsorientierungen der Akteure Ressourcenausstattung und Machtverhältnisse Motivation der beteiligten Akteure Know-how und Lernfähigkeit Kommunikationsfähigkeit Kreativität und Innovationsfähigkeit Institutioneller Kontext	Supra-lokale Anreize und Restriktionen	Nationale und europäische Politiken und Förderprogramme (mit der Mittelverwendung verbundene Auflagen) Weltausstellungen etc.
Akteurskonstellationen	Organisationsstruktur Zugehörigkeit der Akteure zu einer bestimmten Akteursebene (Machtpromotoren, Fachpromotoren, Prozesspromotoren und Betroffene) Beziehungen zwischen den administrativen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren und den Koalitionen, die sich zwischen ihnen bilden Art und Weise, wie diese Koalitionen institutionalisiert sind	Lokale (politische) Prioritätensetzung	Politische Orientierungen (u.a. neoliberale, sozial-demokratische oder nachhaltigkeitsbezogene Orientierung)
Kooperationsinhalt (situations-bezogene Variablen)	Konkretheitsgrad der Aufgabe Konflikthaltigkeit der Aufgabe Ideologisierung des Themas Größe des betroffenen Akteurskreises	Lokale gesellschaftliche Rahmenbedingungen	Einfluss sozialer Gruppierungen Ausmaß an Segregations- und Exklusionsprozessen Einfluss lokaler Eliten auf den öffentlichen Sektor
Prozessgestaltung	Art der Spielregeln Strong leadership bzw. Führungskompetenz Vorhandensein von Schlüsselakteuren Ablauforganisation bzw. zeitliche Befristung Motivationsmanagement Organisation von Lernprozessen	Marktbedingte Rahmenbedingungen	Wirtschaftliche Situation der Stadtregion (Arbeitsmarkt etc.) Organisierte wirtschaftliche Interessen Beziehungen öffentlicher Akteure zu lokalen Unternehmen
Interaktionen	Zwischen öffentlichen Akteuren: Horizontale und vertikale Beziehungen zwischen politisch-administrativen Ebenen und Sektoren Zwischen privatwirtschaftlichen Akteuren Zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren Zwischen unterschiedlichen Akteursgruppen Gewählte Interaktionsformen		
Organisationsinterne Steuerungsfähigkeit	Entscheidungsfähigkeit Beziehungsfähigkeit Organisationsfähigkeit Problemlösungsfähigkeit Lernfähigkeit		
Ergebnisse	Individueller und gemeinschaftlicher Nutzen sowie Zusatznutzen (nützliche Beziehungen, Informationsvorteile, soziale Kontakte etc.)		

Tab. 3.2: Determinanten von Governance-Prozessen

Quelle: eigene Darstellung nach Scharpf (2000); BBR (2002: 8 ff.); Le Galès (2002); Kunzmann (2004); Kearns & Paddison (2000); Fürst (2007); Healey (2004); Thierstein & Gabi (2004)

⁴³ Dabei sei angemerkt, dass manche Faktoren sowohl als interne als auch als externe Determinanten betrachtet werden können: So können z.B. politische Orientierungen auch als interne Determinanten wirken, wenn es sich um Handlungsorientierungen der Akteure handelt.

3.7 Kritische Reflexion von Urban Governance

3.7.1 Unterschiedliche Handlungsorientierungen der beteiligten Akteure

Kennzeichnend für Urban Governance sind Interaktionen zwischen staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Diese Akteure kommen aus unterschiedlichen institutionellen Kontexten (vgl. Kap. 2.1.2.2 und Kap. 4.4), wodurch sie durch unterschiedliche Handlungsorientierungen gekennzeichnet sind. Diese sind häufig zueinander nicht kompatibel, z.B. das am Gemeinwohl orientierte Interesse einer Kommune, ein preiswertes, qualitativ hochwertiges und auf Langfristigkeit ausgerichtetes Wohnungsangebot zu schaffen und das auf maximale Rendite und kurzfristig ausgerichtetes Interesse privater Investoren zu begrenzen. Die Akteure der drei Sektoren gehören nicht nur grundsätzlich unterschiedlichen institutionellen Kontexten an, sondern darüber hinaus gibt es auch innerhalb dieser Akteursgruppen Unterschiede. Nimmt man z.B. die Immobilien- oder Baubranche, so sind große Unterschiede in den Handlungsorientierungen zwischen Akteuren zu beobachten: Während Akteure, die Hedge Fonds angehören, als einziges Interesse die Renditemaximierung um jeden Preis verfolgen, gibt es auch Bauträger oder Immobilienunternehmen, die neben der Renditesteigerung Qualitätsziele und mittel- bis langfristige Strategien verfolgen. Die Herausforderung für Kommunen besteht bei der Suche nach Partnern für Urban Governance-Prozesse darin, die „richtigen“ Akteure ausfindig zu machen, deren Handlungsorientierungen trotz der unterschiedlichen institutionellen Kontexte zueinander kompatibel sind. Und sind die „richtigen“ Partner gefunden, so besteht die nächste Herausforderung darin, ein auf die unterschiedlichen institutionellen Kontexte ausgerichtetes, sensibles Beziehungsmanagement zu betreiben. Die Kunst besteht dann darin, sich diese Unterschiede zum Vorteil zu machen: So kann es auch für eine Kommune interessant sein, eine Gemeinschaftsaufgabe mit einer größeren wirtschaftlichen Effizienz zu erledigen, vorausgesetzt, dass dadurch keine Nachteile für das Gemeinwohl entstehen.

3.7.2 Legitimation und Parität der Partnerschaften

Wie bereits in Kap. 2.1.2 erwähnt, leiden Urban Governance-Formen unter Demokratie- und Legitimationsdefiziten (vgl. Leresche 2002; Kaczancigil 2002). Diese sind vor allem zurückzuführen

- auf den selektiven Charakter von Urban Governance Formen, an denen in den seltensten Fällen wirklich alle betroffenen Akteure beteiligt sind. Verstärkt wird diese Selektivität durch die unterschiedliche Ressourcenausstattung der Akteure, die eben zum Ausschluss von Akteuren führen kann, z.B. bei mangelnder Artikulationsfähigkeit benachteiligter Bevölkerungsgruppen.
- auf Machtasymmetrien zwischen den Akteuren in Abhängigkeit von ihrer Ressourcenausstattung. So besteht z.B. die Gefahr einer Privatisierung öffentlicher Interessen, wenn öffentliche Gemeinschaftsaufgaben privatisiert werden und im Eigeninteresse handelnde, mit umfassenden Ressourcen ausgestattete Akteure durch ihre Ressourcenausstattung die Macht besitzen, auf Entscheidungen in ihrem Sinne und nicht am Gemeinwohl orientiert Einfluss zu nehmen. Bei der Durchführung städtebaulicher Interventionen haben Akteure, die über die Ressourcen Boden (Grundeigentümer) oder Geld und finanzielles Know-how (Investoren) verfügen, einen großen Einfluss. Durch geschickte Verhandlungsführung und durch (finanzielle) Anreize oder Drohungen (Genehmigung einer Zonenaufwertung (durch Umzonung) nur gegen die Abgabe eines prozentualen Anteils des Grundeigentums für die Einrichtung öffentlicher Grünflächen oder soziale Infrastrukturen) kann seitens staatlicher Akteure versucht werden, die geplanten Interventionen möglichst weitgehend am Gemeinwohl auszurichten. Befindet sich das Grundstück aber bereits in einer Bauzone, wird es für die kommunalstaatlichen Akteure schon wesentlich schwieriger, am Gemeinwohl orientierte Forderungen durchzusetzen. Dieses Dilemma von Machtasymmetrien in Urban Governance-Formen besteht insbesondere auch bei der Bearbeitung von Aufgabenfeldern nachhaltiger Stadtentwicklung: Das Problem liegt darin, dass die (privatwirtschaftlichen) Akteure, die über die notwendigen Ressourcen (vorwiegend Geld und Boden) verfügen, meist einer am Eigeninteresse orientierten Handlungslogik folgen, die in den seltensten Fällen mit den Zielen einer nachhaltigen Stadtpolitik konform ist.

Das Problem der Machtasymmetrien bezeichnet Mayer (2005) als Problem der „Parität der Partnerschaften“: So droht z.B. der kommunale Partner gegenüber Akteuren aus dem privatwirtschaftlichen Sektor, insbesondere wenn es sich um einflussreiche Akteure oder sogar Weltkonzerne („global players“) handelt, „leicht auf Zwergengröße zu schrumpfen“ (Mayer 2005: 589). In Bezug auf zivilgesellschaftliche Akteure stellt sich das Problem in umgekehrter Weise, da zivilgesellschaftliche Gruppie-

rungen häufig nicht auf gleicher „Augenhöhe“ handeln wie die kommunalen Akteure (ebd. 589).

Im Zusammenhang mit der Integration der Zivilgesellschaft besteht zudem die Gefahr, diese zivilgesellschaftlichen Akteure mit den an die Integration gebundenen Aufgaben zu überfordern. Nicht alle zivilgesellschaftlichen Akteure verfügen über eine ausreichende Ausstattung an Handlungsressourcen (hauptsächlich die weichen Ressourcen wie Artikulationsfähigkeit, aber auch Zeit), die für eine Beteiligung notwendig sind (vgl. Kritik von Mayer 2005 hinsichtlich der Parität der Partnerschaften). Dies soll jedoch nicht als Argument dienen, sich von zivilgesellschaftlichen Beteiligungsformen zu verabschieden. Vielmehr gilt es, aufmerksam gegenüber diesen Gefahrenpotenzialen zu sein und ggf. ergänzende Maßnahmen zu ergreifen und vor allem die Koproduktion wohlfahrtsstaatlicher Leistungen als Ergänzung zu bereits bestehenden öffentlichen Leistungen und nicht als Ersatz dafür zu sehen (vgl. Mayer 2005 in Kap. 3.5.2).

3.7.3 Unsicherheit und Transaktionskosten

Transaktionskosten äußern sich u.a. in Wirkungsverlusten oder entstehen durch den Interaktions- und Abstimmungsbedarf betroffener Akteure (vgl. Kap. 2.1.1 Wirtschaftswissenschaftliches Governance-Verständnis). Diese Transaktionskosten fallen im Kontext loser Netzwerke größer aus als in fest institutionalisierten Kontexten.

Hinzu kommt das Verhalten der Transaktionspartner, das (in Anlehnung an die Verhaltenstheorie) durch begrenzte Rationalität geprägt ist (Verträge können nicht alle Details absichern), durch Opportunismus (Vertragspartner versuchen auch nach Vertragsabschluss ihre Interessen durchzusetzen, auch wenn diese gegen den „Geist des Vertrages“ gehen) und durch Faktorspezifität⁴⁴. Für das Fortbestehen einer Beziehung zwischen Transaktionspartnern ist ausschlaggebend, dass sie diese Beziehung positiv bewerten und als fortsetzungswürdig empfinden und sie somit bereit sind, Investitionen in die Absicherung dieser Beziehung zu tätigen (z.B. Zeit und Geld für informelle Gespräche oder Geschäftsessen) (Jakubowski & Pauly 2005: 620). Aus unterschiedlichen Gründen kann es aber dazu kommen, dass Transaktionspartner die Beziehung als nicht fortsetzungswürdig empfinden. In solchen Fällen besteht im Kontext loser Netzwerke die Gefahr, dass Akteure vorzeitig aus einem Netzwerk durch die bestehende „exit“-Option austreten. Dies geschieht z.B. wenn für einen Akteur der zu erwartende Nutzen aufgrund veränderter Rahmenbedingungen (z.B. veränderte Nachfrage nach Mietwohnungen oder Veränderung der Bodenpreise in städtebaulichen Kontexten) geringer ausfällt als ursprünglich erwartet und somit nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zu den Kosten steht, die für die Programmearbeitung aufgebracht werden müssen. Auch eine während des Prozesses geänderte Unternehmenspolitik, z.B. durch einen Führungswechsel, kann zu einem vorzeitigen Austritt führen und somit die Zielerreichung gefährden. Im Kontext loser Netzwerke sehen sich die beteiligten Akteure also einem gewissen Unsicherheitsfaktor gegenüber.

Vor dem Hintergrund der Faktoren Unsicherheit und Transaktionskosten kann es von Vorteil sein, allseits anerkannte und akzeptierte Regelungen der Interaktionen einzuführen, mit anderen Worten ein Regelsystem zur Institutionalisierung des losen Netzwerks (vgl. Schäffer 2003: 34). Durch die Institutionalisierung können Transaktionskosten gesenkt, symbolische und reale Verbindlichkeiten geschaffen, Beziehungen zwischen Interaktionspartnern abgesichert, der Zugriff auf Ressourcen gesichert, Finanzierungsmöglichkeiten eröffnet, Informationsflüsse verbessert und die Interaktionstätigkeit verstärkt werden, was wiederum zu einer Steigerung der Effizienz der Interventionen führt (Schäffer 2003: 35; Diller 2002: 169 ff.; Jakubowski & Pauly 2005: 620). Die Institutionalisierung kann dabei unterschiedlich stark ausgeprägt sein:

- in weicher Form, wie z.B. durch einfache Koordinierungssitzungen zur Gewährleistung einer kohärenten Vorgehensweise zum Erreichen von Zielen nachhaltiger Stadtentwicklung, in deren Protokollen die Beschlüsse festgehalten werden, auf die sich die Akteure geeinigt haben, ohne dass aber Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhalten der Beschlüsse bestehen;
- in stärker institutionalisierter (härterer) Form, z.B. in Form
 - einer integrativen Stadtentwicklung (i.d.R. verwaltungsintern);
 - von (obligatorischen) Projektbesprechungen zwischen Bauträgern und administrativen Akteuren;

⁴⁴ Faktorspezifität „bezieht sich auf dauerhafte Investitionen, die zur Stabilisierung von Geschäftsbeziehungen getätigt werden, wobei der Ertrag aus einer alternativen Verwendung dieser Investition deutlich niedriger ausfallen würde. Gemeint sind vereinfacht Investitionen, die in der Form nur für eine spezielle Situation wirtschaftlich rentabel sind“ (Jakubowski & Pauly 2005: 620).

- von Vereinbarungen oder Vertragslösungen (z.B. Verträge zwischen den Partnern eines umsetzungsorientierten Projekts, die die Pflichten eines jeden Partners regeln, oder aber auch städtebauliche Verträge in Deutschland zwischen Investoren und der öffentlichen Hand).

3.7.4 Begrenzte Wirksamkeit trilateraler kooperativer Arrangements

Urban Governance ist im konzeptionellen Ansatz durch Trilateralität, d.h. durch das Interagieren staatlicher, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure gekennzeichnet und befindet sich somit im intermediären Raum (vgl. Kap. 4.2 und Kap. 4.3.2). In der praktischen Ausgestaltung ist diese Trilateralität jedoch nur in seltenen Fällen vorzufinden. Vielmehr herrschen bilaterale Arrangements vor, entweder zwischen staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren, oft in Form umsetzungsorientierter PPPs, oder aber zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren (Einig, Grabher, Ibert et al. 2005: III). Im Forschungsfeld „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“ des deutschen Modellvorhabens des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) wurden erstmals in Deutschland aktiv die Potenziale umsetzungsorientierter Partnerschaften mit basisdemokratischen Elementen zivilgesellschaftlicher Beteiligung erprobt und mit Blick auf ihre Leitungsfähigkeit und Erfolgsbedingungen untersucht (vgl. Jakubowsky & Pauly 2005: 624). Die Wirksamkeit trilateraler kooperativer Arrangements hängt zudem auch von den Rahmenbedingungen ab. So halten Einig, Grabher, Ibert et al. (2005: IV) fest, dass diese Arrangements davon profitieren zu scheinen, „wenn sie in einem ökonomisch boomenden Umfeld angesiedelt sind. In schrumpfenden Regionen, die häufig durch Entwicklungsblockaden und geringe Investitionsbereitschaft geprägt sind, sind sie weit weniger fruchtbar und stabil.“ Nach Einig, Grabher, Ibert et al. (ebd.) begrenzt sich ihre Wirksamkeit auf eher „unproblematische Fälle (prosperierende Region bei Vorhaben von lokal verankerten Akteuren), die sich auf einem niedrigen Konfliktniveau befinden“. Auf der anderen Seite kann gerade in schrumpfenden Regionen der Handlungsbedarf besonders groß sein, wodurch die Akteure zu gemeinsamem Handeln motiviert werden. Jedoch fehlen dort häufig die für Interventionen erforderlichen finanziellen Ressourcen. In prosperierenden Regionen sind dagegen häufig die notwendigen Ressourcen zur Intervention vorhanden, der Handlungsbedarf ist jedoch nicht stark genug ausgeprägt, wodurch die Bildung von Governance Formen zu Bearbeitung von Gemeinschaftsaufgaben behindert wird.

3.7.5 Zeitdruck

In den meisten Fällen handeln Akteure erst, wenn der Handlungsdruck stark genug ist, um als Antriebsmotor für eine Kooperation funktionieren zu können. Dann ist das konkrete Problem jedoch oft so dringend geworden, dass unter Zeitdruck nach einer Lösung gesucht werden muss. Dieser Zeitdruck wird häufig auch durch externe Rahmenbedingungen verschärft, z.B. Verzögerungen bei der Bewilligung von Fördergeldern, die für eine Intervention notwendig sind, oder durch politische Wahlen, die Entscheidungen verzögern können, etc. Auch selbst gesetzte Ziele, z.B. die Vorstellung eines Bauprojekts im Rahmen einer Weltausstellung, Landesgartenschau etc., kann einen geringen bis sehr starken Zeitdruck hervorrufen. Auf der einen Seite kann dieser Zeitdruck positive Wirkungen haben. So sind die Akteure z.B. gezwungen, effizient zusammenzuarbeiten und Instrumente wie eine kooperative Projektentwicklung einzusetzen (vgl. Kap. 9.4.4), die nicht nur zu einer Beschleunigung des Prozesses führt, sondern häufig auch mit Qualitätssteigerungen verbunden ist. Eine große Gefahr besteht jedoch in den meisten Fällen darin, dass unter diesem Zeitdruck die Partizipation der Zivilbevölkerung als erstes reduziert wird, da sie als zeitaufwendig und somit als prozessgefährdend gilt.

3.7.6 Sektoralisierung

Das sektorbasierte Arbeiten kommunaler Verwaltungs- und Politikbereiche kann das Bearbeiten von interdependenten Problemlagen, die mehrere Fachdisziplinen bzw. Verwaltungseinheiten umfassen, erschweren. Dies betrifft z.B. Handlungsfelder der nachhaltigen Stadtentwicklung, die per se interdisziplinär ausgerichtet sind. So kann es z.B. ein Problem darstellen, dass bestehende Förderprogramme häufig sektoralisiert sind, wodurch die Ausarbeitung integrierter (dem Nachhaltigkeitsziel entsprechender) Konzepte zur Durchführung integrierter Projekte erschwert wird (Diller 2005: 29). Diese Tatsache kann die Initiierung sektoraler, voneinander losgelöster Projekte zur Folge haben, die dem Nachhaltigkeitsziel widersprechen.

Urban Governance hat also als Herausforderung, die Akteure (und deren Handlungen) unterschiedlicher Fachdisziplinen (horizontale Verknüpfung), aber auch die verschiedenen betroffenen politischen

Handlungsebenen (vertikale Verknüpfung) miteinander zu verbinden. Vor allem dieser vertikale Verknüpfungsaspekt kommt in der gewöhnlich auf horizontale Steuerungsmechanismen ausgerichteten Urban Governance häufig zu kurz. Ein effizientes Schnittstellenmanagement zwischen den „verschiedenen räumlichen und politischen Problem- und Steuerungsebenen“ ist deshalb vonnöten (IÖW 2001: 26).

3.7.7 Leistungsfähigkeit von Governance-Arrangements

Die in diesem Kapitel thematisierten Schwachstellen von Governance-Arrangements führen zu einer Reduktion ihrer Leistungsfähigkeit. Auch verschiedene Autoren (vgl. Allen, Cars, Taylor, Lambert, Oatley und Stewart in Cars, Healey & Madanipour 2002: 206) stellen in ihren Fallstudien fest, dass die Leistungsfähigkeit der Governance-Arrangements („governance capacity“) häufig begrenzt ist. Gründe hierfür sehen sie u.a. in Schwachstellen der institutionellen Struktur, in der Gesetzgebung, in der Kompetenzverteilung und insbesondere in der mangelhaften Fähigkeit dieser Strukturen, sich an die komplexen und dynamischen Rahmenbedingungen anzupassen. Nimmt man diese Schwächen zur Kenntnis, kann man Einig, Grabher, Ibert et al. (2005: V) folgen, die nach der Querschnittsanalyse mehrerer Untersuchungen (vgl. Sinning 2005; Mayer 2005; Frey 2005) zu dem Schluss kommen, dass sich Urban Governance-Arrangements vorwiegend für „oberflächlichere Interessenkonflikte oder zur Bearbeitung von klar abgrenzbaren Problemen, bei denen kreative Lösungen benötigt werden, [eignen]. Bei harten Verteilungs- und Zielkonflikten wird der machtvolle Interventionsstaat hingegen nach wie vor benötigt. [...] Die allen Vorstößen in Richtung einer Urban Governance zugrunde liegende Paradoxie liegt darin, dass kooperative Verhandlungen einen demokratisch legitimierten und zur hierarchischen Intervention fähigen Staat zur Voraussetzung haben. Tatsächlich verdanken sie ihre Existenz aber wohl vor allem den Steuerungs- und Legitimationsdefiziten dieses hoheitlichen Staates“ (Einig, Grabher, Ibert et al. 2005: V).

Auch Frey ist der Meinung, dass in Urban Governance-Arrangements „bestenfalls Interessenkonflikte, nicht aber Zielkonflikte“ gelöst werden können. Frey (2005: 565) hält in seinem Fazit fest, dass „die Grundidee der Governance in der Verbesserung der Selbststeuerungsfähigkeit wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Subsysteme“ besteht.

3.7.8 Fazit

Es wurden die vielfältigen Probleme thematisiert, die die Qualität von Urban Governance-Prozessen reduzieren können. Bei vielen dieser Probleme besteht die Möglichkeit, ihnen durch entsprechende vorbereitende und begleitende Maßnahmen entgegenzuwirken, um die negativen Auswirkungen so gering wie möglich zu halten (Institutionalisierung zur Reduktion der Transaktionskosten und Unsicherheit, Schnittstellenmanagement, gezielte Auswahl der Partner etc.). Anderen Problemen lässt sich weniger entgegenwirken (Machtasymmetrien zwischen den Partnern). Wichtig ist, dass man sich dieser Schwächen bewusst ist und somit realistische Anforderungen an die Urban Governance-Ansätze stellt. Auch sollte, wie mehrfach erwähnt, Urban Governance als Ergänzung zu bestehenden staatlichen Leistungen gesehen werden und nur in Ausnahmefällen als Ersatz.

3.8 Fazit

In diesem Kapitel wurden die Hintergründe und die Vielfältigkeit von Urban Governance, ihre möglichen praktischen Ausgestaltungen, Stärken und Schwächen aufgezeigt. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich der Urban Governance-Ansatz bemüht, die Herausforderungen der Integration politischer und sozialer Belange sowie der Handlungsfähigkeit im Zusammenhang mit den Tendenzen der Fragmentierung und Internationalisierung der Städte zu verbinden. Im Zentrum des Interesses stehen die Formen der Organisation und Mobilisation zwischen verschiedenen städtischen Akteuren (aus Wirtschaft, Politik, Verwaltung und der Zivilbevölkerung), um sich an die veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen anzupassen (Leresche 2001c: 42).

In Anlehnung an Fürst (2007: 9) wird hier die Meinung vertreten, dass das wirklich „Neue und Nützliche an der Diskussion zu Urban Governance“ u.a.

- im Paradigmenwechsel von einer hierarchisch-paternalistischen Stadtentwicklungspolitik zu einer, die die Adressaten als gleichberechtigte Partner einbezieht;
- in der Kompensation fragmentierter sektoralisierter Politikstile durch koordinierte und integrierte Entwicklungsansätze;

- in der flexiblen Anpassung starrer institutioneller Strukturen an neue Herausforderungen und ihre Kombination mit informellen, problemgerechten Netzwerken liegt.

Wie in den vorangegangenen Kapiteln aufgezeigt wurde, können im Zusammenhang mit Urban Governance unterschiedliche Steuerungsformen unterschieden werden. Diese werden in Tab. 3.3 in zusammenfassender Form dargestellt.

Steuerungsformen	Akteure	Steuerungsmechanismen
Hierarchie	Vor allem politisch-administrative Akteure (Staat); aber auch innerhalb von Unternehmen oder in Organisationen	Hoheitliche ordnungspolitische Regelungen (d.h. Gesetze, Ge- und Verbote), Stellungnahmen, Regeln, Kontrollen, Vereinbarungen etc.
Markt / Wettbewerb	Vor allem Akteure der Privatwirtschaft (Unternehmen, Organisationen)	Steuerliche und finanzielle Anreize, Konkurrenz, Zielvereinbarungen, Vertragslösungen, Regeln
Netzwerk / Kooperation	Vor allem Akteure der Zivilgesellschaft (Bürgerinitiativen, Gemeinschaften)	Diskursive Instrumente, Regeln, sozio-emotionale Beziehungen
Mix aus Steuerungsformen	Politisch-administrative, privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure	Kombination von Steuerungsmechanismen

Tab. 3.3: Urban Governance: Steuerungsformen, relevante Akteure und mögliche Steuerungsmechanismen
Quelle: eigene Darstellung

Ebenfalls wurde aufgezeigt, dass in der Fachliteratur zwei Hauptlinien des Verständnisses von Urban Governance vorherrschen. Demnach kann Urban Governance verstanden werden

- als Gegenbegriff zu Government bzw. zu hierarchischer Steuerung. In diesem Fall wird Urban Governance als Netzwerksteuerung verstanden.
- als Oberbegriff für neuartige Steuerarrangements, die aus einem Mix von Steuerungsformen bestehen, und in denen hierarchische Steuerungsformen neben anderen existieren.

In dieser Arbeit wird Urban Governance als Mix von Steuerungsformen verstanden. Hier wird die Meinung vertreten, dass es gegen das Governance-Verständnis als Gegenbegriff zu Government spricht, dass auch sich selbst steuernde Netzwerke in irgendeiner Form in die staatlichen Regelstrukturen eingebettet sind und nicht vollkommen losgelöst von diesen hierarchischen Strukturen bestehen können, jedenfalls nicht, solange sich diese Netzwerke in Rechtsstaaten befinden. Das Besondere am Konzept der Urban Governance wird hier in dem Mix unterschiedlicher Steuerungsformen (Hierarchie, Markt und Netzwerk) und dem Zusammenspiel öffentlicher und privater Akteure gesehen.

Damit wird dieser Arbeit – in Anlehnung an das Begriffsverständnis der CGG (1995a: 2) (vgl. Kap. 2.2.1) – ein eher weit gefasstes Urban Governance-Verständnis zugrunde gelegt. An diesem weit gefassten Governance-Begriff ist natürlich die Kritik der Unschärfe berechtigt. Diese Unschärfe wird jedoch dadurch reduziert, dass im folgenden Kapitel das sehr weite Verständnis eingrenzt wird. Und zwar zum einen anhand der Einbettung in den konkreten Verwendungskontext (nachhaltige Quartiere als Gegenstand der Urban Governance in dieser Arbeit) (vgl. Kap. 4.1) und zum anderen mit Hilfe der Identifizierung von Merkmalen des verwendeten Urban Governance-Begriffs (vgl. Kap. 4.2).

4 Urban Governance im Kontext der Realisierung nachhaltiger Quartiere

Im vorangegangenen Kap. 3 wurde ein Überblick über die Hintergründe, den Kontext, die Funktionsweisen (inklusive der Einflussfaktoren) und die Vielfalt möglicher Ausprägungen von Urban Governance im Allgemeinen gegeben. Wie bereits erwähnt, ist jeder städtische Raum durch einen einmaligen Kontext gekennzeichnet und führt dementsprechend zu einer unterschiedlichen Ausprägung von Urban Governance (Le Galès 2003). Im Folgenden wird nun – unter Berücksichtigung des getätigten Umblicks – auf das Urban Governance-Verständnis eingegangen, das dieser Arbeit zugrunde liegt.

Das in dieser Arbeit vorherrschende Verständnis von Urban Governance folgt einem weit gefassten Grundverständnis, in dem Urban Governance als Mix von Steuerungsformen verstanden wird (vgl. Kap. 3.8). Aus räumlicher Perspektive betrachtet bezieht sie sich auf die *Quartiersebene* im städtischen Kontext (Urban Governance). Konkret heißt das, dass der Urban Governance-Begriff hier im Kontext der *Realisierung nachhaltiger Quartiere* angewendet wird. Wenn es also nicht anders explizit hervorgehoben wird, wird der Urban Governance-Begriff in diesem Kapitel ausschließlich in diesem Sinne verwendet. Aus der Perspektive der Systematisierung von Urban Governance (vgl. Kap. 3.5.1) betrachtet sind hier vor allem die Konzept- und Umsetzungsprojekte Gegenstand der Urban Governance-Prozesse.

Im Folgenden wird zunächst der Zusammenhang zwischen Urban Governance und nachhaltigen Quartieren herausgearbeitet (Kap. 4.1). Dabei wird u.a. auch die Bedeutung der lokalen und der Stadtteilebene sowie der Koordination zwischen den unterschiedlichen räumlichen Ebenen (vertikale Koordination) erläutert. Darauf aufbauend wird das Grundverständnis von Urban Governance, das dieser Arbeit zugrunde liegt, anhand von fünf zentralen Merkmalen konkretisiert und definiert (Kap. 4.2). Weiter werden drei relevante Steuerungsmodelle, denen die Urban Governance-Prozesse folgen können, vorgestellt. Diese drei Steuerungsmodelle basieren jeweils auf der in ihnen dominierenden Steuerungsform (Kap. 4.3).

Daran anschließend werden die für die Urban Governance-Prozesse zur Realisierung nachhaltiger Stadtquartiere relevanten Akteursgruppen in ihren Besonderheiten erläutert (Kap. 4.4). In der Tat sind es die Akteure, die geprägt durch ihre Handlungsorientierungen, institutionellen Kontexte und Handlungsressourcen die Prozesse gestalten und auch entscheiden, welche Instrumente zur Zielrealisierung ggf. entwickelt und eingesetzt werden. Ein Überblick über relevante Instrumente wird in Kap. 4.5 gegeben. Unter Berücksichtigung der in Teil A (Kap. 2 bis 4) gewonnenen Erkenntnisse wird im Fazit (Kap. 4.6) das hier verwendete Verständnis des Urban Governance-Systems, das die Basis für die empirische Arbeit in Teil C (Kap. 8 bis 11) bildet, in schematisierter Form dargestellt.

4.1 Urban Governance und nachhaltige Quartiere

Im Folgenden wird auf den Zusammenhang zwischen Urban Governance und nachhaltigen Quartieren eingegangen. Wie in Kap. 6.4 erläutert wird, werden nachhaltige Quartiere hier als räumliche, funktionelle und sozio-kulturelle Teileinheiten von Siedlungen verstanden, die die Ansprüche des Leitbilds der nachhaltigen Stadtentwicklung erfüllen. Der Kern einer nachhaltigen Stadtentwicklung ist eine ökologisch und sozial verträgliche Stadtentwicklung unter Einbeziehung der betroffenen Akteure. Durch die interdisziplinär ausgerichteten Zielvorgaben entsteht dabei der Bedarf an neuen Steuerungsformen, die im Gegensatz zu einem sektorspezifischen Vorgehen die Verknüpfung und Koordination unterschiedlicher Fachausrichtungen ermöglichen. Gleichzeitig erfordert die Akteursorientierung aus der Perspektive der nachhaltigen Stadtentwicklung die Einbeziehung betroffener privater und vor allem zivilgesellschaftlicher Akteure. Des Weiteren erfordert die größere Bedeutung, die der Prozessdimension zukommt, neue innovative Prozessgestaltungen unter Einbeziehung eben dieser zivilgesellschaftlichen Akteure. Die traditionellen hierarchischen Steuerungsformen und formellen Instrumente werden diesen interdependenten und komplexen Zielvorgaben nicht gerecht.

Bezogen auf das Teilziel einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung gibt es auf städtischer bzw. stadtreionaler Ebene vielfältige Handlungsfelder wie z.B. die Förderung der Innen- vor der Außenentwicklung (d.h. der Reduzierung der Zersiedlung), die Umnutzung von Brachflächen und die Realisierung nachhaltiger Stadtteile durch ökologisch und sozial verträgliche Renovierung bzw. Sanierung oder, wenn nötig, durch Neubau. Diese Maßnahmen betreffen i.d.R. eine Vielzahl von Akteuren (öffentliche Hand, Grundeigentümer, Investoren und die Nutzer), die koordiniert und im Sinne einer

nachhaltigen Stadtentwicklung in den Prozess miteinbezogen werden sollten.

Im deutschen ExWoSt-Forschungsfeld „Städtebauliche Qualitäten im Wohnungsneubau“ (vgl. BfLR 1997) wurden Mitte der 1990er Jahren anhand mehrerer Modellvorhaben Verfahren zur Gestaltung von Neubauquartieren mit besonderen ökologischen Qualitäten, aber auch unter Berücksichtigung von Nutzungs-, Gestaltungs- und Prozessqualitäten erprobt. Wenn diese Modellquartiere auch nicht explizit mit dem (damals noch nicht etablierten) Fachbegriff nachhaltiger Quartiere bezeichnet wurden, so folgten sie in ihrer inhaltlichen und Prozessausrichtung doch der Logik der drei Dimensionen der nachhaltigen Stadtentwicklung. Bezogen auf die Prozessgestaltung werden vielfältige Empfehlungen gegeben, die – auch wenn sie nicht mit dem Begriff Urban Governance, sondern mit „außer-plan“-mäßiger Steuerung“ umschrieben sind – die Charakteristika von Urban Governance beschreiben. Deutlich wird an den Schlussfolgerungen des Forschungsfeldes, dass neue Steuerungsformen benötigt werden, die eine interdisziplinäre Vorgehensweise unter Einbeziehung der betroffenen Akteure zulassen.

In diesem Zusammenhang erlangt Urban Governance als Konzept zur Steuerung von Planungs- und Entwicklungsprozessen bzw. zur Lösung interdependenter und komplexer Problemlagen auf städtischer Ebene eine zentrale Bedeutung, um das Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu erreichen. Die zunehmende Bedeutung des Ziels einer nachhaltigen Entwicklung und deren gesetzlichen Verankerung (z.B. im deutschen oder Schweizer Raumordnungsgesetz) ist neben veränderten Rahmenbedingungen, wie den finanziellen Engpässen öffentlicher Haushalte und der zunehmenden Anzahl und Komplexität interdependenter Problemlagen, mit ein Grund für die rasante Zunahme von Urban Governance-Arrangements in den letzten eineinhalb Jahrzehnten.

Eine besondere Bedeutung im Zusammenhang mit der Diskussion um neue Steuerungsformen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung kommt der Beteiligung und Mitwirkung betroffener Akteure zu (Partizipation) (vgl. Kap. 4.5.3). Vor diesem Hintergrund nimmt Urban Governance aus normativer Sicht die Funktion eines Instruments zur Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung ein, das eben diese Einbeziehung von betroffenen Akteuren ermöglicht (Leresche 2002).

Gleichzeitig erfährt die lokale Ebene durch diese Akteursorientierung und die Partizipationsansprüche der nachhaltigen Entwicklung als Handlungsebene einen Bedeutungszuwachs. Die Durchführung der Lokalen Agenden 21 auf lokaler Ebene ist hierfür ein Beispiel. Im Sinne des Nachhaltigkeitslogans „Global denken – lokal Handeln“ ist es dabei zur Erreichung einer hohen Wirksamkeit wichtig, diese „bottom-up“-Ansätze im Rahmen der Lokalen-Agenda-Prozesse mit den traditionellen „top-down“-Ansätzen zu koordinieren. Werden die in einer Lokalen Agenda erarbeiteten Ziele und Maßnahmen nicht auf den übergeordneten Ebenen berücksichtigt, in die Planungen mitaufgenommen oder in ihrer Umsetzung unterstützt, verlaufen sich die Anstrengungen schnell im Sande, und es stellen sich Frustrationen bei den beteiligten Akteuren ein. Dies wiederum führt dazu, dass in einem zukünftigen Fall die Bereitschaft zur Mitwirkung reduziert ist, da sich die Bürger nicht als veritable Partner ernst genommen fühlen.

In dieser Arbeit wird die Meinung vertreten, dass die Initiierung von Urban Governance zur Bewältigung der komplexen und interdependenten Sachverhalte, die sich im Zusammenhang mit der Realisierung nachhaltiger Quartiere stellen bzw. die zu bearbeiten sind, notwendig ist. Grundsätzlich kann die Stadtteilebene als zusätzliche Ebene im Mehrebenensystem (international, national, regional, stadtreional, kommunal) angesehen werden, die das Ebenensystem nach unten ergänzt. Jedoch sind die Prozesse, die sich im Rahmen der Realisierung von Quartieren abspielen, nicht auf diese Ebene begrenzt. In der Tat erfolgt deren Planung und Konzeptionalisierung in großem Maße auf kommunaler Ebene. Mit Fortschreiten des Projekts kommt es i.d.R. zu einer zunehmenden Verlagerung von Aktivitäten auf die Quartiersebene (so dass – wenn überhaupt – erst in der Nutzungsphase von einer „Quartiersgovernance“ (vgl. Kap. 14.4.2) gesprochen werden kann⁴⁵), wobei aber selbst während der Nutzungsphase der Bezug zur gesamtstädtischen Ebene bestehen bleibt. Um der Bedeutung der Prozesse bzw. Entscheidungen, die auf kommunaler Ebene stattfinden bzw. getroffen werden, gerecht zu werden, wird hier von „Urban Governance im Kontext nachhaltiger Quartiere“ und nicht von Quartiersgovernance gesprochen. Neben den relevanten Tätigkeitsbereichen auf kommunaler Ebene ist die Realisierung nachhaltiger Quartiere zudem abhängig von Entscheidungen und Handlungen auf den übergeordneten Ebenen. So beeinflussen Akteure der übergeordneten Ebenen auf öffentlicher Seite z.B. durch Politikformulierungen, Gestaltung von Fördermittelprogrammen und auf privatwirtschaftlicher Seite z.B. durch Standortentscheidungen und Unternehmenspolitiken die Urban Governance-Prozesse.

⁴⁵ Leresche spricht in diesem Zusammenhang von einer „gouvernance intra-urbaine“ oder der „intra-kommunalen Ebene“ (Gespräch, 28.11.2007).

Es kann also festgehalten werden, dass die Herausforderung von Urban Governance im Zusammenhang mit der nachhaltigen Stadtentwicklung nicht nur in der Integration der betroffenen Akteure und in der Integration sektoraler Belange (horizontale Koordination), sondern vor allem auch in der Koordination zwischen den räumlichen und administrativen Handlungsebenen (vertikale Koordination) liegt.

4.2 Urban Governance: Definition und Merkmale

Urban Governance wird hier als konzeptioneller Ansatz verstanden, der neue kooperativ ausgerichtete Koordinationsmodi zur Steuerung zielgerichteter Interaktionen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren im städtischen Kontext beschreibt, und der in Anlehnung an Einig, Grabher, Ibert et al. (2005: II ff.) und Schnur & Drilling (2009: 17 f.) durch folgende Hauptmerkmale gekennzeichnet ist:

- **Multiakteurskonstellationen und Intermediarität**
Diese neuen Koordinationsmodi sind durch die Erweiterung der öffentlichen Akteure um private (privatwirtschaftliche und/oder zivilgesellschaftliche) Akteure gekennzeichnet, so dass sich „komplexe Multiakteurskonstellationen“ (Selle 2000 zit. in Einig et al. 2005: II) in einem intermediären Raum bilden (Intermediarität) (Einig, Grabher, Ibert et al. 2005: II und Schnur & Drilling 2009: 18). Während bei einem engen Urban Governance-Verständnis die Multiakteurskonstellationen durch Trilateralität gekennzeichnet sind, fallen unter ein weites Urban Governance-Verständnis auch Multiakteurskonstellationen, die neben den öffentlichen Akteuren nur privatwirtschaftliche oder nur zivilgesellschaftliche Akteure einschließen⁴⁶. Da die Akteure der unterschiedlichen Sphären (Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft) unterschiedlichen Handlungslogiken folgen, ist die Koordination und Steuerung dieser Multiakteurskonstellationen eine komplexe und schwierige Aufgabe. Hinzu kommt, dass die privaten Akteure vor allem eigennützige Handlungsinteressen und -ziele verfolgen, die der Wahrung des Gemeinwohls entgegenstehen können.
- **Mix von Steuerungsformen (Hierarchie, Wettbewerb, und vor allem Kooperation) und ihre Einbettung in rechtsstaatliche (Regel-)Systeme**
Dieses Merkmal ist zum einen vor dem Hintergrund des teilweisen Rückzugs des Staates aus seinen ursprünglichen Kompetenzbereichen zu verstehen. Dabei delegiert er Teilbereiche an neue Akteure und nimmt eine Rolle als Initiator und Moderator ein (vgl. auch Einig, Grabher, Ibert et al. 2005: II). Zum anderen können die räumlichen und thematischen Problemlagen bzw. Handlungsfelder aufgrund zunehmender Komplexität und Interdependenzen nicht mehr ausschließlich mit der traditionellen hierarchischen Steuerung bewältigt werden. So kommt es zu einer Ergänzung der traditionellen Steuerungsform Hierarchie um die nicht-hierarchischen Steuerungsformen Wettbewerb und Kooperation.
Gleichzeitig dienen die bestehenden Government-Strukturen als institutioneller Rahmen für diese neuartigen Governance-Arrangements und können darüber hinaus ggf. als Druckmittel herangezogen werden. Schnur & Drilling (2009: 17) sprechen in diesem Zusammenhang von Arrangements, die durch einen „Netzwerkcharakter mit hierarchischem Backbone“ gekennzeichnet sind. Einig, Grabher, Ibert et al. (2005: II) heben mit Bezug auf Mayntz & Scharpf (1995a) hervor, dass sich die Governance-Arrangements im „Schatten der Hierarchie“ entfalten. Diese Einbettung in hierarchische (Government-)Strukturen ist wichtig, um die Gemeinwohlorientierung kooperativer Prozesse zu bewahren.
Tatsächlich liegt eine Besonderheit von Urban Governance darin, dass im Mix an Steuerungsformen die Steuerungsform Kooperation⁴⁷ besonders stark ausgeprägt ist. Dies findet Ausdruck darin, dass vor allem *kooperativ ausgerichtete Instrumente* die Prozesssteuerung prägen. In dieser Arbeit wird es als wichtig angesehen, die Instrumente explizit hervorzuheben und zu analysieren, da die Autorin der Meinung ist, dass die im Prozess verwendeten Instrumente die Steuerungsformen determinieren.
Grundsätzlich wird in Urban Governance-Systemen zur Realisierung nachhaltiger Quartiere eine Kombination aus formellen und informellen Instrumenten verwendet (vgl. Kap. 4.5). Dieser Mix von Instrumenten ist durch das Vorhandensein eines hohen Anteils informeller In-

⁴⁶ Es handelt sich jedoch in diesem Falle nur um Urban Governance in einem weiten Verständnis, wenn auch die übrigen Merkmale erfüllt sind.

⁴⁷ Schnur & Drilling (2009) und Einig, Grabher, Ibert et al. (2005) sprechen in diesem Zusammenhang vor allem von Netzwerksteuerung (vgl. Kap. 3.1.2). Hier wird netzwerkartige Steuerung synonym zu kooperativer Steuerung verwendet.

strumente mit kooperativen Charakter gekennzeichnet. Durch die Kombination verschiedener Instrumente kann themen-, akteurs- und situationsbezogen auf den jeweiligen Sachverhalt eingegangen werden. Die Verwendung unterschiedlicher und kombinierter Formen dieser Instrumente ermöglicht die Behandlung und Koordinierung komplexer Sachverhalte, die mit formellen Instrumenten allein nicht ausreichend behandelt oder gesteuert werden können. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der Diversität der beteiligten Akteursgruppen, die wiederum unterschiedlichen Handlungslogiken folgen, bedeutsam.

- **Informalität⁴⁸**
Urban Governance „hat weniger mit formaljuristischen Steuerungs- und Kooperationsmodellen zu tun als – im Sinne eines ‚communicative turn‘ – mit sozialkapitalbasierten, informellen und oft persönlichen Absprachen zwischen Schlüsselakteuren (vgl. auch Schubert 2004, Purdue 2001)“ (Schnur & Drilling 2009: 18). Diese informellen Gespräche und Aushandlungen spielen eine wichtige Rolle bei der Erarbeitung von Lösungen für inhaltliche oder prozessbezogene Fragestellungen. Die so erarbeiteten oder ausgehandelten Lösungen können z.B. in informellen wie Absprachen und Handschlagsvereinbarungen oder auch in formellen Dokumenten festgehalten werden.
- **Territoriale Neuorientierung**
Die Bearbeitung komplexer Aufgabenfelder vor dem Hintergrund interdependenter Problemlagen, der Integration von Akteuren mit unterschiedlichen Handlungslogiken, der staatlichen Steuerungskrise, der zunehmenden institutionellen Fragmentation und der Finanzschwäche der Kommunen führt zur Definition neuer Bezugsräume (Schnur & Drilling 2009; Einig, Grabher, Ibert et al. 2005: III). Diese liegen i.d.R. außerhalb der administrativen Grenzen und werden nach variabler Geometrie aufgabenbezogen definiert. Funktionelle und relationelle Räume ergänzen so die bestehenden administrativen Räume (Gebietskörperschaften). Urban Governance ermöglicht die situationsspezifische Bearbeitung und Koordination der komplexen Aufgabenfelder in diesen unterschiedlichen Räumen (vgl. auch Dafflon & Ruegg 2001: 15ff).
- **Gemeinsame langfristige Vision und Projektorientierung**
Nach Fürst beschreibt Governance vorwiegend die Kooperationen, denen eine längerfristige Übereinstimmung von Interessen zugrunde liegt und die am Gemeinwohl orientiert sind (Fürst 2003: 443 zit. in Einig, Grabher, Ibert et al. 2005: II). So stellt die langfristige Perspektive ein Merkmal von Urban Governance dar, wobei diese langfristige Perspektive häufig die Entstehung temporärer Arrangements befördert. „Spezifisch ist die Einbettung temporärer Organisationen zur Umsetzung konkreter Vorhaben in dauerhafte Netzwerke zur Aushandlung gemeinsamer Handlungsziele, oder – in anderen Worten – das Zusammenwirken von (langfristiger) Vision und (kurzfristig zu realisierendem) Projekt“ (Einig, Grabher, Ibert et al. 2005: II f.). Oder anders ausgedrückt: Diese längerfristigen Ziele werden häufig mit temporären, projektartigen Maßnahmen erreicht (Schnur & Drilling 2009: 18). Schnur & Drilling sprechen in diesem Zusammenhang auch von der „Temporalität“ als Merkmal von Urban Governance.

4.3 Steuerungsmodelle

Urban Governance-Prozesse können in Abhängigkeit von der dominierenden Steuerungsform und der die Projektverantwortung tragenden Akteursgruppe unterschiedlichen Steuerungsmodellen folgen. Untenstehend werden die drei Steuerungsmodelle vorgestellt, die im Kontext der Realisierung nachhaltiger Quartiere relevant sind. Im Anschluss daran werden zwei Organisationsformen kooperativer Steuerungsmodelle vorgestellt: Zum einen die häufig verwendete Organisationsform der Public Private Partnership (Kap. 4.3.1) und zum anderen die neuartige, bisher nur sehr selten verwendete Organisationsform des kooperativen trilateralen Arrangements (Kap. 4.3.2).

In Anlehnung an Simons (2003)⁴⁹ und Scharmer (1994) sowie Schnur & Drilling (2009) und auf der

⁴⁸ Während Schnur & Drilling (2005: 18 f.) von Informalität sprechen, verwenden Einig, Grabher, Ibert et al. (2005: II) den Begriff der Informalisierung. Jedoch werden beide Begriffe in gleichem Sinne verwendet.

⁴⁹ Simons (2003: 19) unterscheidet in ihrer Untersuchung die folgenden drei Modelle: öffentliches Modell, Investorenmodell und gemischtwirtschaftliches Modell. Hier werden die Begriffe des privatwirtschaftlichen Steuerungsmodells und des kooperativen Steuerungsmodells vorgezogen. Ersteres, um es begrifflich vom öffentlichen Modell abzugrenzen und die Sphäre der Privatwirtschaft zu betonen und letzteres, um den Stellenwert der Koopera-

Grundlage der Analyse der Realisierungsprozesse nachhaltiger Quartiere in Europa (vgl. Schäffer, Ruegg & Litzistorf 2010) werden hier drei Steuerungsmodelle unterschieden:

- Das *öffentliche Steuerungsmodell*: Dieses Steuerungsmodell wird durch die öffentliche Hand dominiert, die die Verfahrensverantwortung trägt und in punktueller bis kontinuierlicher Kooperation mit privatwirtschaftlichen und/oder zivilgesellschaftlichen Akteuren den Prozess gestaltet. Für zeitlich oder thematisch begrenzte Teilprojekte können Verantwortung und Entscheidungskompetenzen an privatwirtschaftliche oder zivilgesellschaftliche Akteure oder auch an intermediäre Instanzen abgegeben werden, wobei die Prozessverantwortung für das Gesamtprojekt bei der öffentlichen Hand bleibt. Erst in einem fortgeschrittenen Projektentwicklungsstadium (häufig erst nach der Beplanung, Neuordnung und Erschließung des zu entwickelnden Geländes) werden Flächen an Bauträger verkauft. Das Risiko der Baulandentwicklung verbleibt somit bei der öffentlichen Hand (Simons 2003: 18). Der Prozess ist durch einen Mix von Steuerungsformen gekennzeichnet, der jedoch durch eine starke hierarchische Ausrichtung geprägt ist.
- Das *privatwirtschaftliche Steuerungsmodell*: Hier liegt die Projektverantwortung bei privatwirtschaftlichen Akteuren, die das Projekt i.d.R. in Kooperation mit der öffentlichen Hand durchführen. Bei den privatwirtschaftlichen Akteuren kann es sich entweder um gewinnorientierte Investoren oder um gemeinnützig orientierte Akteure (oft Genossenschaften, Baugruppen oder Vereine) handeln. Der verwendete Mix von Steuerungsformen ist in ein hierarchisches System eingebettet, wird aber nicht von diesem dominiert.
- Das *kooperative Steuerungsmodell*: In diesem Fall teilen sich öffentliche und privatwirtschaftliche oder auch zivilgesellschaftliche Schlüsselakteure die Verfahrensverantwortung. Das Projekt wird mit Hilfe gemischt privat-öffentlicher Institutionen durchgeführt und das Risiko wird i.d.R. von den beteiligten Kooperationspartnern gemeinsam getragen. Wie beim privatwirtschaftlichen Steuerungsmodell ist der Mix von Steuerungsformen eingebettet in ein hierarchisches System, wird aber von diesem nicht dominiert. Die Durchführung erfolgt häufig in der Form von Public Private Partnerships (vgl. Kap. 4.3.1) oder – wenn auch bisher nur in seltenen Fällen – in trilateralen kooperativen Arrangements (vgl. Kap. 4.3.2).

Hier wird zudem die Meinung vertreten, dass ein konstituierendes Merkmal aller drei Steuerungsmodelle die Verwendung einer Vielzahl informeller Instrumente mit kooperativem Charakter zur Prozessstrukturierung und -organisation ist. Damit wird dem Vernetzungsbedarf, der aufgrund der interdisziplinären Handlungsfelder und der komplexen Akteursstrukturen entsteht, Rechnung getragen.

In einem engen Urban Governance-Verständnis, z.B. nach Pahl-Weber (Gespräch 20.12.2007), würde nur das kooperative Steuerungsmodell als Urban Governance verstanden werden. Mit anderen Worten, nur wenn die Entscheidungsbefugnis bei allen Partnern verteilt vorliegt, ist nach Pahl-Weber die Bedingung für Urban Governance erfüllt. In dieser Arbeit wird zwischen einem engen (vgl. Pahl-Weber) und einem weiten Urban Governance-Verständnis unterschieden, die als Varianten der praktischen Ausgestaltung verstanden werden. In die weit gefasste Urban Governance-Variante fallen Steuerungsmodi, bei denen die Entscheidungskompetenz nur an eine beteiligte Instanz oder Organisationseinheit gekoppelt ist (oder an mehrere, aber nicht an alle), – solange die oben beschriebenen Urban Governance-Merkmale erfüllt sind.

4.3.1 Public Private Partnerships (kooperatives Steuerungsmodell)

Klassische Organisationsformen der Urban Governance, die dem kooperativen Steuerungsmodell folgen, sind Public Private Partnerships (PPPs). PPPs bezeichnen eine Teilmenge bilateraler Kooperationsformen zwischen privatem und öffentlichem Sektor, die dadurch gekennzeichnet sind, dass „informal oder formal Partnerschaften im Sinne vertraglicher Verpflichtung für die Wahrnehmung einer schlecht strukturierten Aufgabe eingegangen werden. Schlecht strukturierte Aufgabe bedeutet dabei zunächst eine vertragliche Ausgangssituation, in der von vornherein einvernehmlich die einzelnen Rechte, Pflichten, Kosten, Leistungen und Risiken der Partner nicht vollständig und im Detail festgelegt werden (können)“ (Budäus 2006: 15). Ursachen für diese Ausgangssituationen können z.B. die Art und die Komplexität der wahrzunehmenden Aufgabe oder die Dynamik oder Nicht-Prognostizierbarkeit von Rahmenbedingungen sein. Solche „unstrukturierten Ausgangssituationen erfordern einen kontinuierlichen Kooperationsprozess, um sukzessiv strukturierte Handlungssituationen zu schaffen und auf diese Weise den Wertschöpfungsprozess mit seinen Teilaktivitäten und Einzelmodulen voranzubringen“ (ebd. 15).

Die beteiligten Akteure verfolgen dabei Ziele, die nicht konfliktär sondern miteinander kompatibel sind. Durch die Zusammenarbeit ergeben sich Synergiepotenziale, die die Zusammenarbeit rechtfertigen. Die Akteure behalten aber ihre Identität und ihre Zugehörigkeit zu ihrem institutionellen Kontext (ebd. 19).

Grundsätzlich können zwei Grundkategorien von PPPs (vgl. Abb. 4.1) unterschieden werden (ebd. 17 ff.):

- PPP als Tauschmodell, bei dem es um den Tausch von Leistungen und Gegenleistungen zwischen Partnern geht. Bei der zu erbringenden Leistung geht es meist um die Erstellung eines bestimmten Projekts oder um die (zeitweise) Übernahme einer Sach- oder Dienstleistung. „Wesentliche Merkmale dieser Projekt-PPP sind zeitliche Befristung und die Unsicherheit von Planungsprämissen“ (ebd. 17).
- PPP als Poolmodell, bei dem es um die Zusammenlegung von Ressourcen geht, um mit diesem Ressourcenpool eine konkrete Aufgabe zu erfüllen. Bei dieser Organisations-PPP (es handelt sich um eine gemischtwirtschaftliche Unternehmung) sind wesentliche Merkmale die „unbefristete Institutionalisierung der Organisations-PPP und die Notwendigkeit, gemeinsam die Zielsetzungen des Ressourcenpools und das Management sowie die Verteilung des Ergebnisses festzulegen“ (ebd. 17).

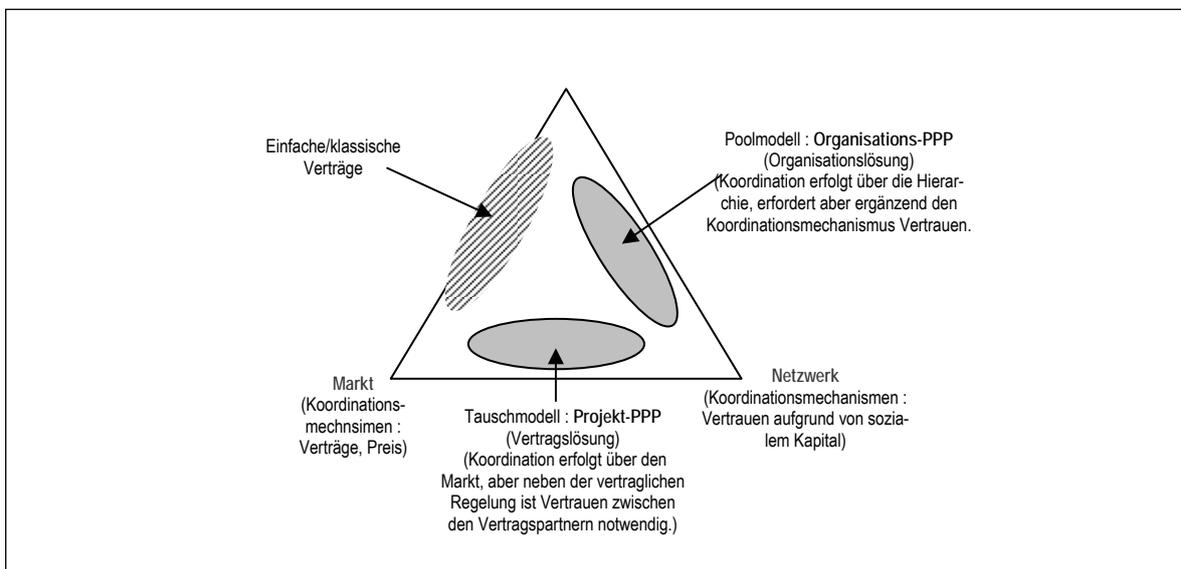


Abb. 4.1: Einordnung von Projekt- und OrganisationsPPP in die Koordinationstriade Markt, Hierarchie und Netzwerk
Quelle: Budäus (2006: 18)

Die Projekt- sowie die Organisations-PPP sind auf Vertrauen als zusätzlichem Koordinationsmechanismus angewiesen, wobei der Grad und die Intensität des Vertrauens einen entscheidenden Einfluss auf die Höhe der Transaktionskosten einer PPP hat (ebd. 19). Die Realisierung nachhaltiger Quartiere erfolgt meist in einer Projekt-PPP.

Während PPPs im klassischen Verständnis unter privaten Akteuren „privatwirtschaftliche“ Akteure meinen, können PPPs im weiter gefassten Sinne auch zivilgesellschaftliche Akteure umfassen. In diesem Fall wird vereinzelt auch der Begriff Public Private Partnership Civil (PPPC) verwendet.

Grundsätzliches Ziel von PPPs ist die Inwertsetzung von Synergien zwischen öffentlichen und privaten Kompetenzen: „Die öffentliche Hand liefert Planungssicherheit und eröffnet den Zugang zu zentralstaatlich vergebenen Förderprogrammen, die Privatwirtschaft mobilisiert Kapital und trägt mit Managementkompetenzen zur kosten- und zeiteffizienten Umsetzung stadtentwicklungspolitisch relevanter Vorhaben bei. Zivilgesellschaftliche Akteure bringen komplementäres Wissen in Entscheidungsprozesse ein, womit ihre Mitwirkung die Planungsverfahren nicht nur demokratisiert, sondern zudem auch die Wahrscheinlichkeit erhöht, darin problemadäquatere Ergebnisse zu erzielen“ (Einig, Grabher, Ibert et al. 2005: IV).

4.3.2 Trilaterale kooperative Arrangements (kooperatives Steuerungsmodell)

Das Steuerungsmodell der trilateralen kooperativen Arrangements ist das einzige Steuerungsmodell, das von der Konzeption bis zur Nutzungsphase auf Trilateralität basiert, und an dem Repräsentanten der Zivilgesellschaft in Form von lokalen Vereinen und Initiativen während des gesamten Prozesses intensiv und mit einem gewissen Mitspracherecht beteiligt sind.

Im Forschungsfeld „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“ des Modellvorhabens des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) wurden erstmals in Deutschland aktiv die Potenziale umsetzungsorientierter Partnerships mit basisdemokratischer zivilgesellschaftlicher Beteiligung erprobt und mit Blick auf ihre Leitungsfähigkeit und Erfolgsbedingungen untersucht. Diese Ansätze umfassen klassische (formelle und informelle) Instrumente der Stadtentwicklung und kombinieren sie mit neuen kooperativen Instrumenten der trilateralen Zusammenarbeit (öffentliche Hand, Wirtschaft, Zivilbevölkerung) (Jakubowsky & Pauly 2005: 619; BBR 2005a).

Neue kooperative Arrangements, die formalisierte hoheitliche oder vertraglich fixierte kooperative Ansätze mit neuen kooperativen Elementen verbinden (Jakubowsky & Pauly 2005: 619) haben im Hinblick auf die Qualität der Ergebnisse bzw. des Prozesses folgende entscheidende Vorteile (ebd. 624):

- die Erhöhung der Chancen auf eine hohe Qualität der Planung und Durchführung eines Projekts und auf das tatsächliche Erreichen der Ergebnisse;
- die Vermeidung bzw. Verminderung von Konflikten in einer frühen Planungsphase und die Erhöhung der Planungssicherheit;
- die Begünstigung bedarfsgerechter und abgestimmter Lösungen, die Folgeprobleme reduzieren können, und die Förderung eines möglichst guten Kompromisses zwischen bedarfsgerechten, städtebaulich hochwertigen und wirtschaftlich umsetzbaren Lösungen;
- die erhöhte Akzeptanz der Ergebnisse bei den Akteuren und die Begünstigung fair ausgehandelter Selbstverpflichtungen zwischen den Akteuren;
- die Förderung stabiler Ratsbeschlüsse und einer breiten politischen Zustimmung zu einem Projekt;
- die Beschleunigung von Planungsprozessen und damit verbundene Kosteneinsparungen.



Abb. 4.2: Ineinandergreifen von Planungsschritten bei der kooperativen Projektentwicklung
Quelle: BBR (2005a: 57)

Eine Voraussetzung für die Zeitersparnis sowie die Prozess- und Ergebnisorientierung ist der zielgerichtete Einsatz trilateral-kooperativer Instrumente in passgerechter Kombination mit klassischen Instrumenten der Stadtentwicklung. Für eine zeitsparende Verknüpfung der formellen und informellen Schritte ist ein striktes Prozess- und Schnittstellenmanagement notwendig (vgl. Abb. 4.2). Dies erfordert gegenüber traditionellen Verfahren einen gewissen Mehraufwand, insbesondere in der Anfangs-

phase. Diesem Mehraufwand steht ein Mehrwert in den umsetzungsorientierten Phasen gegenüber (aufgrund frühzeitig ausgeräumter Konflikte), der den Mehraufwand i.d.R. kompensiert. Der Mehraufwand wird dadurch relativiert, dass für Investoren und betriebswirtschaftlich denkende Kommunen Zeit als Teil der Risikobewertung bedeutend ist (ebd. 624). Trilaterale kooperative Arrangements sind aber nicht in jeder Situation geeignet: So kann ein trilateraler Prozess z.B. bei konfliktarmen oder einfach strukturierten Aufgabenstellungen einen effizienten und reibungsarmen Ablauf hemmen. Dagegen kann der Mehraufwand trilateraler kooperativer Arrangements in Projekten mit einem großen Gesamtkostenvolumen, bei dem durch unzureichende Kooperation mit Nutzern oder Betroffenen ein zeitlicher und finanzieller Aufwand für Nachbesserungen entstehen würde, durch den zu erwartenden Mehrwert kompensiert werden (ebd. 625). Ein umfassender Überblick, in welchen Situationen trilaterale kooperative Arrangements gewinnbringend eingesetzt werden können, wird in der Dokumentation (BBR 2005a) gegeben⁵⁰.

4.4 Akteure

An den Prozessen zur Realisierung nachhaltiger Stadtteile ist eine Vielzahl von Akteuren beteiligt, von denen sich die meisten in ihren Handlungslogiken unterscheiden. Aus der Governance-Perspektive interessiert dabei:

- auf welche Weise diese Akteure an den Prozessen beteiligt sind (Funktion);
- welchen Handlungslogiken diese Akteure folgen (Interessen, Zielsetzungen, institutionelle Kontexte);
- über welche Ressourcen sie verfügen;
- ggf. welche potentiellen Konfliktpotenziale zwischen den Akteursgruppen auftreten.

Bei der nachfolgenden Beschreibung der unterschiedlichen Akteursgruppen ist dabei zu beachten, dass beteiligte Personen auch mehreren Akteursgruppen angehören können: So kann z.B. ein Endnutzer auch als Akteur innerhalb einer Wohnungsgenossenschaft oder einer Baugruppe vertreten sein, und ein Experte kann gleichzeitig die Funktion eines planenden Akteurs einnehmen. Die Informationen in den folgenden Unterkapiteln beruhen vor allem auf der Analyse nachhaltiger Modellstadtteile (vgl. Schäffer et al. 2008) und auf gängiger Fachliteratur. Weiterhin sei angemerkt, dass die Liste der Akteure keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, da dies den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde.

4.4.1 Politisch-administrative Akteure (öffentliche Hand)

Neben die traditionellen Staatsfunktionen Ordnung, Sicherheit, Daseinsfürsorge und Gestaltung treten im Sinne des Leitbilds des kooperativen Staats zunehmend auch die Funktionen Orientierung, Organisation und Vermittlung (Diller 2005: 18 f.). Den Handlungsweisen von Akteuren des kooperativen Staats, der durch kooperative Elemente die Wirksamkeit seiner harten Ressourcen Geld und Recht zu erhöhen sucht, können dabei unterschiedliche Staatsverständnisse zugrunde liegen (Diller 2005: 23):

- Im Sinne eines aktivierenden Staats werden nicht-staatliche Akteure stärker in die staatlichen Entscheidungsprozesse einbezogen, „ohne jedoch in regelrechte Verhandlungsprozesse mit ihnen einzutreten“ (ebd. 23). Partizipation wird in diesem Kontext als Potenzial zur Erweiterung von Handlungsspielräumen und nicht als Bedrohung angesehen. Durch die Einbeziehung der Adressaten nicht nur in den Vollzug, sondern auch schon in die Programmierungsphase soll die Wirksamkeit von Interventionen erhöht werden. Der Staat erhält dabei seine Entscheidungshoheit und sieht seine Rolle eher in der Initiierung von Kooperationsnetzwerken im Sinne des Prinzips der Hilfe zur Selbsthilfe (Initiativ- und Motivationsfunktion: Steuerung durch Aktivierung von Selbsthilfepotenzialen).
- Im Sinne eines Staates, der Moderationsfunktionen in Verhandlungs- und Kooperationsprozessen wahrnimmt. Diese Funktion wird in der Praxis jedoch in vielen Fällen externalisiert, da „eine staatliche Moderationsfunktion mit anderen Rollen wie dem des Setzers inhaltlicher Rahmenbedingungen durchaus kollidieren kann“ (ebd. 24) (Moderationsfunktion: Steuerung durch Management von Interdependenzen).
- Im Sinne einer persuasiven oder paradigmatischen Steuerung, bei der staatliche Akteure in Er-

⁵⁰ Weitere Informationen befinden sich auch auf der Internetseite www.3stadt2.de.

mangelung härterer Instrumente versuchen, durch Überzeugungsarbeit Einfluss zu nehmen. Während sich die persuasive Steuerung auf kognitive Veränderungen von Sichtweisen bezieht, bezieht sich die paradigmatische Steuerung („Framing“) auf die „Veränderung von Deutungsmustern und Einschätzungen von Situationen, Problemen oder Lösungen“ (ebd. 24). Ein Beispiel für ein Framing ist der Begriff der Nachhaltigkeit, bei dem Wertkonflikte zwischen Ökologie und Ökonomie zunehmend aufgehoben werden. „Persuasive und paradigmatische Steuerung können sowohl innerhalb von Verhandlungssystemen eingesetzt werden, als auch innerhalb hierarchischer Interaktionsmuster, um die langfristige Akzeptanz hierarchischer Steuerung zu sichern“ (Fürst 2003 zit. in Diller 2005: 24) (Überzeugungsfunktion: Steuerung durch Überzeugung).

Im Folgenden wird näher auf die Eigenschaften staatlicher Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen eingegangen.

4.4.1.1 Politisch-administrative Akteure auf kommunaler Ebene

4.4.1.1.1 Öffentliche Hand

Das Handeln kommunalstaatlicher Akteure wird durch die Aufgabe der Gemeinwohlsicherung, das Ziel der Herstellung von Rechts- und Planungssicherheit sowie der politischen und öffentlichen Legitimation geprägt. Gewinnoptimierung und wirtschaftliche Tragfähigkeit gewinnen darüber hinaus aus der Perspektive der vermehrt betriebswirtschaftlich denkenden Kommunen an Bedeutung (BBR 2005: 20).

Eine weitere übergeordnete Zielsetzung der öffentlichen Hand geht zudem aus den raumplanerischen Zielsetzungen hervor (vgl. Kap. 5.1.3). So wird im bundesdeutschen Raumordnungsgesetz, § 1, und im Baugesetzbuch, § 1 Abs. 5, die Realisierung einer nachhaltigen Raumentwicklung gefordert. Für die Kommunen heißt das, sich aktiv für einen schonenden Umgang mit der Ressource Fläche einzusetzen. Um unnötige Stadt-Land-Wanderungen und somit einen überhöhten Flächenverbrauch zu vermeiden, sind zum einen Maßnahmen zum Erhalt der Attraktivität der Wohnqualität der (Innen-)Städte durchzuführen, und wenn der Bedarf besteht, verdichtetes Bauen auf innerstädtischen Brach- oder Freiflächen zu fördern (eine ausführliche Beschreibung der Handlungsfelder findet sich in Kap. 5.1).

Auf der anderen Seite besteht das Ziel, im internationalen Standortwettbewerb die wirtschaftliche Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Stadt zu bewahren und um die Gunst von Investoren zu werben. Die wirtschaftliche Attraktivität ist für die Erhaltung von Arbeitsplätzen und wirtschaftlicher Prosperität einer Stadtregion von Bedeutung.

Diese beiden Zielsetzungen sind nicht immer problemlos miteinander vereinbar. Das Ziel, die wirtschaftliche Attraktivität einer Stadtregion durch das Anziehen von Investoren zu stärken, geht häufig zu Lasten des Ziels des sparsamen Flächenverbrauchs. So ist häufig zu beobachten, dass Investoren Zugeständnisse gemacht werden, die aus der Perspektive einer nachhaltigen Raumentwicklung, wie sie z.B. vom Stadtplanungsamt verfochten wird, nicht vertretbar sind. Ein Problem stellt dabei zurzeit noch die mangelnde „Attraktivität“ der Nachhaltigkeitsziele dar: Politische Akteure sehen sich in dem Dilemma, dass sie während ihrer Amtszeit vorweisbare Ziele erreichen müssen, wenn sie wiedergewählt werden möchten. Das Erreichen gut sichtbarer wirtschaftlicher Ziele (Wirtschaftswachstum, Arbeitsplatzangebot etc.) ist dabei leichter zu kommunizieren als ein sparsamer Flächenverbrauch, der vielleicht bedeutet, dass der Zugang zum „geliebten“ Einfamilienhaus im Grünen erschwert oder ein Einkaufs- und Vergnügungszentrum auf der grünen Wiese nicht genehmigt werden. Würde es jedoch gelingen, aus der nachhaltigen Entwicklung einen Marketingaspekt zu machen, wären die Chancen, diese auch gegenüber wirtschaftlichen Anliegen durchzusetzen, wesentlich größer. Teilweise ist dieser Trend in Ansätzen bereits zu beobachten, da in der Lebensqualität einer Stadtregion zunehmend ein wichtiger Standortfaktor gesehen wird. Dieser ist vor allem für das Anziehen von Führungskräften von Bedeutung, die es vorziehen, in Städte mit hoher Lebensqualität ohne große Umweltbelastungen zu ziehen.

Die öffentliche Hand tritt, wie an diesem Beispiel demonstriert, nicht als einheitliche Gruppe auf, sondern kann in zwei Akteursgruppen unterschieden werden, die im Realisierungsprozess verschiedene Funktionen wahrnehmen:

- Die kommunale Verwaltung

Die kommunale Verwaltung ist an Urban Governance-Prozessen zur Realisierung nachhaltiger Stadtviertel meist als Instanz beteiligt, die den Rahmen erarbeitet und umsetzt: Sie erarbeitet nachhaltige Standards, organisiert Wettbewerbe und koordiniert die beteiligten Akteure. Aufgrund der Kompetenz der kommunalen Verwaltung, politische Entscheidungen vorzu-

bereiten und diese umzusetzen, ist sie dazu prädestiniert, „Planungsprozesse zu initiieren und zu leiten, also die Rolle eines Public Leader und Impulsgebers“ wahrzunehmen (BBR 2005: 20).

Die Erarbeitung der Standards erfolgt innerhalb der Verwaltung meist in fachübergreifenden Arbeitsgruppen, um den interdisziplinären Zielsetzungen einer nachhaltigen Stadtentwicklung gerecht zu werden. Es sind also viele verschiedene Ressorts und Fachämter mit den unterschiedlichsten Aufgaben und Zuständigkeiten an dem Prozess beteiligt, wodurch der Binnenkoordination durch den federführenden Bereich der Verwaltung eine wichtige Rolle zukommt. Dabei kann es zu Interessendivergenzen zwischen den Zielsetzungen der einzelnen Verwaltungseinheiten kommen, insbesondere, wenn zuvor sektorale Vorgehensweisen praktiziert wurden. Ein Klima der Kooperation entsteht i.d.R. nicht von einem Tag auf den anderen, sondern entwickelt sich langsam im Laufe eines Prozesses. Ein Interessenkonflikt kann z.B. zwischen der Umweltbehörde, die sich für besonders ambitionierte Umweltstandards einsetzt, und der Sozialbehörde, die sich für ein erschwingliches Wohnungsangebot auch für schwächer gestellte Bürger einsetzt, entstehen. In einem solchen Fall würde man sich wahrscheinlich auf einen Kompromiss einigen: D.h. so hohe Umweltstandards wie möglich bei einem sozial vertretbaren Mietpreisniveau. Grundsätzlich besteht aber die gemeinsame Vision, das Ziel der Deckung der Bedürfnisse der Bevölkerung (z.B. im Hinblick auf das Wohnungsangebot und das Mobilitätsbedürfnis) mit einer ressourcenschonenden Stadtentwicklungspolitik und der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit zu verbinden (s.o.).

- Die Kommunalpolitik

Die Kommunalpolitik (umfasst die Vertreter des Gemeinderates) kann auf unterschiedliche Weise an Urban Governance-Prozessen zur Realisierung nachhaltiger Stadtviertel beteiligt sein. Zunächst hat sie die Funktion, Entscheidungen, die von der Verwaltung vorbereitet wurden, in den politischen Gremien zu treffen. Darunter fallen z.B. Beschlüsse über die von der Verwaltung erarbeiteten Standards oder über die Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zur Realisierung eines nachhaltigen Stadtteils. Durch diese Kompetenz zur Beschlussfassung übt sie einen großen Einfluss auf das Planungsgeschehen aus (BBR 2005: 20). Darüber hinaus übernehmen die politischen Akteure häufig die Rolle der (ideologischen) Führerschaft, einer wichtigen Funktion, die es ermöglicht, auch bei auftretenden Widerständen und Konflikten, Lösungen zu finden. Ferner werden häufig Fachausschüsse gegründet, die ein konkretes Projekt inhaltlich begleiten oder eine Stellungnahme zu ihm abgeben.

Das Hauptinteresse politischer Akteure liegt vor allem in ihrer Wiederwahl, woraus sich das bereits angesprochene Dilemma ergibt. Wird die Realisierung eines nachhaltigen Stadtviertels für das eigene Ansehen als positiv bewertet, und entspricht sie der inneren Überzeugung, wird sie unterstützt werden. Sind dagegen vielfältige Nutzungskonflikte zu erwarten, wird das Engagement für die Projektdurchführung wesentlich geringer ausfallen.

Politische Akteure treten nicht als homogene Gruppe auf. Häufig gehören sie einer Fraktion an, der sie sich verpflichtet fühlen. Die Vielfalt der Fraktionen, mit ihren unterschiedlichen (politischen) Überzeugungen bildet so die Grundlage für zahlreiche Interessens- und Meinungsdivergenzen, kann aber auch zu einer Qualitätsverbesserung eines Projekts führen.

Wie aus der obigen Darstellung hervorgeht, sind weder die kommunale Verwaltung noch die kommunale Politik homogene Akteursgruppen. Vielmehr werden innerhalb einer jeden Gruppe und zwischen diesen beiden Gruppen aufgrund der unterschiedlichen ressort- und parteispezifischen Interessen häufig unterschiedliche Positionen bezogen. Dennoch macht es Sinn, von der Akteursgruppe der öffentlichen Hand zu sprechen, die sowohl die heterogene Akteursgruppe der Verwaltung als auch die der Lokalpolitik umfasst Beide verfolgen das Ziel der Förderung des Gemeinwohls, und ihr Handeln wird von der Logik des politisch-administrativen Handelns bestimmt, das sich z.B. von der Logik des privatwirtschaftlichen Handelns abgrenzt (BBR 2002: 50).

Die öffentliche Hand verfügt vorwiegend über die harten Ressourcen Recht und Geld (vgl. Kap. 3.6.2). Im Rahmen der Ressource Recht, kann die Legislative z.B. Verordnungen zum energiesparenden Bauen erlassen oder über das Instrument eines städtebaulichen Vertrages Grundeigentümer zur Realisierung ökologischer und sozialer Standards verpflichten. Mit der Ressource Geld kann sie Entwicklungen steuern wie z.B. durch den Bau subventionierter Wohnungen, die Einrichtung eines gut ausgebauten ÖPNV-Netzes, die Finanzierung öffentlicher Grünflächen, die Durchführung sozialer Maßnahmen, wie z.B. der Einrichtung von Nachbarschaftszentren, oder aber durch die finanzielle Förderung privater umweltschonender Maßnahmen. Aufgrund der bereits erwähnten finanziellen Engpässe öffentlicher Haushalte und der staatlichen Steuerungsdefizite sind die Ressourcen Geld

und Recht jedoch in ihrem Ausmaß beschränkt. Durch die veränderten Rahmenbedingungen werden vom Staat Steuerungsleistungen in neuen Feldern gefordert, wobei er sein „regulativ-imperatives Interventionsinstrumentarium“ grundsätzlich beibehält und dieses in abgeschwächter Form einsetzt und mit anderen, kooperativen Steuerungsmitteln kombiniert (Diller 2005: 18 f.).

Darüber hinaus können die kommunalstaatlichen Akteure über die Ressource Boden verfügen, was näher in Kap. 4.4.2.1.2 (Die öffentliche Hand als Grundeigentümer) erläutert wird. Politische Akteure verfügen zudem über die Ressource Entscheidungsbefugnis über öffentliche Haushalte und über die Durchführung öffentlicher Projekte. Darüber hinaus verfügen sie über die Ressource Ansehen und aufgrund ihrer Stellung über breit gefächerte Netzwerkbeziehungen, die es ermöglichen, Koalitionen mit Partnern zu bilden, die Projekte unterstützen. Gewinnt man für ein Projekt die Unterstützung politischer Akteure, die über ein hohes Ansehen in der Öffentlichkeit verfügen, und wird diese Unterstützung nach außen kommuniziert, so wirkt dies projektfördernd. In diesem Fall wird auch von Projektpartnerschaften gesprochen.

4.4.1.1.2 Intermediäre Instanzen

Intermediäre Instanzen werden hier verstanden als Vermittler „zwischen der Lebenswelt und den Interessen der Bürgerinnen und Bürger im Stadtteil einerseits und den Entscheidungsträgern und steuernden Instanzen in Politik, Verwaltung und Unternehmen andererseits“ (Hinte 1993: 9 zit. in Maier 2003b: 308). Die gängigste Form dieser Instanzen sind Stadtteilzentren, in die Vertreter der Stadtverwaltung entsandt werden, die „kompetent und am Wohle des Stadtteils orientiert zwischen verschiedenen Macht- und Einflussphären, die wechselseitig voneinander abhängig sind und ständiger Abstimmung bedürfen“, vermitteln (ebd. 10 zit. in Maier 2003b: 309). Darüber hinaus kommt ihnen oft die Rolle zu, in den neuen Quartieren das Bürgerengagement z.B. in Form von Bürgerinitiativen und Interessengruppen (z.B. Kinderspielgruppen) zu fördern und bei Konflikten zwischen Bürgern vermittelnd als Mediatoren aufzutreten. Traditionell decken intermediäre Instanzen vor allem die soziale Dimension einer nachhaltigen Entwicklung ab. Ergänzend dazu können sie aber mit Aufgaben der Umweltkommunikation betraut werden, einem Handlungsfeld, das insbesondere in nachhaltigen Stadtteilen einen zentralen Stellenwert haben sollte.

Die intermediären Instanzen in Form von Stadtteilzentren spielen ab dem Moment, in dem die ersten Bewohner in das neue Quartier ziehen, eine entscheidende Rolle. Neben der Einrichtung eines Stadtteilzentrums kann darüber hinaus schon während der Planungsphase ein Stadtteilkoordinator eingesetzt werden, der entweder auf Auftrag der Stadtverwaltung oder eines Investors Partizipationsprozesse initiiert und leitet oder aber einfach nur als Ansprechpartner für interessierte zukünftige Bewohner dient. Der Stadtteilkoordinator hätte dann auch die Aufgabe, die Anliegen der Bürger der Stadtverwaltung anzutragen und Entscheidungen der Stadtverwaltung oder des Investors an die Bewohner zu übermitteln.

Akteure intermediärer Instanzen verfügen über die Ressourcen Zeit und Informationszugang. Zudem ist die Ressource Humankapital unabdingbar, um diese sozial anspruchsvolle Aufgabe angemessen ausführen zu können.

4.4.1.2 Politisch-administrative Akteure auf übergeordneten Ebenen

Die relevanten politisch-administrativen Akteure auf übergeordneten Ebenen umfassen die staatlichen Akteure auf der Landes- bzw. Kantons- und Bundesebene. Sie sind i.d.R. in indirekter Form an den Urban Governance-Prozessen beteiligt. So wirkten sie durch die Ausgestaltung der Kantonalen bzw. Landes- und Bundesgesetze, in die in den 1990er Jahren das Ziel einer „nachhaltigen“ Raumentwicklung aufgenommen wurde, als rahmensetzende Instanz. Im Bereich Energie ist in Deutschland beispielsweise die Energieeinsparverordnung⁵¹ (EnEV) zu nennen, die 2002 in Kraft getreten ist und zum 1.10.2007 novelliert wurde, um die Umsetzung der EU-Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden zu gewährleisten. In der Schweiz wurde 1990 die Energiepolitik in der schweizerischen Verfassung verankert, wodurch der Weg für die Erarbeitung einer Gesetzesgrundlage auf Bundesebene (BFE 2012) geöffnet wurde. Am 01.01.1999 trat diese in Form des Energiegesetzes und der Energieverordnung in Kraft. Auch die Kantone haben seit 1990 eigene Energiegesetze und energiepolitische Vorschriften erlassen als einen weiteren Teil der nachhaltigen schweizerischen Energiepolitik.

Darüber hinaus nimmt die Landes- bzw. Kantonale und Bundesebene auch im Rahmen von Förderprogrammen Einfluss auf die Urban Governance-Prozesse. Mit Förderprogrammen zur finanziellen Unterstützung umweltfreundlicher bzw. energiesparender Bauvorhaben bieten sie Handlungsanreize.

⁵¹ Der vollständige Titel der Bundesrechtsverordnung EnEV lautet: „Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden“.

Insbesondere bei der Erprobung neuer Standards und bei der Realisierung besonders anspruchsvoller Bauvorhaben zu Zeiten, in denen solche anspruchsvollen ökologischen Standards noch Modellcharakter haben und noch nicht in großem Maßstab praktiziert werden, können sie den nötigen Anstoß für neue Entwicklungen leisten.

In Deutschland gewährt auf Bundesebene vor allem die Kreditanstalt für Wiederaufbau mit ihrem CO₂-Gebäudesanierungsprogramm und mit dem Förderprogramm Ökologisch Bauen finanzielle Unterstützung für Energieeinsparungen im Baubestand und für den Neubau von Niedrigenergiehäusern⁵². Auf der Ebene der Länder gibt es die Landeskreditinstitute, die die Förderpolitik des jeweiligen Bundeslandes umsetzen und Kredite zu günstigen Konditionen für Maßnahmen zur Energieeinsparung an Gebäuden vergeben (KfW 2008). Einen umfassenden Überblick über aktuelle Förderprogramme von EU, Bund, Ländern, Gemeinden und Energieversorgern gibt die Datenbank „energiefoerderung.info“ (BINE 2008). Darüber hinaus kann institutionelle Unterstützung durch die Einrichtung von Netzwerken zum Erfahrungsaustausch geleistet werden, wie z.B. mit dem Projekt „Netzwerk energieeffizientes Bauen“, das von 2003 bis 2007 durchgeführt und von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt finanziert worden ist (DBU 2008).

In der Schweiz gewähren einzelne Kantone finanzielle Förderungen für den Bau von Gebäuden, die den Minergie-P-Anforderungen (Passivhausstandard) entsprechen (Minergie 2013). Institutionelle Unterstützung kann über die Veröffentlichung von Best-Practice-Fällen oder praktischen Ratgebern erfolgen oder aber durch die Einführung von Labels. Diese können als Kommunikations- und Sensibilisierungsinstrument dienen und sind besonders geeignet, um gewünschte Entwicklungen zu fördern (vgl. Informationen des Schweizer Bundesamts für Energie (BFE 2008)).

Das Handeln der staatlichen Akteure auf Landes- bzw. Kantons- und Bundesebene ist wie bei den staatlichen Akteuren auf kommunaler Ebene durch die Aufgabe der Gemeinwohlsicherung und die Ziele der Herstellung von Rechts- und Planungssicherheit sowie der politischen und öffentlichen Legitimation geprägt. Die Debatte um den Klimawandel hat stadtplanerischen Problematiken wie der zunehmenden Zersiedlung und dem damit ansteigenden Mobilitätsbedarf zu neuer Aktualität verholfen. In diesem Zusammenhang schreibt sich die Realisierung nachhaltiger Quartiere (vorwiegend in der Sanierung bestehender Stadtviertel, aber bei Bedarf auch im Neubau) grundsätzlich in die Logik der Ziele der Landes- bzw. Kantonalen und Bundesebenen ein.

Zu den auf diesen Ebenen verfügbaren Ressourcen zählen Recht und Geld, aber auch Informationszugang und Know-how, das über die erwähnten Netzwerke oder Publikationen bekannt gemacht werden kann. Die Politik auf Landes- bzw. Kantonalen und Bundesebene kann also Anreize bieten, damit sich zum einen kommunalstaatliche Akteure und zum anderen interessierte private Akteure in diesen Themenbereichen engagieren.

4.4.1.3 Akteure auf europäischer Ebene

Akteure der europäischen Union haben einen indirekten Einfluss auf die Urban Governance-Prozesse: Als rahmensetzende Instanzen nehmen sie vor allem Einfluss auf die Ausgestaltung der politischen Agenda auf nationaler Ebene. Auf der anderen Seite wird aber auch die politische Agenda der europäischen Union durch die Politik ihrer Mitgliedstaaten beeinflusst. Die Mitgliedstaaten haben dazu Teile ihrer einzelstaatlichen Souveränität an die gemeinsam eingerichteten Organe der europäischen Union übertragen, damit diese in gemeinsamen Interessenbereichen demokratische Entscheidungen treffen können. Zu den in diesem Zusammenhang relevanten Bereichen zählt das Engagement für einen aktiven Umweltschutz. Hierunter fallen u.a. konkrete Maßnahmen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen, wie die Erlassung der bereits erwähnten EU-Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, die Einrichtung vielfältiger Förderprogramme zur finanziellen Unterstützung umweltschützender Maßnahmen und die Einrichtung von Netzwerken zum Erfahrungsaustausch. Durch die Einrichtung von Forschungsnetzwerken sowie die finanzielle Förderung von Forschungsprogrammen ermöglicht die europäische Union die Bereitstellung der notwendigen Informationen für umweltfreundliche Entscheidungen. Darüber hinaus setzt sie sich dafür ein, dass Umweltbelange in sämtlichen Bereichen der EU-Politik einbezogen werden, und dass die Ressource Boden sparsam und mit Verstand genutzt wird (EU 2008). Ferner thematisiert sie die Gestaltung von Governance-Prozessen und setzt sich im Rahmen der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung für die Beteiligung von Bürgern bei der Gestaltung politischer Prozesse aber auch bei der Übernahme gemeinschaftlicher Aufgaben ein.

An dieser Stelle sei angemerkt, dass die Akteure der europäischen Union nicht als einheitliche Gruppe auftreten. Vielmehr ist es eine sehr heterogene Gruppe, deren Handeln durch die Nationalstaats-, Par-

⁵² Niedrigenergiehäuser werden bei der KfW in Abhängigkeit von ihrer Energieeffizienz in Effizienzhausstandards eingeteilt.

tei-, und Regionenzugehörigkeiten ihrer Akteure bestimmt ist. Auf diese Heterogenität wird hier jedoch nicht weiter eingegangen, da der Einfluss dieser Gruppe auf die Urban Governance-Prozesse vor allem in den Bereichen relevant ist, in denen sie sich trotz ihrer heterogenen Zusammensetzung und Interessen auf gemeinsame Regelungen und Aktionen einigen konnte. In den Bereichen, in denen dieser Gruppe einzelstaatliche Souveränität übertragen wurde, stehen ihr die Ressourcen Recht und Geld zur Verfügung, aber auch Know-how, das im Rahmen verschiedener Forschungsprogramme und Programme zur Förderung regionaler Initiativen erarbeitet und über Erfahrungsaustauschnetzwerke verbreitet wird.

4.4.2 Private Akteure

Die privaten Akteure lassen sich in mehrere Untergruppen unterteilen, die sich im Besitz von Ressourcen, in ihren Funktionen im Prozess und in ihren Handlungslogiken unterscheiden. Sie fallen in eine der folgenden Kategorien: Grundeigentümer, Investoren, Akteure aus dem Finanzsektor, Akteure aus Umweltverbänden und -vereinen, planende, ausführende und kontrollierende Akteure, Experten und Endnutzer.

4.4.2.1 Grundeigentümer

Grundeigentümer haben einen großen Einfluss auf Urban Governance-Prozesse. Grundsätzlich können sie entscheiden, wie sie mit ihrem Grundeigentum verfahren wollen: ob sie es bei seiner jetzigen Nutzung belassen oder ob sie eine Rendite aus seiner Veräußerung oder eine langfristige Rente aus seiner Inwertsetzung erzielen wollen. Grundeigentümer können somit schon in der ersten Prozessphase Macht ausüben und in förderlicher oder behindernder Form den Urban Governance-Prozess beeinflussen.

4.4.2.1.1 Private Grundeigentümer

Die privaten Grundeigentümer stellen eine sehr heterogene Gruppe dar. Zu ihr gehören Landwirte, die das zu urbanisierende Gebiet bis zum Baubeginn noch landwirtschaftlich nutzen. Es können aber auch kommerziell orientierte Investoren sein, die das zu bebauende Areal oder Teile davon zu Prozessbeginn erwerben oder schon lange vor Prozessbeginn erworben haben. Erwerben sie es zu Prozessbeginn oder während des Prozesses, besteht meist die Absicht, entweder durch die Veräußerung von Bauobjekten oder durch eigene Bewirtschaftung Gewinn zu erzielen. Wurde ein Areal dagegen erworben, bevor ein konkretes Projekt ins Auge gefasst wurde und während die Fläche darüber hinaus noch als landwirtschaftliche Nutzzone (im Flächennutzungsplan in Deutschland und im Nutzungsplan in der Schweiz) festgeschrieben war, wird die Fläche meist aus rein spekulativen Gründen erworben, d.h., um sie nach rechtlicher Änderung ihrer Nutzungsmöglichkeiten gewinnbringend zu veräußern, und nicht in der Absicht selbst als Bauherr ein konkretes Projekt auf dieser Fläche zu realisieren. Auf industriellen Brachflächen sind die Eigentümer meist Industrie- und Gewerbebetriebe, die aus unterschiedlichen Gründen die Produktion an diesem Standort nicht fortsetzen. Kleinere oder mittlere Industrie- oder Gewerbebetriebe veräußern die Fläche ihres ursprünglichen Standorts meist, um an anderer Stelle ihre Produktion fortzusetzen. Große Unternehmen, die über eigene Immobilienabteilungen oder im Immobiliensektor tätige Tochtergesellschaften verfügen, treten häufig selbst als Projektentwickler und Investoren auf und veräußern erst das realisierte Bauobjekt zur Bewirtschaftung an Dritte. Die unterschiedlichen Arten von Investoren sowie Funktionen, die von ihnen ausgeübt werden können, werden in Kap. 4.4.2.2 erläutert.

4.4.2.1.2 Die öffentliche Hand als Grundeigentümer

Die staatlichen Akteure können, wie bereits erwähnt, auch die Ressource Boden besitzen. Sie stellen somit eine Sonderform der Grundeigentümer dar, da sie in der Funktion als Grundeigentümer als private Akteure zu verstehen sind, deren Handeln aber am Gemeinwohl orientiert ist.

Verfügen staatliche Akteure über die Ressource Boden, erleichtert dies zum einen die Durchführung sozial orientierter Maßnahmen, da der Boden nicht erst von einem Privateigentümer erworben werden muss. Unter solche Maßnahmen fallen z.B. die Errichtung sozialer Einrichtungen, die Schaffung öffentlicher Freizeitflächen oder der vorrangige Verkauf an Wohnungsgenossenschaften oder Baugruppen zur Schaffung preiswerter Wohnungen.

Darüber hinaus ermöglicht diese Ressource eine stärkere Einflussnahme auf die Bautätigkeit, als wenn die Kommune nicht selbst Grundeigentümerin wäre. Zum anderen bietet die Ressource Boden die Möglichkeit, diese bei Verkauf des Grundeigentums in die Ressource Geld zu verwandeln. Besitz

eine Kommune Boden, so nimmt sie also neben ihrer traditionellen Rolle als öffentlicher Hand auch die Rolle einer Grundeigentümerin ein. Es können aber auch Nutzungskonflikte zwischen den Akteuren unterschiedlicher Ebenen entstehen. Wenn z.B. nationalstaatliche Akteure Grundeigentum in einer Kommune besitzen, können deren Zielvorstellungen über mögliche Nutzungen von denen der Kommune abweichen. I.d.R. verfolgen die Akteure der unterschiedlichen Ebenen aber ähnliche Zielsetzungen und unterstützen sich gegenseitig. So kann z.B. der Bund Grundeigentum an eine Kommune verkaufen, wenn diese Bedarf äußert. So ist es auch im Falle des Stadtviertels Vauban in Freiburg im Breisgau geschehen, für dessen Entwicklung der Bund das ehemalige Kasernengelände an die Stadt veräußert hat.

Städtebauliche Entwicklungen sind grundsätzlich leichter zu realisieren, wenn die zu entwickelnde Fläche staatlichen Akteuren gehört.

4.4.2.2 Investoren

Die Gruppe der Investoren⁵³ bzw. der Anbieter immobilienwirtschaftlicher Güter und Dienstleistungen ist sehr heterogen. Hier werden darunter Akteure verstanden, die wirtschaftliche Leistungen zur Erstellung und Bewirtschaftung von Immobilien in den nachhaltigen Stadtvierteln erbringen. Gemeinsam ist ihnen, dass sie die Ressource Geld zur Realisierung von Wohn- oder Infrastrukturobjekten einsetzen, wobei das Ausmaß dieser Investitionen und die mit dem Ressourceneinsatz verbundenen Ziele in Teilen dieser Akteursgruppe sehr unterschiedlich ausfallen können. Grundsätzlich kann auf die Zielsetzungen der Investoren bezogen zwischen gemeinnützig orientierten und kommerziellen Investoren unterschieden werden (Van Wezemael 2005: 88)⁵⁴.

Die Investorengruppen unterscheiden sich darüber hinaus auch im Hinblick auf die Kapitalverfügbarkeit, die Verfügungsmacht über Ressourcen, den Verpflichtungen gegenüber Drittpersonen (z.B. bzgl. Sicherheits- und Renditeansprüchen), die Größe, Struktur und Entwicklung ihres Immobilienbestandes, die geographische Verteilung der Objekte und die Struktur der Mieterschaft (Van Wezemael 2005: 93). Darüber hinaus unterscheiden sie sich in den Funktionen, die sie übernehmen. Investoren können z.B. als Bauherr auftreten, d.h. als derjenige, der selbst oder durch dritte ein Bauvorhaben im eigenen Rahmen realisiert. Entwicklung und Bau werden häufig nicht von dem Akteur durchgeführt, der das Objekt anschließend bewirtschaftet. Letzteres übernehmen häufig private Wohnungsunternehmen als kommerzielle Betreiber oder Genossenschaften und staatliche Wohnungsunternehmen als gemeinnützige Betreiber. Nur Generalunternehmen führen ein Projekt von A bis Z aus und bewirtschaften die Immobilie im Anschluss selbst, sind also vom Prozessbeginn bis zur Nutzungsphase involviert.

Investoren sind je nach ihrer Ausrichtung während einer einzelnen oder aller drei Realisierungsphasen am Prozess beteiligt. Inwiefern sie jedoch Einfluss auf die rechtlichen Gestaltungsvorgaben haben, hängt davon ab, wie der Prozess organisiert ist und welche Machtstellung sie in ihm haben.

4.4.2.2.1 Kommerziell orientierte Investoren

Kommerziell orientierte Anleger verfolgen generell das übergeordnete Ziel der Steigerung der Wertentwicklung des eingesetzten Kapitals, wobei sich die Akteure innerhalb dieser Gruppe hinsichtlich ihrer Prioritäten, ihrer Renditeerwartung, des akzeptierten Risikos sowie der Verwendung ihrer Gelder unterscheiden. Gemeinsam ist ihnen jedoch als konstituierende Größe die Erwartung einer Rendite (Van Wezemael 2005: 93).

Kommerziell orientierte Investoren zeichnen sich darüber hinaus dadurch aus, dass sie bei der Entwicklung und Realisierung von Immobilienprojekten aus Kostengründen die Prozesse so kurz wie möglich halten wollen und sich an einer projekt- und zielorientierten Handlungsweise ausrichten (Gespräch mit Michaeli 31.01.2008).

In Anlehnung an Odermatt (1997) werden hier bei den kommerziell orientierten Investoren a) Private Wohnungsbauunternehmen, b) institutionelle Anleger c) Bau- und Immobiliengesellschaften⁵⁵, d) In-

⁵³ Unter Investoren werden nach Van Wezemael (2005: II) juristische und natürliche Personen verstanden, die Eigentumsrechte an Immobilien halten, wobei der Schwerpunkt auf dem Erwerb und der Bewirtschaftung liegt.

⁵⁴ Hierbei sei angemerkt, dass in Deutschland zum 01.01.1990 das Gemeinnützigkeitsgesetz aufgehoben wurde. Hierdurch wurde das an Gemeinnützigkeit ausgerichtete unternehmerische Handeln beendet. In der Realität sind aber die meisten auf Gemein- oder Bedarfswirtschaftlichkeit ausgerichteten Wohnungsunternehmen ihren ursprünglichen Zielen und Zwecken treu geblieben (Schwarz 2004). Aus diesem Grund wird hier weiterhin zwischen gemeinnützigen und kommerziellen Anbietern und Wohnungsunternehmen unterschieden.

⁵⁵ In der Schweiz werden in der Statistik die Bau- und Immobiliengesellschaften auch den institutionellen Anlegern zugeordnet (Gerheuser 2004).

vestmentfonds und e) Privatpersonen unterschieden. Diese Akteure werden im Folgenden mit ihren besonderen Charakteristika vorgestellt.

a) Private Wohnungsunternehmen

Wohnungsunternehmen können als privatwirtschaftlich organisierte, gewinnorientierte und voll steuerpflichtige wohnungswirtschaftliche Organisationen verstanden werden. Sie grenzen sich von den kommunalen Wohnungsunternehmen dadurch ab, dass sie schon immer im freien Wettbewerb des Immobilienmarktes gestanden haben (Schwarz 2004: 25). Mit anderen Worten sind Wohnungsunternehmen „Wirtschaftsunternehmen, deren nachhaltiger Zweck auf ertragbringende wohnungswirtschaftliche Betriebsleistungen⁵⁶ gerichtet ist“ (Höhning 1967: 364 zit. in Schwarz 2004: 14). Zu diesen Leistungen zählen „die Beschaffung und Erschließung von Bauland sowie die anschließende Errichtung (Wohnungsneubau) und Verwaltung von Wohnungen zur Miete“ (ebd. 15), die sowohl in eigenem (Hausbewirtschaftung) als auch in fremdem Namen (Verwaltungsbetreuung) erfolgen kann. Wohnungsunternehmen nehmen also die Rolle eines Produzenten wie auch die eines Dienstleisters ein. Die Rolle des Dienstleisters überwiegt dabei meist, da die Wohnungsunternehmen ihre Erträge hauptsächlich aus der Bewirtschaftung eigener und fremder Objekte erzielen. Eine Ausnahme stellt der Wohnungsbau in eigener Bauherrschaft dar, der als Produktionsdienstleistung bezeichnet werden kann (ebd. 15). Werden Produktions- und Bewirtschaftungsdienstleistungen von ein und demselben Unternehmen erbracht, spricht man von Generalunternehmung.

Neben dem Wohnungsneubau und der Hausbewirtschaftung können Wohnungsunternehmen auch über das reine Wohnungsangebot hinausgehende Dienstleistungen anbieten, wie z.B. die Bereitstellung von Waschmaschinen, Trockenräumen und Fahrradkellern.

Wohnungsunternehmen unterscheiden sich darüber hinaus in ihrer Größe, die bis zu mehreren zigttausend Wohneinheiten umfassen kann, und in ihren Qualitätsanforderungen, die sie sich selbst gesetzt haben.

Wohnungsunternehmen können Wohnungen auf dem freien Markt oder subventionierte Wohnungen bewirtschaften, wobei die Wohnbauförderungen für Sozialwohnungen eher an staatliche Wohnungsunternehmen und an Genossenschaften gezahlt werden als an private, kommerziell orientierte Wohnungsunternehmen. Dies wird damit begründet, dass von kommerziellen Wohnungsunternehmen angenommen wird, dass sie aufgrund ihrer kommerziellen Ausrichtung weniger geeignet sind, Sozialwohnungen zu realisieren.

b) Institutionelle Anleger

Institutionelle Anleger legen ihnen anvertraute Gelder mit dem Ziel an, eine Rendite zu erwirtschaften (Van Wezemael 2005: 94). Sie finanzieren ihre Tätigkeiten i.d.R. zum überwiegenden Teil aus Eigenmitteln. Ihre Aktivitäten im Wohnungsimmobiliensektor stellen eine Möglichkeit dar, vorhandene Eigenmittel anzulegen (Hübschle, Eckerle & Herbst 1984: 182). Innerhalb der Anlageklasse Immobilien sind Kriterien wie die regionale Differenzierung, die Nutzungsart (Wohnen, Geschäftsliegenschaften) und das Rendite-Risiko-Profil von Bedeutung. Hinsichtlich der regionalen Differenzierung werden i.d.R. Standorte in Großstadregionen, gefolgt von Mittelzentren vorgezogen. Standorte in ländlichen Gebieten mit hohen Eigentumsanteilen sind aufgrund ihrer wenig liquiden Nutzermärkte dagegen weniger interessant (Suter & Eckert 2002 zit. in Van Wezemael 2005: 94).

Die Gruppe der institutionellen Anleger ist heterogen. Sie umfasst Pensionskassen, Versicherungen und Immobilienanlagefonds:

- Pensionskassen, aber auch Versicherungen müssen darauf achten, dass sie eine Anlagestrategie verfolgen, bei der sie ihre „Vermögenswerte in einer Form halten, die es ihnen ermöglicht, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Mit anderen Worten ist das richtige Verhältnis von Assets (Vermögen, Posten auf der Aktivseite der Bilanz) und Liabilities (Verbindlichkeiten, Passivseite der Bilanz) eine Hauptaufgabe des Managements einer Kasse“ (Van Wezemael 2005: 95). Die Vermögensanlage in Immobilien ist eine klassische Anlageform, in der die meisten Pensionskassen⁵⁷ und Versicherungen etwa 10% – 25% ihrer Anlagen halten. Sie gewinnt zudem vor dem Hintergrund der Alterung der Bevölkerung noch an Bedeutung. Durch die Zunahme an Rentenbeziehern nehmen bei den Pensionskassen die Verbindlichkeiten gegenüber dem Ver-

⁵⁶ Als wohnungswirtschaftliche Betriebsleistungen werden „diejenigen wohnungswirtschaftlichen Aufgaben bezeichnet, die Wohnungsunternehmen nach ihrer Zwecksetzung wahrnehmen“ (Schwarz 2004: 15).

⁵⁷ Die zulässigen Anlagen für Pensionskassen sind in SR 831.441.1 festgeschrieben und enthalten Wohn- und Geschäftsliegenschaften einschließlich Stockwerkeigentum und die Beteiligung an Immobiliengesellschaften (Van Wezemael 2005: 94).

mögen zu, was dazu führt, dass die Kassen gezwungen sind, einen Schwerpunkt auf Anlagen zu legen, die einen regelmäßigen Geldfluss generieren, wozu auch Immobilien gehören (ebd.).

- Immobilienanlagefonds, die in der Schweiz dem Bundesgesetz über Anlagefonds unterstellt sind, gewichten das Ziel einer guten Rendite noch stärker als die übrigen institutionellen Anleger. Dagegen können sie auch ein höheres Risiko in Kauf nehmen, da sie im Gegensatz zu den Pensionskassen und Versicherungen ihren Anlegern nicht im gleichen Maße verpflichtet sind. Immobilienanlagefonds sind sogar gezwungen, eine interessante Rendite zu erzielen, da sie in direkter Konkurrenz zu alternativen Anlageformen stehen (Van Wezemaal 2005: 96). Während Immobilienanlagefonds, die in Immobilien in Wachstumsregionen investiert haben, interessante Renditen erzielen, sehen sich andere Immobilienanlagefonds großen Schwierigkeiten gegenüber. So mussten in jüngster Vergangenheit viele offene Immobilienfonds aufgelöst werden, weil ihre Immobilien unter den schrumpfenden Marktverhältnissen in Schrumpfungsregionen keinen regelmäßigen Geldfluss mehr generiert haben.

c) Bau- und Immobiliengesellschaften

Baugesellschaften besitzen Liegenschaften meist nur temporär und während der Erstellung einer Immobilie bis zu ihrem Verkauf (Odermatt 1997: 189 zit. in Van Wezemaal 2005: 96 f.). Immobiliengesellschaften sind vor allem auf Vermittlungs- und Maklertätigkeiten spezialisiert. Sie erzielen ihre Rendite aus dem An- und Verkauf von Immobilienobjekten. So ist es zu verstehen, dass Immobiliengesellschaften an Wertsteigerungen z.B. durch die Realisierung einer höheren Ausnutzung durch Umbau interessiert sind (Odermatt 1997: 189 zit. in Van Wezemaal 2005: 96). Auch besitzen sie i.d.R. aufgrund ihrer Ausrichtung eher eine kurzfristige Perspektive.

d) Investmentfonds

Als eine besondere Form von Investmentfonds werden Hedge Fonds und Private Equity Fonds aufgrund ihrer andersartigen Funktionsweise und ihrer zunehmenden Bedeutung für den Immobilienmarkt und die Wohnungswirtschaft hier separat behandelt. Hedge Fonds (englisch: to hedge = absichern) versuchen, Investitionen gegen Risiken wie Kurseinbrüche oder Wechselkursschwankungen abzusichern. In der Praxis versuchen sie jedoch auch „durch spekulative Geschäfte unabhängig vom Marktumfeld kurzfristig möglichst hohe Erträge zu erwirtschaften“ (Brandt 2007). So übernehmen sie z.B. Firmen, kaufen Immobilien, Kraftwerke oder Pipelines (ebd.).

Private Equity (englisch = Eigenkapital) wird als Überbegriff für den gesamten Markt der privaten Unternehmensfinanzierungen verwendet. Das Ziel, eine hohe Rendite zu erwirtschaften, wird bei Private Equity Fonds vorwiegend durch die Übernahme, die Umstrukturierung und den Wiederverkauf von Unternehmen erreicht (ebd.). Private Equity Fonds unterscheiden sich von Hedge Fonds insbesondere darin, dass sich erstere eher längerfristig engagieren, während letztere spekulativer investieren und gewöhnlich in kürzerer Zeit Rendite erzielen wollen (Tob 2008).

Die Gelder zur Finanzierung von Übernahmen oder anderen spekulativen Geschäften kommen dabei häufig nur zum Teil aus privatem Eigenkapital. In vielen Fällen sind auch große Banken an diesen Aktionen beteiligt, die den Fondsmanagern umfangreiche Kredite zur Verfügung stellen, die dann wiederum aus den finanziellen Reserven der übernommenen Unternehmen getilgt werden. Während dieses Verfahren dem Fonds zu einem großen Gewinn verhilft, bedeutet es aber für die übernommenen Unternehmen aufgrund des Ausschöpfen ihrer finanziellen Reserven und des auf Maximierung einer kurzfristigen Renditeerzielung ausgerichteten Managements einen enormen Verlust, vor allem aber langfristige soziale Kosten.

Im deutschen Sprachgebrauch hat sich für diese neuartigen Finanzinstitute, die mit Hedge Fonds oder Private Equity Fonds versuchen, in sehr kurzfristiger Perspektive überzogene Renditeerwartungen zu erfüllen, der Begriff der Heuschrecken eingebürgert⁵⁸. Diese neuartigen Finanzinstitute haben ihre Firmensitze meist in kleinen Staaten, in denen sie weder einer Steuerbehörde noch einer Finanzaufsicht⁵⁹ unterstehen, wodurch sie fast jeder Kontrolle entzogen sind. Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass die Grenzen zwischen Banken, Investmentfonds, Hedge Fonds und Private Equity Fonds zunehmend verschwimmen (Schmidt 2007).

Es gibt jedoch auch weniger kritische Stimmen, nach denen die „Heuschrecken“ den Wert der von

⁵⁸ Der Ursprung dieser Bezeichnung liegt in der vom damaligen SPD-Fraktionsvorsitzenden Franz Müntefering ausgelösten „Heuschreckendebatte“ im Frühjahr 2005.

⁵⁹ Es gibt zwar in diesen Staaten sowohl Steuer- als auch Finanzaufsichtsbehörden. Jedoch sind die Gesetze dort derart, dass die Geschäftspraktiken dieser Fonds legal sind, und dass sie für ihre Gewinne (fast) keine Steuern zahlen müssen.

ihnen erworbenen Unternehmen steigern und neue Arbeitsplätze schaffen (Tob 2008). Es ist jedoch nicht zu übersehen, dass diese neue Form von Finanzinstituten und Investmentfonds bereits in mehreren Fällen großen (finanziellen und sozialen) Schaden angerichtet hat (Schmidt 2007).

In Deutschland sind diese spekulativen Fonds zunehmend auch auf dem Wohnungsmarkt tätig, wo sie kommunale Wohnungsgesellschaften erwerben. Diese werden von den Kommunen verkauft, um die Schulden der öffentlichen Haushalte zu reduzieren, wie dies z.B. in Dresden der Fall war (Die Welt: Rhai 2006).

Diese neuen Finanzinstitute und Investmentfonds verfügen vor allem über die Ressource Geld, und zwar in einem Ausmaß, dass sie außer Konkurrenz zu den übrigen Akteuren stehen und dementsprechend über eine ungebrochene Macht verfügen.

Auf dem Schweizer Wohnungsmarkt stellt diese Investmentform dagegen keine Gefahr dar. Das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) verbietet den Besitz von Grundeigentum von Personen oder Unternehmen im Ausland⁶⁰. Darüber hinaus, hält die öffentliche Hand in der Schweiz, im Gegensatz zu der öffentlichen Hand in Deutschland, nur einen sehr geringen Anteil an Mietwohnungen. Da dieser Anteil mit weniger als 4% bereits sehr gering ist (Thalmann 2002: 75), werden die Kommunen diesen sicher nicht durch Verkäufe noch weiter reduzieren. Ansonsten wird der Wohnungsmarkt von Einzelpersonen (51,5% aller Mietwohnungen) dominiert (ebd.), die aufgrund der geringen Größe ihres Immobilienportfolios sowieso nicht von Interesse für spekulativ arbeitende Fonds sind.

e) Privatpersonen

Die Akteursgruppe der Privatpersonen verfolgt i.d.R. Ziele in einer langfristigen Perspektive wie z.B. eine sichere Geldanlage, Altersvorsorge, Wertsteigerungsmöglichkeiten, aber auch außerökonomische Zielsetzungen. Privatpersonen besitzen i.d.R. nur eine geringe Anzahl von Objekten und nutzen diese insgesamt oder teilweise häufig selbst. Daraus lässt sich im Vergleich zu größeren kommerziell orientierten Anlegern die häufig intensivere Beziehung der Privatpersonen zum Objekt und zur Bewohnerschaft erklären. Im Gegensatz zu den übrigen kommerziellen Investoren arbeitet diese Akteurskategorie aus betriebswirtschaftlicher Sicht weniger professionell. Häufig lagert sie die Verwaltung der Objekte, die sie nicht selbst nutzt, aus (Van Wezemaal 2005: 97).

Nutzen die Privatpersonen ihr Eigentum (als Stockwerkeigentum oder als Grundeigentum) selbst, gewinnen außerökonomische Ziele neben finanziellem Gewinn an Bedeutung. Dies wird dadurch noch verstärkt, dass besonders häufig Familien, die es sich leisten können, diese Wohnform wählen. Insbesondere durch die Kinder im Haushalt verstärkt sich i.d.R. das Interesse am direkten Wohnumfeld, an Nachbarschafts- und Quartiersaktivitäten, was wiederum einen positiven Effekt auf das soziale Klima im Stadtteil hat. Es gibt jedoch auch Eigenheimbesitzer, die ein hohes Bedürfnis an Abgrenzung haben und im (Grund-)Eigentum gerade die Möglichkeit sehen, diesem Bedürfnis nachzukommen.

Sind die Akteure dieser Kategorie nicht in Zusammenschlüssen organisiert, verfügen sie in der Planungsphase von Urban Governance-Prozessen nur über relativ begrenzten Einfluss. Während der Realisierungs- und Nutzungsphase können sie aber, wenn sie nicht gerade zu der Gruppe der Abgrenzungsbedürftigen zählen, aufgrund ihres sozialen Engagements zu einem guten sozialen Klima im Stadtteil beitragen. Humankapital und Zeit sind also neben den Ressourcen Geld und Boden die Ressourcen, die bei den Privatpersonen zum Einsatz kommen. Aus dieser Sicht unterscheiden sie sich von den meisten übrigen kommerziell orientierten Investoren, die in erster Linie die Ressource Geld zum Einsatz bringen und kaum die Ressource Humankapital.

4.4.2.2 Gemeinnützige bzw. für den Eigenbedarf produzierende Investoren

Die gemeinnützigen bzw. für den Eigenbedarf produzierenden Investoren werden hier unterteilt in a) Wohnungsgenossenschaften, b) Baugruppen und -gemeinschaften sowie c) kommunale Wohnungsunternehmen. Diese Akteure werden im Folgenden mit ihren besonderen Charakteristika vorgestellt.

a) Wohnungsgenossenschaften

Wohnungsgenossenschaften sind Unternehmen, deren „Unternehmenszweck in der Versorgung ihrer Mitglieder mit Wohnraum in allen Rechts- und Nutzungsformen liegt“ (Schwarz 2004: 27). Als hybride Organisationen sind Wohnungsgenossenschaften gleichzeitig Wirtschaftsunternehmen und Solidar-

⁶⁰ Auch wenn zur Zeit die Revision der Lex Koller diskutiert wird, sind selbst bei einer Lockerung des Gesetzes keine nennenswerten Gefahren durch Einzelpersonen oder Unternehmen zu erwarten (Gespräch mit Thalmann 20.02.2008).

gemeinschaft (ebd. 28). Sie charakterisieren sich durch die konstituierenden Merkmale Selbsthilfe, Selbstverantwortung und Selbstverwaltung (Müller 2007: I). Ihre Handlungsziele können, in Abhängigkeit von Ausrichtung und Prioritätensetzung, das Bereitstellen preisgünstiger und gesunder Wohnungen, sicherer, selbstverwalteter und gemeinschaftlicher Wohnformen und würdiger Wohngelegenheiten für geringverdienende Menschen und kinderreiche Familien umfassen. Ein Nebenzweck von Genossenschaften ist der dauerhafte Spekulationsentzug der Objekte und des Bodens (Odermatt 1997: 193). Genossenschaften verfolgen in ihrer Handlungsstrategie eine langfristige Perspektive. Wohnungsgenossenschaften sind ihren Mitgliedern verpflichtet, die sich am Kapital der Genossenschaft beteiligen und dementsprechend über Mitspracherechte verfügen. Die Mitglieder nehmen eine Doppelrolle ein: Auf der einen Seite sind sie Miteigentümer gleichzeitig aber auch Kunden. Dadurch besteht zwischen den Genossenschaften und ihren Mitgliedern keine reine Marktbeziehung, sondern eine mitgliedschaftliche, die u.a. zu einem höheren Systemvertrauen der Mitglieder in ihr Unternehmen führt (Schwarz 2004: 28). Darüber hinaus ist zu beobachten, dass Mieter, die in Genossenschaftsobjekten wohnen, im Vergleich zu Mietern kommerzieller Wohnungsanbieter überdurchschnittlich lange wohnen (Wüst & Partner & econcept 2001 zit. in Van Wezemael 2005: 90).

Wohnungsgenossenschaften bestehen in sehr unterschiedlichen Größen. Sie können von ungefähr zehn bis zu mehreren Tausend Wohneinheiten umfassen, wobei zu beobachten ist, dass mit zunehmender Genossenschaftsgröße, aufgrund der damit verbundenen zunehmenden Kommerzialisierung, die Mitbestimmungsrechte abnehmen (Odermatt 1997: 193).

Im Zusammenhang mit dem Konzept des aktivierenden Staates (vgl. Kap. 2.1.3) gewinnen Organisationsformen wie Wohnungsgenossenschaften, die auf eine jahrhundertlange Geschichte zurückblicken können, in der politischen Debatte in Deutschland wie in der Schweiz an Bedeutung.

Im deutschen ExWoSt-Forschungsfeld „Modelle genossenschaftlichen Wohnens“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (BBR) wurden innovative Ansätze zur Wohnraumbesorgung und zur Förderung des Genossenschaftsgedankens in der Quartiersentwicklung und -stabilisierung untersucht. Ein entscheidendes Ergebnis stellt die Erkenntnis dar, dass „genossenschaftliche Wohnquartiere relevante Stabilitätsfaktoren für eine soziale Stadt darstellen können“ (Müller 2007: I). Neben ihrer Zielsetzung der bedürfnisgerechten Versorgung ihrer Mitglieder mit Wohnraum übernehmen Genossenschaften Verantwortung für das nähere Wohnumfeld und das angrenzende Quartier. Somit verfügen Genossenschaften über Ausstrahlungseffekte für ihr Quartier (ebd.). Aus dieser Perspektive erwirtschaften auch die Wohnungsgenossenschaften, ähnlich wie die kommunalen Wohnungsunternehmen, eine Stadttrendite (vgl. Kap. 4.4.2.2.2c).

Um in einer Wohnungsgenossenschaft Mitglied zu werden, benötigt man die Ressource Geld. Darüber hinaus ist die Ressource Zeit erforderlich, jedoch in weitaus geringerem Maße als bei Baugruppen, und die Ressource Humankapital, da der Gemeinschaftsgedanke im genossenschaftlichen Wohnen im Vordergrund steht, wobei es dabei jedoch unterschiedlich starke Ausprägungen gibt.

Wohnungsgenossenschaften verfügen über die Ressource Geld in Form von Eigenkapital aus den Einlagen ihrer Mitglieder. Darüber hinaus verfügen sie, wie die kommunalen Wohnungsunternehmen, über die Ressource inhaltliche Legitimation. Dies ist vor allem auf die von ihnen erbrachte Stadttrendite zurückzuführen. Aufgrund ihres Beitrags zur Realisierung stadt- und wohnungspolitischer kommunaler Ziele erhalten sie häufig institutionelle und finanzielle Unterstützung seitens des Staates. Dies kann sich z.B. durch den vorrangigen Verkauf staatlichen Bodens an Genossenschaften geschehen oder über die staatliche Wohnbauförderung, durch die die Genossenschaften finanzielle Zuschüsse zur Bereitstellung preiswerten Wohnraums beziehen können. In dieser Hinsicht erfahren sie die gleiche Behandlung wie die Baugruppen. Durch diese institutionelle und finanzielle Unterstützung erfahren sie einen Machtzuwachs gegenüber kommerziellen Investoren, die im Allgemeinen über eine bessere Kapitalausstattung verfügen und daher mehr Macht besitzen. Genossenschaften benötigen neben ihrem Eigenkapital und den finanziellen Unterstützungen des Staates zudem auch Kredite der Banken, die diese wie jedes andere Unternehmen behandeln, und bei denen sie folglich dieselben Bonitätsbedingungen anwenden. Dazu gehört, dass von den Genossenschaften u.a. eine professionelle Geschäftsführung, langfristige Finanzplanungen, die sowohl Unterhalts- als auch Erneuerungskosten berücksichtigen, und ein günstiger Wohnungsmix (bzgl. Wohnungsgrößen, Ausbaustandard und Standort) gefordert werden (Van Wezemael 2005: 92).

b) Baugruppen und -gemeinschaften

Private Baugruppen oder auch -gemeinschaften sind Zusammenschlüsse mehrerer Haushalte, d.h. mehrerer privater Bauherren, die gemeinsam ein Grundstück erwerben, auf dem sie mit einem gemeinsam engagierten Architekten ein Wohnhaus als Gemeinschafts- oder Etageigentum realisieren (Sperling 1999: 130f). Damit verbindet diese Form des Bauens die Vorteile des Eigentums (Lebens-

qualität, Autonomie, Sicherheit) ohne die Nachteile eines Einfamilienhauses (Unterhaltungskosten, Gartenarbeit, Entfernung vom städtischem Zentrum⁶¹) (Bridel, Virnot, Pellaton et al. 1988: 88). Weitere Vorteile bieten u.a. die mögliche Planung und Realisierung von Gemeinschaftsbereichen, die aktive Nachbarschaftshilfe schon während der Planungs- und Realisierungsphase und die mögliche Arbeits- und Kostenteilung beim Unterhalt des Gebäudes und des unmittelbaren Wohnumfelds.

Diese Organisationsform wird zunehmend gewählt, da sie kostengünstiges und bedarfsgerechtes Bauen ermöglicht und darüber hinaus die Möglichkeit bietet konkrete Wohnwünsche zu berücksichtigen, die auf dem traditionellen Immobilienmarkt nicht befriedigt werden. Vor allem Menschen, die in ihrer nächsten Wohnumgebung einer beruflichen Tätigkeit nachgehen wollen und auf dem klassischen Immobilienmarkt kein geeignetes finanzierbares Angebot finden, sind häufig an dieser Bauform interessiert (Sperling 1999: 131). Damit fördert diese Bauform eine kleinteilige funktionelle Mischung, die wiederum zu einer nachhaltigen Quartiers- und Stadtentwicklung beiträgt. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass diese Form auch Risiken für ihre Mitglieder enthält. Häufig scheitern Baugruppen aufgrund von Konflikten, die sich aus den unterschiedlichen Vorstellungen ihrer Mitglieder ergeben. In solchen Situationen kann häufig nur ein externer Moderator dabei helfen, die Situation zu entschärfen (Viering 2007: 28). Die Projektverantwortung liegt bei den Mitgliedern der Baugruppe, was auf der einen Seite eine große Gestaltungsfreiheit zulässt, auf der anderen Seite aber auch ein gewisses Risiko birgt.

Um sich in einer privaten Baugruppe zu organisieren, benötigen die Mitglieder neben der Ressource Geld (eine Mindestinvestition ist zum Grundstückserwerb und zur Anschubfinanzierung erforderlich) vor allem die Ressourcen Zeit, Know-how und Humankapital. Abgesehen von der notwendigen Anfangsfinanzierung können begrenzte finanzielle Mittel durch einen größeren Einsatz von Zeit, d.h. durch Eigenarbeit ergänzt werden. So können auch geringverdienende Bürger Wohneigentum nach ihren Wünschen realisieren. Das Bauen in Baugemeinschaften erfordert jedoch ein hohes Maß an Know-how (eben wegen der Eigenarbeit zur Reduzierung der Kosten). Um sich das oft zu Prozessbeginn fehlende Know-how anzueignen, ist i.d.R. ein hoher Aufwand an Zeit vonnöten. Zeit wird auch für die zahlreichen Treffen zur Diskussion der Ausgestaltung des gemeinsamen Bauprojekts benötigt.

In diesem Zusammenhang ist der Trend zu sehen, dass zunehmend private Beratungs- und Moderationsbüros gegründet werden, die ihr Know-how und Humankapital (Moderation und Konfliktmediation) privaten Baugruppen gegen Entgelt anbieten. Der ursprüngliche Vorteil des Bauens in Baugruppen als kostengünstiger Form des Bauens, wird dabei reduziert bzw. geht ganz verloren (Viering 2007: 29).

Während der ersten Planungsphase schließen sich die Interessenten in informellen Zusammenschlüssen zusammen. Mit dem Fortschreiten der Planung und mit zunehmender Konkretisierung der Planungen, spätestens aber vor dem Erwerb des Grundstücks werden diese losen Zusammenschlüsse institutionalisiert. I.d.R. wird eine Planungsgemeinschaft als Gesellschaft bürgerlichen Rechts gegründet (Sperling 1999: 132). Baugruppen sind normalerweise relativ kleine Zusammenschlüsse, die die Haushalte eines Wohngebäudes oder eines Wohngebäudekomplexes umfasst.

Das Bauen in Baugruppen hat seinen Ursprung Mitte der 1990er Jahre in Freiburg i.Br. und in Tübingen und hat sich seitdem über die ganze Bundesrepublik verbreitet. Diese Form des Bauens wird von den Kommunen zunehmend unterstützt, die z.B. Baubörsen organisieren, auf denen sich Interessenten kennenlernen und zu Baugruppen zusammenschließen können. Darüber hinaus ist zu beobachten, dass in größeren Städten zunehmend öffentliche Beratungsstellen für das Bauen in Baugruppen eingerichtet und Netzwerke zum Austausch von Informationen und Erfahrungen initiiert werden, und dass umfangreiches Informationsmaterial⁶² veröffentlicht wird. Auch bemühen sich viele Kommunen, das Bauen in Baugemeinschaften durch die Gewährung von Preisnachlässen bei gemeindeeigenen Baugrundstücken (WDR: Vieth 2007) oder durch den vorrangigen Verkauf kommunaler Grundstücke an Baugemeinschaften zu fördern (Viering 2007: 29). Für Kommunen ist diese Bauform interessant, da sie für das jeweilige Stadtviertel eine Stadttrendite u.a. dadurch erwirtschaftet, dass sie normalerweise Bewohner umfasst, die sich mit einer langfristigen Perspektive in einem Stadtviertel niederlassen und die zudem sozial engagiert sind. Darüber hinaus bietet diese Form auch die Möglichkeit zur Schaffung preiswerten Wohnraums für geringer Verdienende, was zur Förderung einer sozialen Mischung im Stadtteil beiträgt.

Auch wenn Baugruppen per se gegenüber klassischen Investoren aufgrund ihrer geringen Größe und

⁶¹ Auch wenn sich grundsätzlich die Entfernung eines Wohnhauses vom Stadtzentrum nicht dadurch ändert, dass es gemeinsam errichtet wird, sind Baugruppenprojekte i.d.R. durch eine höhere Baudichte gekennzeichnet als Einfamilienhäuser. Die höhere Baudichte ermöglicht das Bauen auch an besser erschlossenen, städtischen Standorten mit höheren Bodenrenten.

⁶² Weiterführende Literatur z.B. unter: http://www.wdr.de/tv/ardbauen/sendungen/2007/april/070415_2.phtml oder unter <http://www.fgwa.de/> (Zugriff am 7.2.2008).

vor allem ihrer begrenzten finanziellen Mittel keine große Macht besitzen, erhalten sie durch die Ressource inhaltlicher Legitimation und somit institutioneller und teilweise auch finanzieller Unterstützung einen Machtzuwachs. Dabei ist zu beachten, dass Baugemeinschaften es in Regionen mit angespanntem Immobilienmarkt (geringer Anteil an Freiflächen, hohe Bodenpreise) schwerer haben und die Unterstützungsmöglichkeiten der Kommunen geringer sind als in Regionen mit entspanntem Immobilienmarkt.

Baugruppenprojekte sind in starkem Maße von Kreditgebern abhängig, da sie i.d.R. nicht genügend Eigenkapital besitzen. In der Vergangenheit war es für Baugruppenprojekte schwierig, Kredite zu akquirieren, da ihre Projekte von Finanzinstituten i.d.R. als zu riskant und dementsprechend als nicht kreditwürdig eingestuft wurden. In Städten, in denen bereits seit längerem Baugruppenprojekte realisiert werden, wie z.B. in Tübingen, ist jedoch ein neuer Trend zu beobachten. Dort haben die Banken inzwischen die Erfahrung gemacht, dass Baugruppen sichere Kreditnehmer sind, so dass sie mittlerweile als Kreditnehmer beliebt sind (Gespräch mit Stahl 09.10.09). Aber selbst wenn es im Verlaufe der letzten Jahre für Baugruppen grundsätzlich einfacher geworden ist, Kredite zu bekommen, ist die Finanzierung der Baugruppenprojekte weiterhin ein Schlüsselfaktor und häufig ein schwieriges Thema. Um Baugruppen bei diesen und anderen Fragen zu unterstützen und die Hürden zu verringern, wurden in den letzten Jahren vielfältige Informationsbroschüren entwickelt und kommunale Beratungsstellen eingerichtet, bei denen sich interessierte Baugruppen beraten lassen können.

In der Schweiz ist das Bauen in Baugruppen nicht so verbreitet wie in Deutschland. Hier schließen sich Interessenten für die gemeinsame Entwicklung eines Bauprojekts eher in der Form kleiner Baugenossenschaften zusammen. Um den administrativen und finanziellen Aufwand gering zu halten, gründet die Interessengemeinschaft dann häufig einen Bewohnerverein, der in Zusammenarbeit mit einer Dachorganisation, d.h. einer etablierten bestehenden Genossenschaft wie z.B. der CODHA in Genf, das Bauprojekt entwickelt.

c) Kommunale Wohnungsunternehmen

I.d.R. verfolgen staatliche Wohnungsunternehmen⁶³ ähnliche Zielsetzungen wie Genossenschaften (vgl. Kap. 4.4.2.2.a). Sie sind am Gemeinwohl orientiert und haben zum Ziel, preiswerten Wohnraum für geringverdienende und benachteiligte Bevölkerungsgruppen bereitzustellen. Die Bewohner sind aber „nur“ Mieter und keine Miteigentümer, wodurch Mitspracherechte und der Selbsthilfegedanke entfallen. Ein weiterer Unterschied zu den Genossenschaften besteht im Auftrag öffentlicher Wohnungsunternehmen, Wohnungen für die einkommensschwächsten Marktteilnehmer und Randgruppen bereitzustellen, die auf dem freien Immobilienmarkt keine Chance hätten, eine Wohnung zu finden und selbst in Wohnungsgenossenschaften nicht aufgenommen würden (Odermatt 1997: 194).

Die kommunalen Wohnungsunternehmen (KWU), deren Aufgaben in Deutschland in § 1 I. und II. des Wohnungsbaugesetzes (WoBauG) festgeschrieben sind, werden meist in der Rechtsform einer GmbH oder AG als gemeinnützige Unternehmen gegründet. Sie sind aktives Instrument staatlicher Wohnungspolitik. Nach der Aufhebung des Gemeinnützigkeitsgesetzes und als Folge der angespannten Finanzlage öffentlicher Haushalte werden kommunale Wohnbestände zunehmend als potentielle Finanzierungsquellen erkannt und an die Mieter verkauft (Schwarz 2004: 30).

Neben derartigen Privatisierungen sind in Deutschland seit Ende der 1990er Jahre zunehmend Veräußerungen an neue, opportunistische Investoren zu beobachten⁶⁴ (vgl. Kap. 4.4.2.2.1d). Ursache sind zum einen die schlechte Finanzlage vieler kommunaler Wohnungsunternehmen bzw. der kommunalen Haushalte⁶⁵ sowie die Kritik⁶⁶ an der unprofessionellen und bürokratischen Arbeitsweise die-

⁶³ Es ist zu beachten, dass kommunale Wohnungsunternehmen den politisch-administrativen und nicht den privaten Akteuren zuzuordnen sind. Aufgrund ihrer Funktion als Anbieter von Wohnraum, die in diesem Abschnitt herausgearbeitet wird, ist es jedoch thematisch sinnvoll, sie hier abzuhandeln, auch wenn die übrigen Anbieter der Gruppe der privaten Akteure zuzurechnen sind.

⁶⁴ So hat z.B. die Stadt Dresden 2006 den Entschluss gefasst, seinen gesamten Bestand von 48.000 Wohnungen an den amerikanischen Investor Fortress Investment Group LLC, der darüber hinaus auch Eigentümer der GAGFAH und NILEG ist, zu verkaufen. Der Private Equity Fonds Ceberus Capital Investment erwarb u.a. die Gewobag Berlin und die GSW (Spars & Heinze 2006: 387). In den letzten Jahren stand in Deutschland für etwa drei Millionen Wohneinheiten von Gebietskörperschaften eine Grundsatzentscheidung über ihren Verkauf an (Heftrich 2006: 349).

⁶⁵ „Arme Kommunen schaffen arme KWU, und arme KWU stellen wiederum ein überproportionales Risiko bei eingeschränkter Handlungsfähigkeit für den Eigentümer – die Kommune – dar“ (Heftrich 2006: 349). In der Tat stellen finanziell schwache bzw. zunehmend überschuldete KWU Risiken für kommunale Haushalte sowie für die Stabilität des Wohnungsmarktes dar und sind gezwungen, wertvolle Leistungen abzubauen (Heftrich 2006: 354).

⁶⁶ Die Kritik besteht im Wesentlichen darin, dass staatliche Wohnungsbauunternehmen über aufgeblasene Büro-

ser Unternehmen. Gleichzeitig trifft dieser Trend auf eine neue Nachfrage von neuen, sehr finanzstarken, vorwiegend anglo-amerikanischer Akteuren aus dem Finanzsektor mit großem Interesse am Erwerb deutschen kommunalen Wohnungsbestands zu Investitionszwecken (Heftrich 2006). Diese Welle der Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände hat eine kontroverse Debatte über die sozialen und stadtentwicklungsbezogenen Gefahren und betriebswirtschaftlichen Vorteile dieses Phänomens in Gang gesetzt. Es ist jedoch zu beachten, dass kommunale Wohnungsunternehmen jenseits der Maximierung rein betriebswirtschaftlicher Größen für die Stadt eine Art Zusatzrendite erzielen. Diese sogenannte *Stadtrendite*, oder auch *Sozialrendite*, umfasst neben den betriebswirtschaftlichen, insbesondere die stadtwirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Vorteile, die sie für eine Stadt erzielen (Spars, Heinze & Mrosek 2008: 8ff). Die Komponenten einer Stadtrendite werden in Tab. 4.1 dargestellt.

Komponentenkategorie	Versorgung von Haushalten mit Marktzugangsschwierigkeiten	Wohnumfeld und Stadtentwicklung		Ökologie	Ökonomie	
		Versorgung und soziale Infrastruktur	Kooperation im Rahmen von Stadtentwicklung		Lokale / regionale Wirtschaft	Arbeitsmarkt
Komponenten	Einkommensschwache Mieter Sozialschwache Mieter Problemmieter Angebot besonderer Wohnformen	Soziale Infrastruktur für Zielgruppen Quartiersmanagement Soziales Management Einflussnahme auf Versorgungs- und Einzelhandelssituation	Rückbau Aufwertung Neubau Immobilienmanagement für Kommunen	Maßnahmen zur Ressourceneinsparung Ökologische Wohnumfeldmaßnahmen Flächenrecycling	Wirtschaftsförderung Förderung lokaler Unternehmen und Institutionen Lokale Auftragsvergabe	Ausbildungsaktivitäten im Unternehmen Beschäftigungsmaßnahmen durch das KWU
Wohlfahrtsökonomische Einordnung	Kompensation von Marktversagen	Induzierung positiver und Vermeidung negativer externer Effekte Schaffung eines öffentlichen Gutes		Induzierung positiver und Vermeidung negativer externer Effekte		

Tab. 4.1: Komponenten einer Stadtrendite
Quelle: Spars, Heinze & Mrosek (2008: 21)

In einer Expertise für das BBR und das BMVBS haben Spars, Heinze & Mrosek (2008) die Messung der Stadtrendite modellhaft erprobt und erfolgreich seine Existenz nachgewiesen⁶⁷. Aufgrund dieser Stadtrendite, durch die kommunale Wohnungsunternehmen einen wichtigen Beitrag zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung leisten, ist deren umfassende Privatisierung per se nicht zu empfehlen⁶⁸. Vielmehr besteht ein Bedarf an der Fortsetzung ihrer Professionalisierung, in der Opportunitätskostenabwägung und Effizienzprüfung ihrer Leistungen sowie in der Fortsetzung ihrer Spezialisierung auf das Anbieten von „Produkten und Dienstleistungen, die der Markt eben nicht (mehr) bietet“ (Spars & Heinze 2009: 74). Vor dem Hintergrund dieser Faktoren sowie der Analyse der lokalen Marktsituation ist im Einzelfall zu prüfen, ob eine Veräußerung im Vergleich zu den zusätzlich erbrachten Leistungen vor allem auch unter Berücksichtigung der mittel- bis langfristig Perspektive wirklich sinnvoll ist. Die Diskussion um die Stadtrendite hat in den letzten Jahren zu einer Sensibilisierung der Politik und Fachöffentlichkeit für die „versteckten“ zusätzlichen Leistungen, die kommunale Wohnungsunternehmen für das städtische Gemeinwesen erbringen, geführt. So treten kommunale Wohnungsunternehmen zunehmend „als eine Mischform aus betriebswirtschaftlichen Unternehmen und kommunal- und wohnungspolitischem Instrument“ auf. Durch den Erhalt kommunaler Wohnungsunternehmen können das soziale Angebot im Wohnungswesen gesichert und negative Auswirkungen von Marktunvollkommenheit reduziert werden (Spars & Heinze 2009: 74).

krateapparate verfügen, schwerfällig in der Lenkung sind und wenig marktorientiert arbeiten. Darüber hinaus seien sie aufgrund der Sicherheit des ständigen Fördermittelflusses weniger gezwungen nach Qualitäts- oder Marktkriterien zu arbeiten, was zu Qualitätsverlusten führe und zudem aus betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten unrentabel sei (Quelle unbekannt).

⁶⁷ Die von Spars, Heinze & Mrosek (2008) entwickelte Methode zur Bewertung der von einem kommunalen Wohnungsunternehmen erbrachten Stadtrendite kann Kommunen, die die Veräußerung kommunaler Wohnungsbestände in Erwägung ziehen, eine wertvolle Entscheidungshilfe bieten.

⁶⁸ Zu Alternativen für finanzschwache Kommunen siehe auch Heftrich (2006: 355).

Staatliche Wohnungsbauunternehmen sind vor diesem Hintergrund wichtige Akteure zur Realisierung von nachhaltigen Quartieren, da sie aufgrund ihres ursprünglichen Handlungsauftrags und insbesondere ihrer Zusatzleistungen bzw. ihrer „Zusatzrendite“ (vgl. auch Spars & Heinze 2006: 388) einen wertvollen Beitrag zur Nachhaltigkeit leisten.

Es ist hauptsächlich dieser Beitrag durch die Stadtrendite, der den kommunalen Wohnungsunternehmen trotz schwieriger kommunaler Haushaltslage ihre Daseinsberechtigung verleiht. Die Stadtrendite trägt in hohem Maß zur Realisierung der wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Ziele der Kommunen bei, die eben nicht alleine über den unvollkommen arbeitenden Markt erreicht werden können. Aus dieser Perspektive verfügen die kommunalen Wohnungsunternehmen, die eine Stadtrendite erwirtschaften, über die Ressource inhaltliche Legitimation. Darüber hinaus verfügen sie über die Ressource Geld in Form staatlicher Subventionen. Der Umfang dieser Subventionen hängt dabei von der politischen Zusammensetzung der entsprechenden Entscheidungsorgane und der Haushaltslage der Kommunen ab. Aufgrund der schwierigen öffentlichen Haushaltslage ist der Handlungsspielraum dieser Ressource für die kommunalen Wohnungsunternehmen jedoch gering.

4.4.2.3 Akteure aus dem Finanzsektor

Banken und Kreditinstitute, die aufgrund ihrer Verfügung über die Ressource Geld eine Machtposition innehaben, können auf unterschiedliche Weise in Urban Governance-Prozesse integriert sein bzw. Einfluss auf sie ausüben.

Zum einen können sie entweder für öffentliche Gebietskörperschaften, z.B. zur Finanzierung städtischer Infrastruktur, oder für kommerziell oder gemeinnützig orientierte Investoren zur Finanzierung städtebaulicher Projekte als Kreditgeber beteiligt sein. In dieser Rolle sind sie indirekt an den Prozessen beteiligt, wobei sie jedoch durch die vorgegebenen oder auszuhandelnden Kreditmodalitäten Einfluss auf das Projekt ausüben. Mit den Bonitätsbedingungen, die die Banken an ihre Kreditnehmer (private Wohnungsunternehmen, Genossenschaften, Baugruppen, Privatpersonen) stellen, diktieren sie ihnen bestimmte Organisationsstrukturen und Verhaltensstrategien. So können Sie z.B. die Realisierung von Projekten mit hohen ökologischen Ansprüchen bremsen, wenn sie die durch diese ökologischen Ansprüche entstehenden Kosten als unrentabel einschätzen, und folglich Einfluss darauf ausüben, dass die ökologischen Standards reduziert werden. Auf der anderen Seite können sie auch gezielt Investitionen in die entgegengesetzte Richtung lenken, wie es z.B. die Alternativbank in der Schweiz tut, die Kredite für umweltschonende Vorhaben zu vergünstigten Konditionen vergibt.

Zum anderen können sie als Mitglied oder Partner innerhalb einer Public Privat Partnership oder im Rahmen privatrechtlicher Trägermodelle beteiligt sein: So wurde z.B. zur Realisierung des nachhaltigen Stadtteils Riem (München) ein privatrechtliches Trägermodell in Form der Maßnahmenträger München Riem GmbH mit Beteiligung der Stadt und eines Bankenkonsortiums geschaffen (Hafner & Miosga 2007). Bei einer solchen Organisationsstruktur handelt es sich um eine direkte Beteiligung des Finanzinstituts, wodurch sich für dieses große Einflussmöglichkeiten ergeben.

Neben den beschriebenen Funktionen treten Zusammenschlüsse von Banken oder große Investmentfonds seit mehreren Jahren auch als Finanzinvestoren auf (vgl. auch Heftrich 2006: 350). Als Partner zur Realisierung nachhaltiger Quartiere sind sie jedoch aufgrund ihrer mit diesem Ziel inkompatiblen Handlungsorientierungen – i.d.R. nicht an den Realisierungsprozessen beteiligt. Dennoch kann es vorkommen, dass sie während der Nutzungsphase als Akteure in den Quartieren auftreten, auch. Dies geschieht dann, wenn sie Eigentümer von Wohnimmobilien, wie z.B. kommunale Wohnungsunternehmen, im Quartier aufkaufen (vgl. Kap. 4.4.2.2.1d).

4.4.2.4 Akteure aus Umweltverbänden und -vereinen

Akteure aus Umweltverbänden und -vereinen sind häufig in der Phase der Standortwahl aktiv: Sie geben z.B. Stellungnahmen und Postulate ab und versuchen entsprechend in ihrem Sinne Einfluss zu nehmen. Dabei ist zu beobachten, dass diese Akteure keine einheitliche Gruppe darstellen. Selbst innerhalb eines Verbandes können unterschiedliche Meinungen bestehen, wie das Beispiel der zwei Sektionen Basel-Stadt und Basel-Land des Verbandes Pro Natura zeigt. Während die Sektion Pro Natura Basel-Stadt die Meinung vertrat, dass das Landhof-Areal als innerstädtische Freifläche für Erholungszwecke zu erhalten sei (um so zu vermeiden, dass die anliegenden Einwohner am Wochenende an den Stadtrand fahren), war Basel-Land der Ansicht, dass die Fläche bebaut werden sollte (um Bautätigkeiten im Umland zu reduzieren) (vgl. Salomon Cavin, Ruegg & Carron 2010; Landhof-Verein 2012). Die Umweltverbände und -vereine können dabei auf unterschiedlichen Ebenen organisiert sein. Große Verbände, wie z.B. Pro Natura in der Schweiz und der BUND in Deutschland, sind dabei gleichzeitig auf mehreren Ebenen organisiert: Zum einen auf nationaler und zum anderen auf

Landes- bzw. Kantonebene. Der WWF ist sowohl auf internationaler als auch auf nationaler und regionaler Ebene aktiv. Das übergeordnete Ziel, sich für die Umwelt einzusetzen, ist diesen Verbänden gemein. In Teilzielen und in den Methoden, mit denen diese erreicht werden sollen, können sie sich jedoch stark unterscheiden, wie das bereits erwähnte Beispiel zeigt.

Neben den ausschließlich auf Umweltfragen spezialisierten Verbänden und Vereinen, sind auch Verkehrsvereine, die sich für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung und somit im weiten Sinne auch für die Umwelt einsetzen, relevant.

Durch ihre Präsenz auf mehreren räumlichen Ebenen, können die Verbände und Vereine Entwicklungen auf allen diesen Ebenen beeinflussen. I.d.R. sind sie als kritisierende oder beratende Akteure tätig. Ihre Ressourcen und somit ihr Einfluss sind i.d.R. jedoch beschränkt. In der Schweiz haben sie allerdings, im Gegensatz zu Deutschland, die Möglichkeit, ein Referendum zu initiieren, das die Realisierung eines Projekts blockieren kann. Aus diesem Grund haben sie dort eine bessere Ausgangsstellung, um mit ihren Bedenken und Einwänden ernst genommen zu werden.

Neben dieser kritisierenden und beratenden Funktion nimmt der WWF darüber hinaus noch eine andere Rolle wahr. Er hat in Zusammenarbeit mit regional und international tätigen Partnern⁶⁹ das Programm „One Planet Living“ (OPL) entwickelt (vgl. Kap. 6.3). Mit diesem Programm bietet er einen institutionellen und inhaltlichen Rahmen, in dem er gemeinsam mit seinen Partnern ökologische „high-tech“-Modellstadtteile bzw. -Modellstädte⁷⁰ in verschiedenen Ländern realisiert. Somit nimmt er zusammen mit dem Realisierungspartner, der ein privater Investor und/oder die öffentliche Hand sein kann, eine Schlüsselrolle mit Leitungs- und Entscheidungskompetenzen ein.

Neben den Umwelt- und Verkehrsverbänden und -vereinen können auch lokale Initiativen eine Rolle im Prozess spielen. So können sich z.B. die Bewohner eines Nachbarviertels organisieren und gegen das Projekt Protest erheben und (in der Schweiz) ein Referendum initiieren. Projekte im Wohnumfeld werden normalerweise abgelehnt, wenn die anliegenden Bewohner eine Reduzierung ihrer Lebensqualität durch den Neubau befürchten. Werden Bewohner aus Nachbarstadtvierteln jedoch von Anfang an in den Prozess mit einbezogen, ihre Bedenken ernst genommen und sie als Partner behandelt, können solche Protestaktionen i.d.R. verhindert werden.

4.4.2.5 Planende, ausführende und kontrollierende Akteure

I.d.R. werden Stadtplaner von der öffentlichen Hand oder einem privaten Investor beauftragt, ein städtebauliches Entwicklungsleitbild für das geplante Gebiet zu erarbeiten. Hierbei handelt es sich i.d.R. um die Preisträger eines städtebaulichen Wettbewerbs oder um ein gezielt beauftragtes Stadtplanungsbüro. Die Stadtplaner, und mit fortschreitender Konkretisierung auch Fachplaner und Architekten, spielen insbesondere während der Konzeptionsphase eine ausschlaggebende Rolle.

Ihr Handeln ist zum einen durch ihre Verbindung zum Auftraggeber gekennzeichnet, dessen Anforderungen sie erfüllen müssen. Darüber hinaus versuchen sie, gemäß ihrer inneren Überzeugungen den Prozess bzw. das Resultat zu beeinflussen. Je mehr diese Überzeugungen einer nachhaltigen Stadtentwicklung entsprechen, desto größer wird die Nachhaltigkeitsorientierung des Produkts (städtebaulicher Entwurf, Plangrundlagen, konkrete Bauten) sein. Ausschlaggebend für die Produktqualität ist auch die Frage, ob die Planer und Architekten lediglich daran interessiert sind, sich ein ästhetisch wertvolles Denkmal zu schaffen, oder ob sie sich darüber hinaus auch der Nutzerfreundlichkeit verschrieben haben. Ihre Hauptressourcen sind Know-how und Humankapital, das zur Vermittlung des Know-hows hilfreich ist.

Im weiteren Prozessverlauf gewinnen ausführende Akteure der Baubranche (Bauleiter, Baupersonal und Handwerker) und Qualitätssicherer an Bedeutung. Um die Qualität der gewünschten Planungen garantieren zu können, ist es wichtig, dass die ausführenden Akteure über ausreichendes Know-how verfügen. Bei innovativen, unüblichen Bauexperimenten in großem Maßstab besteht gerade darin ein Problem, die nötige Anzahl ausführender Akteure mit dem nötigen Know-how zu finden. Gleiches gilt für die Qualitätssicherer. Bei „normalen“ Bauprojekten ist es nicht üblich, Qualitätssicherer zur Überprüfung der Einhaltung von Umweltstandards einzusetzen. Darüber hinaus bestehen bei neuartigen Standards oft keine allgemein anerkannten und einheitlichen Qualitätskontrollmethoden, so dass Schulungen und Fortbildungen notwendig sind, um eine einheitliche Vorgehensweise gewährleisten zu können.

⁶⁹ Z.B. Pelicano im Projekt Mata de Sesimbra in Portugal oder Bioregional für die Realisierung des Stadtteils BedZED.

⁷⁰ Die Größe dieser Modellstadtteile variiert dabei von etwa 250 Einwohnern im bereits realisierten BedZED (Vereinigtes Königreich) über etwa 50.000 Einwohner in seinem geplanten Projekt der Öko-Stadt Masdar (Abu Dhabi) bis zu etwa 500.000 Einwohnern im zur Zeit im Bau befindlichen Dogtan (China).

4.4.2.6 Experten

Unter Experten werden hier Akteure verstanden, die nicht zu den öffentlichen Akteuren gerechnet werden und in beratender Funktion am Urban Governance-Prozess beteiligt sind oder ihn als Moderatoren und Mediatoren begleiten. Diese Funktionen werden häufig von Stadtplanern oder Architekten oder aber auch von Repräsentanten aus Bildungs- und Forschungseinrichtungen wie z.B. Universitäten und Fachhochschulen wahrgenommen. Bei Großprojekten wird oft ein meist interdisziplinär zusammengesetztes Expertengremium eingerichtet, das mit beratender Funktion am Prozess beteiligt ist und die politisch-administrativen Akteure mit ihrem Zusatzwissen berät. Expertengremien werden meist zu Beginn eines Prozesses als Unterstützung bei der Erarbeitung der Standards eingesetzt.

Experten können darüber hinaus gezielt als Bindeglied zwischen verschiedenen Akteursgruppen eingesetzt werden. So kann z.B. ein Koordinator auf Stadtteilebene eingesetzt werden, um als Vermittler zwischen den Belangen der Bürger und der Verwaltung bzw. der Investoren tätig zu sein. Solche Koordinatoren sind vor allem am Ende der Realisierungsphase und während Nutzungsphase anzutreffen.

Das Handeln der Experten ist zum einen durch ihre Abhängigkeit vom Auftraggeber geprägt. Häufig werden externe Experten eingesetzt, um als unabhängige und unparteiische Akteure die Prozesse „neutral“ leiten und bei Divergenzen als unabhängige Mediatoren zwischen den Konfliktparteien vermitteln zu können. In der Praxis kommt es aber auch vor, dass Experten gezielt von einer involvierten Akteursgruppe engagiert werden, z.B. von einem Investor oder von der Stadtverwaltung. In diesem Fall ist der Experte i.d.R. seinem Auftraggeber zu einer bestimmten Leistung verpflichtet, und er übernimmt damit eher die Rolle eines Interessenvertreters als eines neutralen beratenden Akteurs. So kann es vorkommen, dass der Auftraggeber bereits eine bestimmte Zielvorstellung hat und der beauftragte Experte lediglich dazu dient, diese mit fachlichen Argumenten zu unterlegen und zu bestätigen.

Neben der Verpflichtung gegenüber ihrem Auftraggeber, ist das Handeln der Experten durch ihren institutionellen Kontext und ihre innere Überzeugungen, aber auch in besonderem Maße durch ihr Know-how gekennzeichnet. Durch dieses Know-how haben sie einen aktiven Einfluss auf den Prozess, den sie mit fachlichen Argumenten beeinflussen können. Besonders wichtig für Experten ist die Ressource Humankapital. Um Prozesse erfolgreich moderieren zu können und fachlichen Input verständlich und überzeugend leisten zu können, sind Kommunikations- und Argumentationsfähigkeiten, Feinfühligkeit gegenüber den Bedürfnissen und Vorstellungen der verschiedenen Prozessbeteiligten sowie Vermittlungsgeschick unabdingbar.

4.4.2.7 Zivilgesellschaftliche Akteure

Die relevanten zivilgesellschaftlichen Akteure können in die Gruppe der interessierten und betroffenen Bürger und die Gruppe der Quartiersnutzer gegliedert werden. Beide werden im Folgenden näher erläutert.

4.4.2.7.1 Interessierte und betroffene Bürger

In die Gruppe der interessierten und betroffenen zivilgesellschaftliche Akteure fallen – in Bürgerinitiativen und Vereinen organisierte – Bürger⁷¹, die in irgendeiner Weise von dem Projekt betroffen oder an ihm interessiert sind. Dazu gehören Nachbarschafts- und Quartiersvereine, aber auch Initiativen, die einen weiter gefassten Zweck verfolgen, wie z.B. Initiativen, die sich für Umweltbelange oder eine nachhaltige Entwicklung ihrer Stadt oder auch für Anliegen benachteiligter Bevölkerungsgruppen einsetzen. Weiter gehören kulturelle Vereinigungen hierzu, Initiativen mit sozial ausgerichteten Bestrebungen und Vereinigungen lokaler Gewerbetreibender, die aufgrund ihrer lokalen Verankerung oder ihrer fachspezifischen Ausrichtung wertvolles Know-how in das Projekt einbringen oder über ihre Mitglieder als zukünftige Nutzergruppe integriert werden können.

Auch Bewohner angrenzender Quartiere (als individuelle oder aggregierte Akteure), die direkt von dem Projekt betroffen sind, fallen in diese Kategorie. Die Integration dieser Gruppe ist wichtig, da sie aufgrund ihres Lokalwissen wertvolle Beiträge zur zukünftigen Ausstattung des neuen Quartiers leisten kann. Werden im neuen Quartier Elemente geschaffen, die auch für die Bewohner angrenzender Quartiere einen Mehrwert enthalten (z.B. öffentliche Parkanlagen, Mobilitätsangebote oder soziale Infrastrukturen, die im eigenen Quartier fehlen), fördern solche Maßnahmen die so wichtige sozial-räumliche Integration des neuen Quartiers in das bestehende Stadtgefüge. Darüber hinaus sind die Bewohner angrenzender Quartiere auch von Belästigungen betroffen (Lärm und Verkehrsaufkommen

⁷¹ Der Begriff „Bürger“ wird hier in einem weiten Sinne verwendet. Unter Bürger werden somit alle Zivilpersonen unabhängig ihrer Staatsangehörigkeit verstanden.

während der Bauphase). Ferner sind sie häufig skeptisch gegenüber einer Neubebauung, bei der es sich i.d.R. um eine in der allgemeinen Öffentlichkeit meist negativ wahrgenommene städtebauliche Verdichtung handelt. Durch die Integration der Befürchtungen und Belange der Bewohner angrenzender Quartiere kann die Akzeptanz des Projekts gesteigert werden. Dadurch reduzieren sich i.d.R. zeitraubende Einsprüche und eine negative Außenwahrnehmung, was sich positiv auf das Projekt auswirkt. Und schließlich kann sogar ein Beitrag für die Verbesserung der Lebensqualität der angrenzenden Quartiere geleistet werden.

4.4.2.7.2 Quartiersnutzer

Zur Gruppe der Quartiersnutzer gehören zum einen die bereits ansässigen (wenn es sich um Nachverdichtungen handelt) und die zukünftigen Bewohner des Quartiers. Zum anderen gehören in diese Kategorie nicht ansässige Bürger, die sich zu bestimmten Zeiten im Quartier aufhalten, um dort z.B. zu arbeiten, einzukaufen oder Dienstleistungs- und Freizeitangebote wahrzunehmen. Es sind die Endnutzer, die das Quartier mit Leben füllen und mit ihrem Verhalten darüber entscheiden, ob sich im neuen Quartier ein urbanes Leben entwickelt. Neben der städtebaulichen Gestaltung (Hardware) ist gerade der Aspekt des Stadtlebens (Software) der entscheidende Faktor, der über die Gesamtqualität und die Langlebigkeit eines neuen Stadtteils entscheidet. Diese weiche Komponente gewinnt aus der Nachhaltigkeitsperspektive (insbesondere der sozialen Dimension) noch zusätzlich an Bedeutung.

Grundsätzlich ist diese Gruppe aber im Realisierungsprozess erst nach der baulichen Fertigstellung des Stadtviertels präsent. Anhand erweiterter Bürgerbeteiligungsverfahren während der Planungs- und Bauphase können die Endnutzer bereits in früheren Stadien an den Planungen beteiligt werden. Eine solche Beteiligung kann auf unterschiedlich Weise erfolgen und hat i.d.R. eine Akzeptanzsteigerung des Projekts und eine Erhöhung der Nutzerfreundlichkeit des Quartiers zum Ziel (vgl. Kap. 4.5.3).

Das Hauptinteresse der Endnutzer liegt in der Nutzerfreundlichkeit der städtebaulichen und landschaftsarchitektonischen Gestaltung des Stadtteils. Darunter fallen u.a. die Gestaltung öffentlicher Plätze und Parks, das funktionale Angebot, die Erschließung mit ÖPNV und das Rad- und Fußwegenetz. Für Bewohner ist darüber hinaus auch die Nutzerfreundlichkeit der Wohnungen und des Wohnumfeldes von großer Bedeutung. Die übrigen Interessen und Handlungsorientierungen der Bewohner sind dagegen unterschiedlich. So ist das Handeln der Teilgruppen „Eigentümer“ (von Eigentumswohnungen und Eigenheimen) und „Familien“ vor allem durch langfristiges Denken gekennzeichnet. Sie haben i.d.R. ein überdurchschnittliches Interesse an der Attraktivität des Wohnumfeldes und engagieren sich im Stadtviertel in starkem Maße für soziale Aktivitäten und den Erhalt und die Verbesserung der Wohnqualität im Quartier. Die Interessen der Gruppe der Mieter sind i.d.R. heterogener als die der Eigentümer. Ihre Handlungsorientierungen hängen vorwiegend vom Familienstand und ihren persönlichen Überzeugungen ab und weisen häufiger eine kurz- oder mittelfristige Perspektive auf als die der Eigentümer. Junge Singles oder Paare ohne Kinder sind dabei weniger auf das direkte Wohnumfeld angewiesen, da ihr Bewegungsradius durch den andersartigen Lebensstil häufig größer ist als der von Familien.

Die Ausprägung der Akteursgruppe der Endnutzer hängt u.a. von der funktionalen Mischung und der Baustruktur der Wohnungen im Quartier, aber auch von der Struktur der Gruppe der Endnutzer in den umliegenden Quartieren ab. Dabei ist die Zusammensetzung dieser Akteursgruppe keineswegs statisch, sondern ist durch unterschiedliche Dynamiken geprägt. Aufgrund des Wandels der Gesellschaft, der u.a. durch Alterungsprozesse der Bevölkerung, eine steigende Zahl monoparentaler Haushalte und Patchworkfamilien sowie eine zunehmend geforderte Mobilität am Arbeitsmarkt gekennzeichnet ist, kann es im Laufe der Zeit zu einer Veränderung der Bevölkerungsstruktur und somit zu veränderten Ansprüchen an ein Quartier kommen. Darüber hinaus können wirtschaftliche Faktoren zum Schließen oder zur Neueröffnung von Geschäften und Unternehmen führen, was sich wiederum auch auf die Struktur der Gruppe der Endnutzer auswirkt.

Die Endnutzer verfügen aufgrund ihrer Heterogenität dementsprechend auch über in unterschiedlichem Maße über Ressourcen. Bewohner verfügen über die Ressource Geld (zur Zahlung der Mieten und zum Erwerb von Grundeigentum) und im Falle von Grundeigentümern auch über die Ressource Boden. Darüber hinaus können sie Humankapital und Zeit in Form von sozialem Engagement einsetzen. Des Weiteren kann die Ressource Geld auch in Form von Kaufkraft und zum Erwerb lokaler Dienstleistungen verwendet werden. Diese Aufzählung zeigt, dass die Endnutzer über entscheidende Ressourcen verfügen, um den Stadtteil „am Leben zu erhalten“. Vor diesem Hintergrund ist es nicht nur aus sozialen, sondern auch aus wirtschaftlichen Gründen notwendig, die Endnutzer so früh wie möglich in den Gestaltungsprozess einzubeziehen. Hierdurch kann die Nutzerfreundlichkeit gesteigert werden, wodurch sich wiederum die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die Endnutzer ihre Ressourcen in diesem Stadtteil und nicht anderen Orts einsetzen. Die korrekte Identifizierung der Endnutzer ist dabei eine wichtige Voraussetzung, da sie als Grundlage dafür dient, dass diese auch einbezogen

werden können.

Die Endnutzer können sowohl als individuelle Akteure auftreten, als auch als aggregierte Akteure, z.B. in Form von Vereinen oder Gemeinschaftsinitiativen. Diese können entweder „von oben“ z.B. durch Vertreter einer intermediären Instanz initiiert werden oder „von unten“ auf Initiative der Endnutzer, meist der Bewohner. Diese Initiativen werden meist mit dem Ziel gegründet, die Nachbarschaftshilfe zu fördern und Interessen- und Freizeitgruppen einzurichten (Spielgruppen für Kinder oder Kochgruppen zur Annäherung unterschiedlicher Kulturen), um das tägliche Leben zu vereinfachen oder zu verfeinern. Darüber hinaus können diese Bürgerinitiativen bzw. -vereine Aufgaben der Verwaltung bzw. Beiträge zum Unterhalt des Stadtteils und seiner Infrastruktur übernehmen (Pflege von Grünflächen, Ausleihe von Gartenutensilien etc.). Diese Initiativen verfügen vorwiegend über die weichen Ressourcen Zeit und Humankapital, können aber auch über finanzielle Mittel aus Mitgliedsbeiträgen oder Fördergeldern verfügen. Werden solche Initiativen schon während der Planungs- oder Bauphase gegründet, können sie dazu genutzt werden, gegenüber den Trägerschaftsakteuren die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten.

4.4.3 Fazit

Wie im Kapitel aufgezeigt, gibt es eine Vielzahl potentieller Akteure, die an den Prozessen zur Realisierung nachhaltiger Quartiere mitwirken. In der Abb. 4.3 wird eine Übersicht über diese Akteursgruppen in Abhängigkeit von ihren Funktionslogiken und institutionellen Kontexten gegeben. Dabei sei angemerkt, dass es sich um eine schematische Übersicht handelt, die die Realität in vereinfachter Form wiedergibt. Sie dient vor allem dem Zweck, die jeweilige Akteursgruppen - basierend auf ihren Funktionsweisen und institutionellen Kontexten - tendenziell zu positionieren. In der Übersicht können Differenzierungen innerhalb einer Akteursgruppe nicht berücksichtigt werden. Dies gilt insbesondere für die Akteursgruppen der

- institutionellen Anleger: Während Versicherungen mehr der Marktlogik folgen, tendieren öffentliche Pensionskassen in ihrer Funktionsweise eher in Richtung Staat und zu Teilgruppen der Zivilgesellschaft (letzteres, wenn eine Integration ihrer Mitglieder erfolgt).
- intermediären Instanzen: Je nach Aufgabenkatalog und Zweck der intermediären Instanzen können sie entweder stärker zum Staat oder zur Zivilgesellschaft tendieren (Quartiersvereine oder Aufgabenübernahme durch lokale Initiativen). kommunalen Wohnungsunternehmen: Traditionell handeln sie vorwiegend einer staatlichen Logik folgend. Sie arbeiten aber zunehmend marktorientiert und stellen darüber hinaus Angebote für zivilgesellschaftliche und benachteiligte Gruppen bereit.

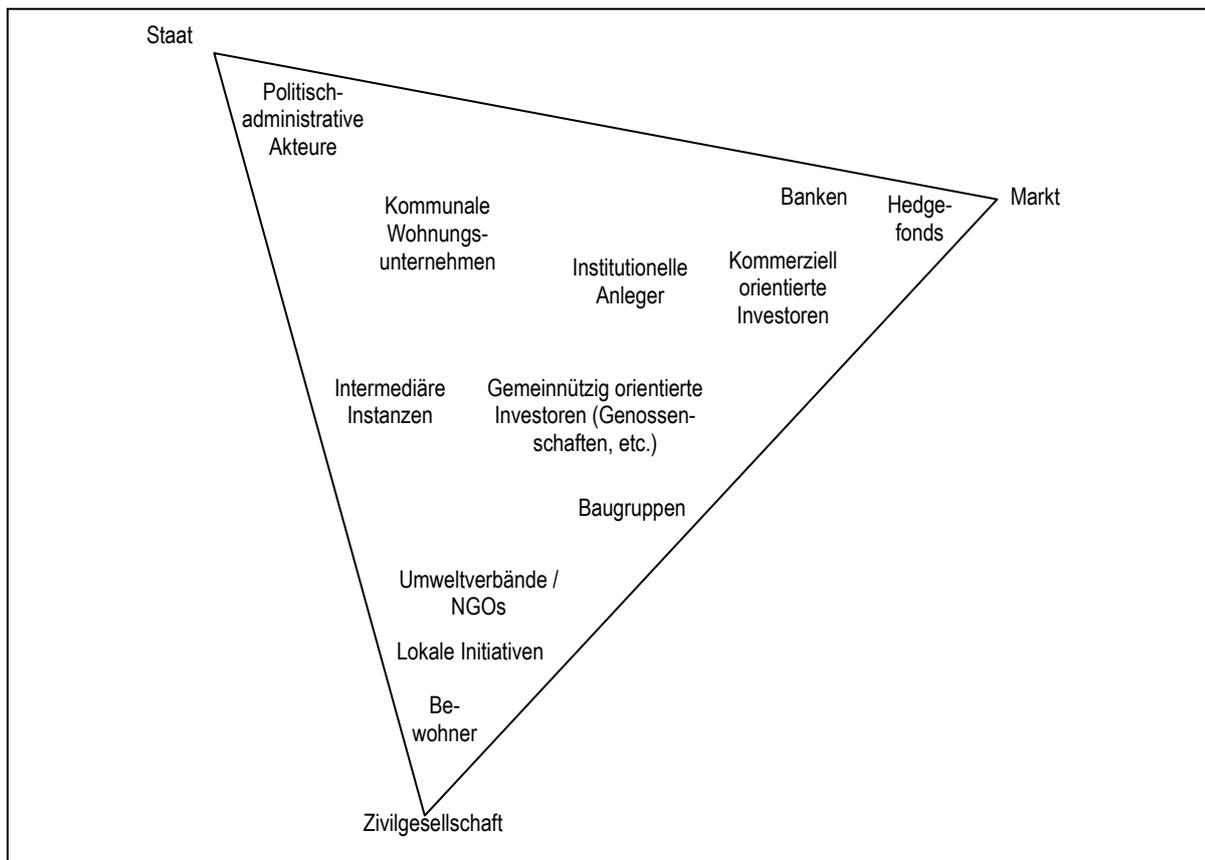


Abb. 4.3: Potentiell an den Prozessen zur Realisierung nachhaltiger Quartiere beteiligte Akteursgruppen
Quelle: eigene Darstellung

Wie in den vorhergehenden Kapiteln aufgezeigt, folgen diese Akteursgruppen unterschiedlichen Handlungsmotiven:

- wirtschaftlich bzw. finanziell orientierten Handlungsmotiven wie Renditeerwartungen (kommerziell orientierte Investoren, Grundeigentümer, ausführende Akteure, Akteure aus dem Finanzsektor) oder der Steigerung der wirtschaftlichen Attraktivität einer Stadt bzw. eines Stadtteils (kommunalstaatliche Wirtschaftsförderung);
- ökologisch orientierten Handlungsmotiven wie dem Schutz der Umwelt, der Reduzierung negativer Auswirkungen auf die Umwelt durch ressourcenschonendes Bauen (Umweltbehörden, Umweltverbände) oder einer ressourcensparenden Flächenpolitik (Stadtplanungsbehörden, planende Akteure);
- sozial orientierten Handlungsmotiven wie der Bereitstellung preiswerten Wohnraums (gemeinnützige Bauherren, Wohnungsbehörden), der Förderung eines stabilen sozialen Klimas im Stadtviertel (Sozial-, Jugend- und Kulturbehörden und von ihnen initiierte intermediäre Instanzen, gemeinnützige Bauherren, lokale Initiativen);
- interdisziplinär angelegten Handlungsmotiven wie der Förderung des Gemeinwohls durch die Bereitstellung von Wohnraum, der nicht nur preiswert ist, sondern gleichzeitig hohen ökologischen Anforderungen entspricht (Genossenschaften, Baugruppen, Experten).

Die Handlungsmotive der Gruppe der Endnutzer können je nach Überzeugung und Art der Endnutzer in einem oder mehreren dieser Bereiche liegen.

Einige der Akteure und Gruppen können gleichzeitig auch die Funktion eines Instruments übernehmen. So sind Baugruppen und Wohnungsgenossenschaften konkrete Akteursgruppen, stellen gleichzeitig aber auch ein Instrument dar. So kann durch die gezielte Förderung von Baugruppen und Wohnungsgenossenschaften das Ziel einer Verbesserung des Angebots an preiswertem, aber qualitativ hochwertigem Wohnraum auch für geringer verdienende Bevölkerungsgruppen erreicht werden.

4.5 Instrumente

So komplex und vielfältig die Aufgabenfelder einer nachhaltigen Quartiersentwicklung sind, so komplex ist auch der Instrumentenkatalog, der im Laufe der Zeit entwickelt wurde und zur Verfügung steht, um diese komplexen Aufgabenfelder zu bearbeiten. Instrumente werden hier verstanden als „Mittel (oder auch Maßnahmen), mit denen Planung realisiert oder implementiert wird“ (Hübler 1995: 635). Sie sind vom planungstheoretischen, -rechtlichen, -politischen und gesellschaftspolitischen Kontext abhängig (ebd.) und werden mit dem Ziel eingesetzt, Entwicklungen zu steuern.

Grundsätzlich wird hier zwischen formellen und informellen Instrumenten unterschieden. An dieser Stelle sei jedoch angemerkt, dass alle Instrumente, d.h. auch die informellen, gesetzlich verankert sind. Instrumente, die in einem Rechtsstaat angewendet werden, können nie losgelöst vom gesetzlichen Rahmen existieren. In anderen Worten, kommunale Gebietskörperschaften können nur Instrumente verwenden, die in irgendeiner Form rechtlich legitimiert sind und so auf einer legalen Grundlage beruhen. Der Begriff „informell“ ist somit irreführend und zweideutig. Er wird hier aber dennoch verwendet, da er sich im deutschsprachigen Raum und in der deutschsprachigen Literatur durchgesetzt hat. Das Aufkommen der informellen Instrumente ist im Zusammenhang mit einem Wandel im Planungsverständnis zu sehen, auf den hier kurz eingegangen wird.

In der Tat geriet seit Mitte der 1980er Jahre das deutsche Planungssystem aufgrund immer deutlicher werdender Steuerungsdefizite in die Kritik. Diese Steuerungsdefizite sind, wie bereits in Kap. 3.1.1 erwähnt, zurückzuführen auf (Fürst 2000a: 1ff)

- die Finanzengpässe der öffentlichen Haushalte;
- den Verlust der staatlichen Durchsetzungs- und Gestaltungsmacht;
- das Fehlschlagen staatlicher Programme und Konzepte;
- die Integration der EU und den zunehmenden Standortwettbewerb.

Die traditionellen Planungsverfahren sind aufgrund ihrer unflexiblen, regulierenden Funktionsweise, die durch langwierige Verfahren und überflüssige Regelungsintensität charakterisiert ist, nicht in der Lage, diesen veränderten Rahmenbedingungen angemessen Rechnung zu tragen. Vor diesem Hintergrund ist der Verständnisswandel in der Raumplanung zu sehen, der sich seit Ende der 1980er Jahre vollzogen hat: Anstelle der rein ordnungsorientierten Planung entwickelt sich das Verständnis zunehmend in Richtung einer **strategisch** ausgerichteten, **prozess-** und **umsetzungsorientierten** Planung, die die Adressaten als Partner und nicht ausschließlich als Nutznießer staatlicher Planungen sieht (Fürst 2000b: 17) (vgl. Tab. 4.2). Dieser Wandel im Planungsverständnis ist auch im Zusammenhang mit der Debatte um eine nachhaltige Entwicklung zu sehen.

Im Zusammenhang mit dem Wandel im Planungsverständnis ist die Entwicklung neuer Planungsinstrumente zu verstehen. In Ergänzung zu den traditionellen ordnungspolitischen (harten) Planungsinstrumenten ist die Anwendung neuer, auf Kooperation ausgerichteter, prozessorientierter (weicher) Planungsinstrumente und marktorientierter Instrumente zu beobachten (Fürst 2000a: 2 ff.).

	Traditionelle Planung	Neues Planungsverständnis
hinsichtlich Funktion	von der starren Ordnungsplanung von der Standortsicherung	zur flexiblen strategisch ausgerichteten, prozess- und umsetzungsorientierten Planung zur Lebensqualitätssicherung
hinsichtlich Handlungsmuster	vom Plan von der technischen Planung von der regulierenden Planung	zum Prozess zur Moderation partizipativer Entscheidungen zur kooperativen Planung
Hinsichtlich Steuerung	von der Steuerung durch Recht	zu Verhandlung, „paradigmatischer Steuerung“ und ökonomischen Instrumenten

Tab. 4.2: Wandel im Planungsverständnis
Quelle: nach Fürst (2000a: 2 f.; 2000b: 15)

Im Folgenden wird ein Überblick über die formellen und informellen Instrumente, die für die Realisierung von Quartieren relevant sein können, gegeben. Grundsätzlich werden die in diesem Zusammenhang gestalteten Planungsprozesse hier als Abfolge formeller und informeller Verfahren und Instrumente verstanden. Ein Schwerpunkt wird dabei auf die informellen Instrumente gelegt, da diese für Urban Governance-Prozesse in starkem Maße determinierend sind. Bei den hier vorgestellten Instru-

menten wird nicht der Anspruch auf Vollständigkeit erhoben. Es handelt sich vielmehr um eine Darstellung des Ausmaßes an Komplexität und Diversität bezogen auf die Wahl möglicher Instrumente.

4.5.1 Formelle Instrumente

Formelle Instrumente umfassen Instrumente zur Durchführung routinemäßiger, gesetzlich festgeschriebener Aufgaben. Im Bereich der Stadtplanung handelt es sich in Deutschland vor allem um die Instrumente der Bauleitplanung (Flächennutzungsplan und Bebauungsplan). Sie „gehören in den Regelungsbereich des öffentlichen Planungsrechts“ und sind „geprägt durch festgelegte Verfahrensschritte und Beteiligungsstrukturen“ (Pahl-Weber 2010: 227). „Das Planungsergebnis formeller Verfahren erzeugt eine Bindungswirkung und somit Planungssicherheit, in der vorbereitenden Bauleitplanung (FN-Planung) für die Gemeinde und in der verbindlichen Bauleitplanung Rechtsicherheit auch für die Bürger“ (ebd.).

Neben den formellen Instrumenten im Rahmen der Bauleitplanung ist die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach § 165 BauGB ein häufig verwendetes formelles Instrument in Urban Governance-Prozessen. Sie wird i.d.R. verwendet, um die Vorbereitung und zügige Durchführung einer im öffentlichen Interesse liegenden Entwicklung eines Ortsteils oder Gemeindeteils zu gewährleisten. Dazu wird die Gemeinde aufgefordert, alle Grundstücke im baulichen Entwicklungsbereich zu erwerben. Für den Fall, dass Grundstückseigentümer im städtebaulichen Entwicklungsgebiet nicht bereit sind, ihr Grundstück an die Gemeinde zu veräußern, können nach § 87 BauGB Grundeigentümer enteignet werden.

In der Schweiz ist eine Enteignung von Grundeigentum zur Durchführung städtebaulicher Projekte nicht grundsätzlich möglich, was den Handlungsspielraum staatlicher Akteure einschränkt (vgl. Tillemans, Rugg, Prélaz-Droux et al. 2011: 28). Jedoch ist eine Tendenz zu beobachten, dass vereinzelte Kantone Instrumente eingeführt haben, die der öffentlichen Hand zur Durchführung städtebaulicher Projekte einen größeren Handlungsspielraum ermöglichen. Dabei handelt es sich i.d.R. um Vertragslösungen (vgl. Kap. 4.5.2.2).

In der Schweiz handelt es sich bei den formellen Instrumenten auf kommunaler Ebene vor allem um die Nutzungspläne nach Art. 14 RPG. Diese grundeigentümergebundene Pläne legen die zulässigen Nutzungen fest und trennen das Siedlungsgebiet vom Nichtsiedlungsgebiet.

Ferner können in der Schweiz Sonderbauvorschriften nach den kantonalen Planungs- und Baugesetzen erlassen werden, in denen über das gesetzliche Minimum hinausgehende Maßnahmen festgeschrieben werden können (vgl. Kap. 11).

Neben den formellen Planungsinstrumenten gibt es auch formelle Finanzierungsinstrumente, wie z.B. die Finanzierung des Baus von Infrastrukturen über den kommunalen Haushalt nach Art. 19 RPG.

Des Weiteren gibt es formelle Beteiligungsinstrumente, die die klassische Bürgerbeteiligung nach § 3 BauGB in Deutschland und nach Art. 4 RPG in der Schweiz umfassen (vgl. auch Selle 2010: 357 f.).

4.5.2 Informelle Instrumente

Informelle Instrumente sind dadurch gekennzeichnet, dass sie „auf festgelegte Formen verzichtend, nicht förmlich [und] nicht grundsätzlich verbindlich“ sind (Pahl-Weber 2010: 227). Der Hauptunterschied zwischen informeller und formeller Planung liegt darin, „dass informelle Planung im Ablauf nicht bzw. nicht in der Genauigkeit geregelt ist wie die formelle Planung“ (Pahl-Weber 2010: 227). „Informelle Planungsverfahren unterliegen nicht vorgegebenen Verfahren des öffentlichen Planungsrechts“ (ebd.) und sind somit situations- und bedarfsbezogen einsetzbar. Die Regeln informeller Planung hängen darüber hinaus von dem jeweils gewählten Verfahren bzw. Instrument ab, werden dem jeweiligen Kontext entsprechend festgelegt oder auch zwischen Akteuren ausgehandelt (Pahl-Weber 2010: 227). Die Art und Weise, wie sie entwickelt und genutzt werden, hängt vom Plantyp, von der Planungsphilosophie der Bauverwaltung sowie von der Politik und Planungskultur in Kommune, Land und Bund ab. Informelle Verfahren sind dabei häufig „geprägt durch die Parallelität von Planung und Umsetzung“ (Pahl-Weber 2010: 228).

Informelle Verfahren und Instrumente wurden ursprünglich im Zusammenhang mit dem Wandel des Planungsverständnisses entwickelt und werden „häufig als Vorbereitung auf formelle Verfahren“ (Pahl-Weber 2010: 230) oder als Ergänzung zu diesen verwendet in Situationen, in denen die klassischen formellen Instrumente nicht ausreichen, die zunehmend komplexer werdenden Aufgabenlagen zu bearbeiten. Dabei besteht das Ziel, im Diskurs und in Kooperation zwischen den betroffenen Akteuren Lösungen zu konkreten Problem- oder Aufgabenlagen zu erarbeiten. Grundsätzlich können die

Prozesse im Rahmen von informellen Instrumenten als Gutachterverfahren, Wettbewerbsverfahren, dialogorientierte Verfahren und Kooperationsverfahren (Pahl-Weber 2010: 227) oder als Kombination aus diesen durchgeführt werden.

Die Akteurskonstellationen haben in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung, „was die Frage nach Inklusion und Exklusion in Planungsprozessen aufwirft. Die Diskussion über informelle Verfahren der Planung ist insofern intensiv mit dem Kontext der Governance-Debatte verknüpft“ (Pahl-Weber 2010: 229).

Instrumente informeller Planungen, die für die Realisierung nachhaltiger Quartiere relevant sind, können in folgende Untergruppen aufgeteilt werden: Planungsinstrumente, Vertragslösungen, institutionelle Anreizinstrumente, Beteiligungs- und Finanzierungsinstrumente.

4.5.2.1 Planungsinstrumente

Zu den informellen Planungsinstrumenten gehören die Erarbeitung von **Entwicklungsleitlinien** bzw. **Entwicklungsleitbildern** in kooperativ angelegten Prozessen auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen wie z.B. Stadtentwicklungskonzepte und Stadtteilentwicklungskonzepte in Deutschland oder Entwicklungsleitbilder und Strukturkonzepte in der Schweiz. Das Ergebnis dieser Prozesse dient häufig als Grundlage für die Beantragung von Fördermitteln übergeordneter Instanzen. Auf diese Weise wird garantiert, dass Fördermittel innerhalb einer Gesamtstrategie eingesetzt werden und nicht isoliert voneinander. Neben der Funktion der Leitbilder als Basis für die Fördermittelbeantragung verfolgen diese Instrumente auch den Zweck, Kooperations- und Austauschprozesse zu initiieren, um so räumliche Entwicklungen aufeinander abzustimmen. In Deutschland werden diese Instrumente auch als vorbereitende Planungen bezeichnet. Sie haben einen „vorbereitenden“ Charakter für den darauf folgenden Einsatz formeller Instrumente oder für den darauf folgenden Einsatz finanzieller Anreizinstrumente. Die Erarbeitung von Entwicklungsleitlinien kann entweder als offener Prozess erfolgen, an dem ein möglichst großer Teil der betroffenen Akteure beteiligt ist, oder sie ist als relativ geschlossener Prozess angelegt und integriert nur eine begrenzte Anzahl an Schlüsselakteuren. Zur Ausgestaltung der Beteiligungsprozesse können dabei unterschiedliche Beteiligungsinstrumente gewählt werden (s.u.). Auch Rahmenpläne (in Deutschland) und kommunale Richtpläne (in der Schweiz) gehören zu dieser Kategorie der informellen Planungsinstrumente.

Des Weiteren fallen in diese Kategorie die Durchführung von **Gutachterverfahren** und **Wettbewerben** zur Auswahl unterschiedlicher Varianten. Dabei kann je nach Ausrichtung und Zielobjekt zwischen (Ideen-)Wettbewerben, Investorenauswahlverfahren, Interessenbekundungsverfahren und Bieterauswahlverfahren unterschieden werden. Gemeinsam ist diesen Verfahren, dass sie die Möglichkeit bieten, aus mehreren Varianten die für ein konkretes Vorhaben beste Lösung auszuwählen.

Unter den informellen Planungsinstrumenten werden hier auch Instrumente verstanden, die die Organisation und steuernde Koordination kooperativer Planungsprozesse zum Ziel haben. Diese beziehen sich häufig auf eine Teileinheit der beteiligten Akteursgruppen. Dazu gehören z.B. **Organisations- und Vernetzungsinstrumente**, die bestimmte Akteure miteinander vernetzen, wie etwa gemeinsame Projektentwicklungen zwischen Kommunen und Investoren im Rahmen von Public Private Partnerships oder die Einführung integrativer Organisationsstrukturen in der Verwaltung. Darunter fällt auch die integrierte Stadtentwicklungspolitik⁷² als Instrument einer nachhaltigen Stadtentwicklung.

4.5.2.2 Vertragslösungen

Ein zunehmend genutztes Instrument sind Vertragslösungen nach privatem oder öffentlichem Recht. Vertragslösungen nach privatem Recht sind z.B. **Grundstückskaufverträge** (in der Schweiz z.B. nach Art. 942-947 Privatrecht und in Deutschland nach dem bürgerlichen Recht (BGB)). Diese werden zunehmend genutzt, um in ihnen Anforderungen, die über die geltenden rechtlichen Standards hinausgehen, festzuhalten. Der Inhalt dieser privatrechtlichen Verträge wird i.d.R. zwischen den einzelnen Vertragsparteien in mehr oder weniger langen Prozessen ausgehandelt.

Besonders relevante Vertragslösungen nach öffentlichem Recht sind in Deutschland die **städtebaulichen Verträge** nach § 11 BauGB. Mit der Einführung dieses Instruments ist ein Interessenausgleich zwischen Baurägern und Kommunen im Vergleich zu den klassischen Bauleitplänen einfacher ge-

⁷² „Allgemein kann unter integrierten Ansätzen eine räumliche, zeitliche und sachliche Abstimmung und Vernetzung unterschiedlicher politischer Handlungsfelder und Fachplanungen verstanden werden, bei der unter Vorgabe bestimmter (finanzieller) Instrumente definierte Ziele erreicht werden sollen. Dabei spielt die frühzeitige und umfassende Einbindung aller auch außerhalb von Politik und Verwaltung stehender, für die nachhaltige Stadtentwicklung relevanter Akteure eine herausragende Rolle. Dazu gehören vor allem die lokale Bevölkerung und Wirtschaftsakteure.“ (Franke, Strauss & Reimann 2007: 15).

worden. Das Instrument des städtebaulichen Vertrags ist im deutschen Städtebaurecht seit 1993 verankert und regelt die Verteilung von Leistungen zwischen Kommunen und privaten Investoren. Diese können umfassen: die Übernahme von Planungen und Maßnahmen durch den Investor auf dessen Kosten; die unentgeltliche Übertragung von Grundstücken (z.B. für die Einrichtung öffentlicher Infrastrukturen oder Parkanlagen); die Übernahme von Kosten, die die Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen im Kontext der Baulanderschließung oder des Projekts aufwenden muss und die Übernahme spezieller Bindungen durch den Bauherrn (z.B. bzgl. konkreter Nutzungen) (vgl. § 11 BauGB⁷³). Mit Hilfe des Instruments des städtebaulichen Vertrags ist es möglich, in Verhandlungen eine Einigung zwischen den Privatinteressen der Bauwirtschaft und den am Gemeinwohl orientierten Interessen der kommunalen öffentlichen Hand zu erzielen (Einig, Grabher, Ibert et al. 2005: V). Die Vertragspraxis in Deutschland zeigt, dass „neue vertragsbasierte institutionelle Arrangements flexiblere Lösungen gestatten, die sowohl für die öffentliche Hand wie für die Privatwirtschaft mit positiven Effekten verbunden sind“ (Schmidt-Eichstaedt 2005 zit. in Einig, Grabher, Ibert et al. 2005: V).

In der Schweiz erfüllen **Rahmenverträge** zwischen öffentlichen und privaten Akteuren eine ähnliche Funktion. So können sie die Definition der Aufgaben und Kostenaufteilung (z.B. für die Baulanderschließung, für Infrastrukturen oder die Altlastenbereinigung) der einzelnen Projektteilnehmer im Hinblick auf die Vorbereitung und Umsetzung konkreter Planungsvorhaben zum Gegenstand haben. In diesen Verträgen kann auch die Verteilung des Mehrwerts, der durch eine Umzonung oder eine Erhöhung des Bauindex erreicht wird, geregelt werden.

Des Weiteren ist in der Schweiz eine Tendenz zu beobachten, dass vereinzelte Kantone Instrumente⁷⁴ eingeführt haben (Kantone Freiburg, Obwalden, Basel-Stadt, Genf, etc.) bzw. versuchen einzuführen (Kantone Waadt und Appenzell), die der öffentlichen Hand zur Durchführung städtebaulicher Projekte einen größeren Handlungsspielraum ermöglichen sollen (Tillemans, Ruegg, Prélaz-Droux et al. 2011: 46 f.). So kann z.B. im Kanton Freiburg nach Art. 48 RPBG (Kantonales Raumplanungs- und Baugesetz) die Gemeinde „mit der Grundeigentümerschaft im Hinblick auf die Überbauung von Grundstücken, die sie einzuzonen gedenkt, verwaltungsrechtliche Verträge abschließen. Diese Verträge können die Finanzierungsmodalitäten für die Erschließung der eingezonten Grundstücke festlegen. Sie können ebenfalls ein Kaufsrecht zugunsten der Gemeinde vorsehen für den Fall, dass die Grundstücke nach Ablauf einer bestimmten Frist nicht überbaut sind.“ Neben der vertraglichen Festschreibung von Kaufsrechten (vgl. auch Kanton Genf) oder Realisierungsfristen (vgl. auch Kanton Obwalden), wurden z.B. in den Kantonen Basel-Stadt und Neuenburg Dispositive eingeführt, die das Erheben einer Steuer auf den Mehrwert, der durch Umzonungen entsteht, regeln. Ferner besteht im Kanton Genf nach Art. 4A LGZD („Loi générale sur les zones de développement“) die Möglichkeit, Investoren die in der „Zone de développement“ ein städtebauliches Projekt realisieren, vertraglich dazu zu verpflichten, eine bestimmte Anzahl an öffentlich geförderten Wohnungen zu realisieren oder einen Teil ihres Grundeigentums an den Staat, eine Gemeinde oder eine wohltätige Institution abzutreten, damit diese auf dieser Fläche öffentlich geförderte Wohnungen bauen können (Tillemans, Ruegg, Prélaz-Droux et al. 2011: 46 f.).

4.5.2.3 Institutionelle Anreizinstrumente

Institutionelle Anreizinstrumente sind auf eine nicht-finanzielle Unterstützung ausgerichtet und umfassen z.B. die Initiierung von **Erfahrungsaustauschnetzwerken**, die Erstellung von Handbüchern und **Leitfäden** und die Durchführung von **Schulungen und Fortbildungen** zur Vermittlung des nötigen Know-hows. Darunter fällt aber auch die Einrichtung öffentlicher Informationsstellen, die z.B. betroffene Akteure über Förderprogramme informieren, fachliches Know-how vermitteln oder die Vernetzung zum Erfahrungsaustausch initiieren und organisieren. Diese institutionellen Anreizinstrumente können je nach Ausrichtung auf den unterschiedlichen räumlichen Ebenen (europäische, nationale, Bundesland/Kanton, kommunale Ebene) und in unterschiedlichen Themenbereichen (Energiesparen, ökologisches Bauen, Bauen in Baugruppen etc.) eingesetzt werden.

4.5.2.4 Beteiligungsinstrumente

Eine weitere Form sind Instrumente zur Beteiligung betroffener Bürger an konkreten Projektplanungen. Diese Instrumente können sowohl sehr offen als auch relativ geschlossen angelegt sein und ermöglichen die Beteiligung einer unterschiedlich großen Anzahl von Teilnehmern. Zu diesen Beteiligungsinstrumenten zählen u.a. Informationsveranstaltungen, öffentliche Debatten, runde Tische, Ar-

⁷³ Ausführliche Erläuterungen sind bei Schmidt-Eichstaedt (2005) zu finden.

⁷⁴ Ausführliche Informationen zu den unterschiedlichen Instrumenten zur Mobilisierung von Bauland sind bei Tillemans, Ruegg, Prélaz-Droux et al. (2011: 46 f.) zu finden.

beitskreise, Workshops, Mediationen, Bürgerforen, Bürgerbüros, aber auch stark strukturierte partizipative Planungsinstrumente, wie Perspektivenwerkstätten, Planungszellen, Bürgergutachten, Zukunftswerkstätten, Konsensuskonferenzen und Zukunftskonferenzen. Darüber hinaus können unter die Beteiligungsinstrumente im weiteren Sinne auch kooperative Organisationsformen gezählt werden, die die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren in den Realisierungsprozessen ermöglichen und strukturieren. Diese Beteiligungsinstrumente können sich auf ein oder mehrere Themenfelder beziehen. So bezieht sich z.B. die Umweltkommunikation auf alle „Thematisierungsformen, die sich auf Umweltzustände, -entwicklungen und umweltpolitischen Fragestellungen jedweder Art beziehen“ (Lass & Reusswig 2002 zit. in Danner 2003: 67), und hat die „Förderung umweltverantwortlicher Einstellungen sowie Verhaltensweisen“ zum Ziel (Danner 2003: 67). Aufgrund seiner besonderen Bedeutung für Urban Governance wird auf das Konzept der Partizipation in Kap. 4.5.3 in detaillierter Form eingegangen.

4.5.2.5 Finanzierungsinstrumente

Eine Schlüsselfrage bei der Realisierung nachhaltiger Stadtviertel ist die Form der Finanzierung. Diese Frage gewinnt zudem vor dem Hintergrund der leeren Haushaltskassen der öffentlichen Hand auf der einen Seite und den Qualitätsansprüchen der Nachhaltigkeit, deren Maßnahmen in der Anschubphase i.d.R. mit Mehrkosten verbunden sind, auf der anderen Seite an Bedeutung.

Neben den formellen kommunalen Finanzierungsinstrumenten (Steuern, Gebühren, Beiträge, Zuweisungen vom Land) gibt es **informelle Finanzierungsinstrumente** wie z.B. Beteiligungen und Einnahmen aus Miet- und Pachtverträgen oder aus wirtschaftlicher Betätigung. Unter letzteres fällt auch die In-Sich-Finanzierung von Bauprojekten, bei der Grundstückerschließungen oder Infrastrukturen durch Planungsgewinne, die aus Grundstücksverkäufen erzielt werden, finanziert werden. Als informelle Finanzierungsinstrumente können auch die bereits erwähnten städtebaulichen Verträge oder Rahmenverträge gelten, wenn diese die Finanzierung konkreter Vorhaben zum Gegenstand haben. Auch Sponsoring zählt zu den informellen Finanzierungsinstrumenten, wobei das Sponsoring i.d.R. nur in Bereichen angewendet werden kann, in denen es auch für den Sponsor einen Mehrwert bringt. So können Unternehmen, die sich in einem neuen Quartier ansiedeln, daran interessiert sein, dass der angrenzende öffentliche Raum als Standort oder für den Aufenthalt ihrer Mitarbeitenden aufgewertet wird, und somit bereit sein, diesbezügliche Maßnahmen finanziell zu unterstützen. Auch die Einrichtung themenspezifischer, aus öffentlichen und privaten Geldern gespeister Fonds können zur Förderung konkreter Maßnahmen eingesetzt werden, wobei solche Förderfonds häufig auf Bundes- oder Länder- bzw. Kantonebene und weniger auf kommunaler Ebene eingerichtet werden (z.B. Klimafonds). Auf kommunaler oder Quartiersebene sind es vor allem Budgets oder Fonds, die organisierte Bürgerinitiativen oder sozio-kulturelle Stadtteilzentren für Quartiersarbeit und -projekte zur selbstständigen Verwaltung und Nutzung erhalten.

Finanzielle Anreizinstrumente umfassen finanzielle Förderprogramme und vergünstigte Kredite. Der Einsatz dieser Instrumente hat zum Ziel, Entwicklungen in eine bestimmte Richtung zu lenken. Der Inhalt dieser Förderprogramme bzw. die Fördermodalitäten oder auch die Kreditkonditionen werden entweder unilateral festgelegt oder mit den betroffenen Akteuren verhandelt. Im Rahmen der Realisierung nachhaltiger Quartiere kann der Einsatz solcher Instrumente helfen, innovative unerprobte Maßnahmen oder Bauprojekte zu realisieren, die ein größeres Risiko für den Investor beinhalten als traditionelle Bauprojekte. Darüber hinaus ermöglichen sie es, soziale oder ökologische Maßnahmen zu realisieren, die sich ansonsten nicht rechnen würden. Unter diese Art von Instrumenten fällt auch die staatliche Wohnungsbauförderung. Weitere Beispiele sind die finanzielle Förderung von Ausstellungen (nationalen oder internationalen) und in der Schweiz die Agglomerationspolitik des Bundes, die konkrete Transport- und städtebauliche Vorhaben in Kommunen fördert.

Um die anvisierten Ziele zu erreichen, ist es wichtig, dass die Förderprogramme und ihre Kriterien so aufgestellt und definiert sind, dass sie kontrahierende Lateraleffekte soweit wie möglich unterbinden. Finanzielle Anreizmittel findet man vorwiegend auf den oberen räumlichen Ebenen, wie der europäischen, der nationalen, der Ebene der Bundesländer und Kantone und in begrenztem Maße auf kommunaler Ebene. Unter die finanziellen Anreizinstrumente fallen auch Steuervergünstigungen, z.B. bei besonders energiesparenden Maßnahmen.

Als Ergänzung dieser klassischen finanziellen Anreizinstrumente gewinnen neuartige innovative Finanzierungsinstrumente an Bedeutung. In diesem Zusammenhang ist die europäische JESSICA-Initiative (Joint European Strategy for Sustainable Investment for City Areas) zur dauerhaften Finanzierung stadtentwicklungsorientierter Projekte zu nennen. Es handelt sich dabei um eine Initiative der Europäischen Kommission, die von den Nationalstaaten getragen und in der Leipzig Charta (BMVBS 2007) als vielversprechende Möglichkeit bezeichnet wird, „um die Wirksamkeit der herkömmlichen nationalen und europäischen Finanzierungsquellen zur Förderung der Stadtentwicklung [...] zu ver-

stärken“ (Leipzig Charta zit. in Jakuboswki 2007: 1). Die „Stadtentwicklungsinvestitionen sollen [dabei, d. Verf.] durch kreditorientierte Instrumente oder durch Beteiligungen in Form von Eigen- oder Risikokapital finanziert werden“ (Jakubowski 2007: 1). Diese Initiative verfolgt somit „einen Ansatz, der das Gemeinwohl wie z.B. Stadtentwicklung nicht allein durch ‚Heuschrecken‘ und Fondsmanager in Bedrängnis bringen lässt, sondern mit den Waffen des Financial-Engineering zurückschlägt und gleichsam bislang ungeliebte Akteure und Prozesse für die gute Sache gewinnen möchte“ (ebd. I). Eine besondere Rolle kommt dabei im europäischen Kontext der Europäischen Investitionsbank (EIB) und in Deutschland den Förderbanken des Bundes und der Länder zu⁷⁵.

4.5.3 Partizipation als wichtiger Teilaspekt von Urban Governance

Da Partizipation nicht nur ein Instrument, sondern ein wichtiger Teilaspekt von Urban Governance, bzw. unter dem Stichwort der Trilateralität ein bedeutendes Merkmal von Urban Governance ist, wird im Folgenden detaillierter darauf eingegangen.

Ganz allgemein heißt Partizipation „Teilhabe, Beteiligung, Teilnahme, Mitwirkung ...“ (Selle 2010: 357). Im Bereich der Raumentwicklung beschreibt ein Partizipationsprozess einen Prozess, an dem die Bürger aktiv beteiligt sind (Rabinovich Behrend 1996 zit. in Lawrence 2003: 334). In Anlehnung an Godbout (1983: 35 zit. in Mettan 1992: 82) kann Partizipation als Austausch zwischen Entscheidungsträgern und Bürgern verstanden werden. Während die Entscheidungsträger akzeptieren, einen Teil ihrer Entscheidungskompetenz an die Bürger abzugeben, sind die Bürger im Gegenzug bereit, die zeitlichen Ressourcen für die Beteiligung an einem Planungsprojekt aufzubringen. In dieser Definition kommt gut die Wechselwirkung zwischen der Abgabe von Macht auf der einen Seite und personellem und zeitlichem Engagement auf der anderen Seite zum Ausdruck.⁷⁶

Das Konzept der Partizipation⁷⁷ gibt es nicht erst seit dem Aufkommen der Debatte um eine nachhaltige Entwicklung. In der Tat kam in der Stadt- und Raumentwicklung das Konzept der Partizipation bereits in den 1960er Jahren auf. Es gewann zu diesem Zeitpunkt an Bedeutung, als man sich bewusst wurde, dass aufgrund der sich ändernden Lebensstile, der Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und des Freizeitverhaltens, das Wohnungsangebot sowie die Grundlinien des fordistischen Städtebaus nicht mehr den Vorstellungen und Lebensweisen der Bewohner (Nachfrage) entsprachen. In der aktiven Beteiligung von Bewohnern an Stadtplanungsprozessen und bei der Planung und Gestaltung von Wohnungen wurde eine Antwort auf die Infragestellung des fordistischen Städtebaus gesehen (Rabinovich Behrend 1996 zit. in Lawrence 2003: 334). Dies ist insbesondere im Zusammenhang mit den sozialen Bewegungen der 1970er Jahren zu verstehen, die sich auf Stadtteilebene in politischen Prozessen engagiert haben.

Aus legaler Sicht wurde das Prinzip der Partizipation der Bevölkerung in räumliche Planungsprozesse in der Schweiz 1979 im LAT (Art. 4 Information und Mitwirkung) festgeschrieben: „1 Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden unterrichten die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen nach diesem Gesetz. 2 Sie sorgen dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann.“ In Deutschland schreibt § 7 Abs. 6 ROG den Landesgesetzgebern die Einführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung neben einer Beteiligung öffentlicher Stellen vor. Im Baugesetzbuch schreibt § 3 Abs. 1 vor, dass in der Bauleitplanung die Öffentlichkeit „frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung zu unterrichten“ und ihr „Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung“ zu geben ist. Bei diesen gesetzlichen Grundlagen handelt es sich jedoch um relativ vage Prinzipien, die eine relativ große Freiheit der Interpretation zulassen.

Eine Renaissance erfuhr die Debatte um Partizipation in den 1990er Jahren im Zusammenhang mit der Diskussion um eine nachhaltige Entwicklung. Die Einbeziehung der betroffenen Bevölkerungsgruppen wurde als ein determinierender Faktor zum Erreichen einer nachhaltigen Entwicklung gesehen (vgl. Kap. 5.1). Während Partizipation in den 1970er Jahren vor allem einer „bottom-up“-Logik folgte, folgen die Ansätze seit der Renaissance in den 1990er Jahren eher einer „top-down“-Logik (Leresche & Audétat 2006: 4). D.h., dass Beteiligungsprozesse zum Großteil „von oben“ initiiert wer-

⁷⁵ Weitere Informationen vgl. BBR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9.2007: Stadtentwicklungsfonds.

⁷⁶ In den Sozial- und konkret in den Politikwissenschaften wird der Begriff Partizipation verwendet, um unterschiedliche politische Systeme hinsichtlich des Ausmaßes der Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungsprozessen zu differenzieren (Merlin & Choay 2005: 613).

⁷⁷ Partizipation und Beteiligung werden hier synonym verwendet.

den und die Initiative häufig dementsprechend nicht von den betroffenen Bürgern selbst ausgeht, sondern die Beteiligung von politisch-administrativen oder privatwirtschaftlichen Akteuren angeregt wird.

Die Renaissance der Bedeutung von Partizipation, die über die im Gesetz festgeschriebenen Beteiligungsverfahren (Information und Stellungnahmen) hinausgeht, ist aber auch im Zusammenhang mit einem Wandel des traditionellen Planungsverständnisses zu sehen (vgl. Kap. 4.5), das wiederum auf dem sich wandelnden Staatsverständnis beruht⁷⁸.

Bis in die 1980/90er Jahre waren Planungsprozesse von der Dominanz von „Experten“ (Stadtplaner, Architekten, Planungsämter etc.) geprägt, die mit einer Reihe von Instrumenten (Richtpläne und Nutzungspläne in der Schweiz; Bebauungs- und Flächennutzungspläne in Deutschland), die Raumentwicklung im Sinne des Gemeinwohls steuerten. Es herrschte die Ansicht vor, dass die Raumentwicklung mit diesen klassischen Planungsinstrumenten kontrollierbar und steuerbar ist, und dass die Experten allgemeine Kenntnis darüber haben, was dem Gemeinwohl dient bzw. was für die betroffenen Bevölkerungsgruppen gut ist. Diese Experten sind aber i.d.R. nicht ausreichend über die Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerungsgruppen informiert und verfügen oft über realitätsfremde Vorstellungen darüber, was für die betroffenen Bevölkerungsgruppen „gut ist“ (OECD 1998 zit. in Lawrence 2003: 332). Diese Diskrepanz zwischen den Vorstellungen der Experten und den realen Bedürfnissen der Nutznießer der Planungen führt oft zu nutzungsfernen Planungen. Das Problem liegt auch darin, dass nur monetäre Werte nicht aber ästhetische, ökologische und soziale Werte und die Nutzerqualität, die von den Bedürfnissen der betroffenen Bevölkerungsgruppen abhängt, quantifiziert werden. Vor dem Hintergrund dieser Problemlage hat die Partizipation der betroffenen Bevölkerungsgruppen zum Ziel:

- der Diversität der betroffenen Bevölkerung und ihrer Bedürfnisse Rechnung tragen. Jedes Individuum und jede soziale Gruppe hat unterschiedliche Präferenzen und Wertvorstellungen und interpretiert Planungsprojekte auf eine andere Weise (Lawrence 2003: 332). Durch Partizipation können diese unterschiedlichen Präferenzen und Bedürfnisse zum Ausdruck gebracht und diskutiert werden, und es kann gemeinsam nach Lösungen gesucht werden, mit denen sich die Betroffenen identifizieren können.
- die sozialen und ökonomischen Aspekte zu berücksichtigen, die die Gemeinschaft betreffen (Canter, Krampen & Stea 1988 zit. in Lawrence 2003: 333);
- die Akzeptanz und Legitimation planerischer Eingriffe bei der Bevölkerung verbessern (Canter, Krampen & Stea 1988 zit. in Lawrence 2003: 333).

Partizipation kann im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung in unterschiedlichen Handlungsfeldern Anwendung finden, z.B. bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen zur Förderung sanfter Mobilität, zur Begrünung von Gebäudewänden, Straßenzügen oder Stadtvierteln, zur Gestaltung öffentlicher Plätze und Grünflächen, zum Abfallmanagement, zur Organisation lokaler gesundheitsbezogener oder sozialer Dienstleistungen, zur Förderung lokaler sozialer Quartiersinitiativen (vgl. Burand 2006: 119).

In Anlehnung an die Systematisierung von Urban Governance auf der Grundlage des Aufgabentypus (vgl. Kap. 3.5.1) kann zwischen folgenden Gegenständen der Beteiligung unterschieden werden:

- Beteiligung bei der Planung und Gestaltung von Raumeinheiten (Diskursprozesse, Konzeptprozesse, Umsetzungsprozesse);
- Beteiligung am Management von Raumeinheiten, Dienstleistungen und Initiativen (Umsetzungs- und Managementprozesse);
- Beteiligung zur Lösung von Konflikten⁷⁹ (Mediationsprozesse).

Bei Vorhaben der nachhaltigen Stadterweiterung oder -erneuerung können dabei alle Beteiligungsgegenstände eine Rolle spielen. Meist sind es aber die ersten beiden, die von Bedeutung sind. Mediationsprozesse werden nur initiiert, wenn Konflikte nicht anderweitig zu lösen sind oder eine andere Lösung zu einer Reduzierung des Gemeinwohls führen würde. Festzuhalten ist aber, dass sich die Partizipation bei Stadterweiterungsvorhaben anders gestaltet als bei Vorhaben der Stadterneuerung. Wäh-

⁷⁸ Der Verständniswandel in der Raumplanung ist im Zusammenhang mit dem sich wandelnden Verständnis staatlicher Steuerung zu sehen (vgl. Kap. 3.1.1), das u.a. mit Titeln wie „kooperativer Staat“ (Voigt) oder der „aktivierende Staat“ (Blanke) bezeichnet wird (vgl. Fürst 2000: 1).

⁷⁹ Aber die Anwendung von öffentlicher Beteiligung zur Konfliktlösung wird kontrovers diskutiert: Während die einen eine Verbesserung durch partizipative Prozesse sehen, sehen andere diesen Erfolg skeptisch. So hat z.B. bei einer empirischen Studie zum Abfallmanagement sich herausgestellt, dass die öffentliche Beteiligung nicht zwangweise zu einer verbesserten und allseits akzeptierten Konfliktlösung führt, sondern dass die Beteiligung häufig zu neuen, zusätzlichen Konflikten geführt hat (Wiedemann & Femers 1990).

rend bei letzterer die betroffenen Bürger als Anwohner bereits vor Ort und somit leicht identifizierbar sind, ist die Identifizierung der zukünftigen Nutzer bei Stadterweiterungsvorhaben schwieriger. Durch breit angelegte Informationskampagnen und Anzeigen in lokalen Zeitungen können interessierte Bürger jedoch ausfindig gemacht werden. Ein weiteres Problem stellen die langen Planungszeiträume dar, die solche Vorhaben benötigen, und die i.d.R. zwischen fünf und zehn Jahren liegen. So kann es vorkommen, dass in der Planungsphase beteiligte Bürger schließlich nicht mit den letztendlichen Nutzern übereinstimmen. Trotz dieser Probleme birgt eine frühzeitige Nutzereinbindung viele Vorteile. Es kann hierdurch ein kundenorientiertes Angebot geschaffen werden, das die Akzeptanz fördert und den Gebrauchswert der Wohnungen und des Wohnumfelds steigert. Des Weiteren fördert dies eine frühzeitige Identifikation mit dem Wohnumfeld, was sich wiederum positiv auf den Aufbau sozialer Netze unter den Bewohnern auswirkt (BBR 2005a: 26).

Darüber hinaus gibt es unterschiedliche Arten der Partizipation (vgl. Abb. 4.4). Grundsätzlich kann zwischen unilateralen und bilateralen Formen unterschieden werden. Innerhalb der bilateralen Formen können darüber hinaus auf der Basis der Faktoren Zeit, Ort und Einflussgrad der beteiligten Bevölkerungsgruppen bzw. der ihr zugestandenen Macht bzw. Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse (Entscheidungskompetenz) drei Unterformen unterschieden werden (in Anlehnung an Mettan (1992: 81) und Wiedemann & Femers (1990)):

1. Information, Sensibilisierung (unilateral)

Als einseitige Kommunikationsform ermöglicht Information die Erklärung von Zielen und Handlungsfeldern, der Wahl von Handlungsoptionen (z.B. konkrete Projektvarianten) und von Entscheidungen. Sie kann über Informationsbroschüren, öffentliche Informationsabende, das Internet oder traditionelle Medien erfolgen. Obwohl es sich um die unterste Ebene der Partizipation handelt, entfaltet Information dennoch eine gewisse Macht, denn nur wer über Entwicklungen und geplante Projekte informiert ist, kann entsprechend handeln. Diese unilaterale Beteiligungsform ist damit die Voraussetzung für alle weiteren Formen der Beteiligung an Entscheidungsprozessen.

Sensibilisierung ist eine Sonderform der Information. Sie ist auf die Wissenserweiterung der Bürger ausgerichtet mit dem Ziel, eine Verhaltens- oder Einstellungsänderung hervorzurufen.

2. Klassische Öffentlichkeitsbeteiligung („consultation“) (bilateral)

Bei dieser Form handelt es sich um die gesetzlich vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung. Ihr Ziel ist es, auf der Basis von Information Reaktionen auf ausgewählte Optionen zu wecken oder eine vorgeschlagene Option zu bestätigen. Auch wenn den Bürgern mit der gesetzlich vorgeschriebenen Bürgerbeteiligung der Eindruck vermittelt wird, Einfluss auf die Entscheidungen ausüben zu können, ist dieser relativ gering, und die Entscheidung, ob sie die Stellungnahmen berücksichtigt, liegt ausschließlich im Ermessen der öffentlichen Hand. Zwischen den Zeitpunkten der Information, der Möglichkeit zur Stellungnahme und der Entscheidung über die Berücksichtigung der Stellungnahmen liegen normalerweise beträchtliche Zeiträume.

3. Dialog, Beratung, Mitwirkung („concertation“) (bilateral)

Diese Form der Beteiligung ist nicht so exakt definiert wie die Konsultation. Die öffentliche Hand tritt in Dialog mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen, wobei die Vorstellung der Planungsvarianten und die Stellungnahme dazu zeitgleich vor Ort erfolgen. Dies kann z.B. in Form einer öffentlichen Debatte geschehen. Den Bürgern wird so die Möglichkeit geboten, ihre Argumente direkt mit den Verantwortlichen der öffentlichen Hand zu diskutieren. Auch wenn die Entscheidungskompetenz ausschließlich bei der öffentlichen Hand liegt, so ist die Wahrscheinlichkeit der Berücksichtigung pertinenter Argumente höher als bei der Konsultation.

4. Kooperation, Verhandlung (bilateral)

Bei Kooperationen werden Projekte von Vertretern der öffentlichen Hand und der betroffenen Bevölkerungsgruppen gemeinsam erarbeitet. Die Bürger werden als Partner der öffentlichen Hand gesehen. Die Entscheidungskompetenz liegt somit gemeinsam bei allen Kooperationspartnern. In Situationen mit kontroversen Überzeugungen umfasst die gemeinsame Suche nach Lösungen Verhandlungen, die somit Teil der Kooperation sind. Kooperationen kommen nur zustande, wenn alle Beteiligten in ihr einen Mehrwert sehen und eine Einigung über die Verteilung dieses Mehrwerts erzielt werden kann. Dieser Einigungsprozess erfolgt in Form von Verhandlungen.

Die Partizipationsformen können gleichzeitig als ein Mehrebenensystem verstanden werden, wobei mit ansteigender Ebene (1-2-3-4) das Ausmaß des Einflusses der Öffentlichkeit zunimmt, gleichzeitig aber die Anzahl der Akteure, die beteiligt werden können, abnimmt.

Information ist die Grundvoraussetzung, um andere Partizipationsformen durchführen zu können. In der Realität beschränkt sich die Bürgerbeteiligung in den meisten Fällen auf Informations- und Konsultationsprozesse. Nur in seltenen Fällen werden die Bürger wirklich an Entscheidungen beteiligt (Leresche & Audétat 2006: 5). Aufgrund der Komplexität der politisch-administrativen, gesellschaftlichen und ökonomischen Strukturen ist eine breite, allumfassende Partizipation i.d.R. nicht möglich und erfolgt eher punktuell und ist vor allem auf der lokalen Ebene zu finden. Auch ist zu beobachten, dass häufig soziale Gruppierungen, Initiativen und Vereine eher als Individuen beteiligt werden (Merlin & Choay 2005: 613), was auch auf die Komplexität der Strukturen und Themen zurückzuführen ist.

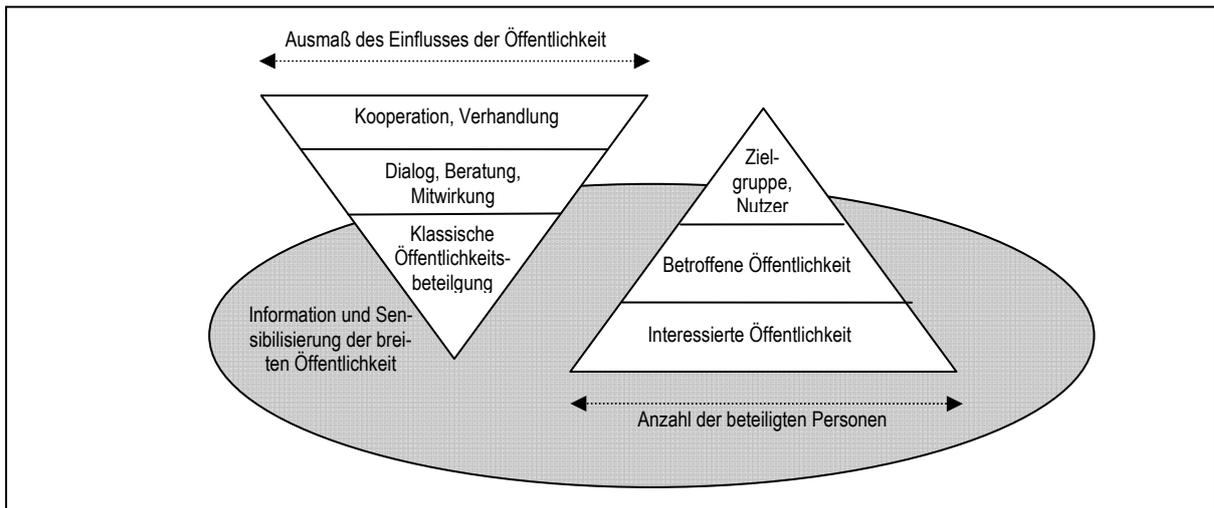


Abb. 4.4: Formen der Partizipation
Quelle: nach Mettan (1992: 82), Wiedemann & Femers (1990)

Bei Urban Governance, wie sie hier verstanden wird, werden zumindest während eines Teils des Prozesses die bilateralen Partizipationsformen Kooperation bzw. Verhandlung eingesetzt. Fürst (2007: 9) betont zudem, dass Governance-Arrangements gerade dadurch gekennzeichnet sind, dass „die Adressaten der Gestaltungs- und Entwicklungsaufgaben als handelnde Subjekte integriert werden – sie übernehmen *problem ownership*“. Damit setzt Fürst einen Schwerpunkt auf die Partizipation der Betroffenen bei der Bearbeitung städtischer Gemeinschaftsaufgaben. Governance-Arrangements bei Aufgaben der Stadtentwicklung können vor diesem Hintergrund konstruktiv genutzt werden, um die Stadtentwicklungspolitik innovativer und adressatengerechter zu gestalten (ebd. 9).

Neben den Vorteilen von Partizipation, die identisch mit den oben vorgestellten Zielen sind, gibt es aber auch Probleme und Risiken, die mit ihrer Durchführung einhergehen:

- Da die Anzahl der Personen, die beteiligt werden können, mit steigender Ebene (2-3-4) abnimmt, stellt sich das Dilemma der begrenzten Repräsentativität der Beteiligten und des schwierigen Zugangs zu benachteiligten Gruppen (Ausländer, Minoritäten, sozial schwache Bevölkerungsgruppen) (Burnand 2006: 116 ff.; Wiedemann & Femers 1990). Aber gerade diese Repräsentativität ist für die Planung wichtig. So hat eine Studie, die in Mannheim die Einstellung von Bürgern gegenüber lokalen Planungseingriffen untersucht hat, herausgefunden, dass unterschiedliche Bevölkerungs- und Altersgruppen Maßnahmen unterschiedlich bewerten. Die gleiche Studie zeigt weiterhin, dass das Meinungsbild, das von den Medien verbreitet wird, nicht immer der Realität entspricht und teilweise die Wirklichkeit nur verzerrt wiedergibt (Lalli & Thomas 1989: 445f). Auch wenn man es sicherlich nie allen Betroffenen recht machen kann, so bewirkt eine angemessene Repräsentativität der Beteiligten doch eine größere Akzeptanz der zu realisierenden Maßnahmen.
- Aufgrund des unterschiedlichen Wissenstands und Know-hows der beteiligten Akteure kommt es meistens zu asymmetrischen Machtbeziehungen (Burnand 2006: 116; Wiedemann & Femers 1990). Die Sichtweisen der Vertreter politisch-administrativer Organe dominieren in vielen Fällen aufgrund der ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsressourcen die Prozesse (Burnand, 2006: 116). Versuchen Moderatoren der Partizipationsprozesse den Einfluss dieser politisch-administrativen Akteure zu verringern, stoßen sie bei ihnen oft auf Ablehnung (ebd. 117).
- Wenn die Vorschläge der Bürger von den Vertretern der öffentlichen Hand nicht ausreichend beachtet und nicht in die weitere Planung eingearbeitet werden, können Enttäuschungen und Frustration auf der Seite der beteiligten Bürger entstehen. Auch aufgrund unterschiedlicher Er-

wartungen können Enttäuschungen entstehen, die jedoch dadurch reduziert werden können, dass von Anfang an klare und ehrliche Informationen über die Beteiligungsmodalitäten gegeben werden (Burnand 2006: 118).

- Eine schlechte Ausgestaltung der Partizipationsformen bzw. der zu diskutierenden Fragen kann zudem zu einer verzerrten Darstellung der Wirklichkeit führen.⁸⁰

Aufgrund dieser negativen Punkte kann eine Partizipation an Glaubwürdigkeit verlieren und somit ihre Ziele verfehlen (Burnand 2006: 116). Auch verdeutlichen diese Punkte, dass Partizipation nicht immer zu mehr Demokratie führt, was auch Godbout (1991) in seiner Untersuchung bestätigt (vgl. auch Kazancigil 2002; Leresche 2001a; Papadopoulos 2002 in Kap. 2.1.2).

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die offizielle Bürgerbeteiligung im Rahmen klassischer Planungsverfahren (z.B. Bebauungsplanverfahren in Deutschland und Verfahren für Quartierspläne in der Schweiz) zu einem Zeitpunkt erfolgt, zu dem die grundlegenden Entscheidungen bereits gefallen sind und Einwände und Vorschläge der Bürger dementsprechend nur in begrenztem Maße berücksichtigt werden können. Möchte man dieses Problem umgehen und führt eine vorgezogene, erweiterte Bürgerbeteiligung zu Beginn des Prozesses durch, sieht man sich jedoch vor dem Dilemma, dass zu Beginn des Planungsprozesses das Interesse der Bürger häufig gering ist. Das Interesse der Bürger nimmt erst mit dem Fortschreiten der Planungen zu, in Stadien, in denen das Projekt konkrete Formen annimmt (Sperling 1999: 58).

Abschließend lässt sich festhalten, dass Partizipation ein wichtiger Bestandteil von Urban Governance ist und im Zusammenhang mit der Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung zusätzlich noch an Bedeutung gewinnt. Partizipation eignet sich durch die Nähe zur betroffenen Bevölkerung, die durch die Maßnahmen konkret betroffen ist, insbesondere für Maßnahmen auf lokaler Ebene. Bei Vorhaben der Stadterweiterung und -erneuerung spielt Partizipation also eine wichtige Rolle, insbesondere wenn es um das Erreichen einer nachhaltigen Stadtentwicklung geht.⁸¹

Gleichzeitig ist es aber wichtig, sich der Grenzen der Partizipation bewusst zu sein. Ob Partizipation zu einem Mehrwert führt, hängt vor allem vom Umgang mit den folgenden Schlüsselfragen ab (Selle 2010: 359 f.)⁸²:

- *Wer soll beteiligt werden?*
Diese Frage birgt die Herausforderung, eine möglich ausgewogene und wirklichkeitsnahe Repräsentativität der Auswahl der Betroffenen zu erreichen.
- *An was soll beteiligt werden?*
Partizipation kann die Teilhabe an Meinungsbildungs- oder an Entscheidungsprozessen oder auch die Mitwirkung an der Bewältigung von Aufgaben umfassen. Eine klare Definition und Kommunikation der gewünschten Ausrichtung ist notwendig, um Missverständnisse in der Fachdiskussion und der Interaktion mit den Bürgern zu vermeiden.
- *Wie, d.h. auf welche Weise, erhalten die Betroffenen die Möglichkeit, sich zu beteiligen?*
In Abhängigkeit von der gewünschten Zielgruppe und dem Gegenstand der Beteiligung, müssen geeignete Instrumente und Vorgehensweisen gewählt werden. Dabei muss auch die Auswirkung der Instrumente und des Vorgehens auf die Machtpositionen der einzelnen Beteiligten berücksichtigt werden.
- *Wann, d.h. zu welchem Zeitpunkt, werden die Betroffenen woran beteiligt?*
Werden Bürger zu Momenten beteiligt, zu dem die ausschlaggebenden Entscheidungen be-

⁸⁰ Dies soll an einem kleinen Beispiel verdeutlicht werden: Möchte eine Kommune die Nachfrage nach einer geplanten Tramlinie prüfen, um auf dieser Basis die Entscheidung über deren Bau zu treffen, ist die Art der Formulierung der Umfrage ausschlaggebend. Fragt die Kommune, ob die Bürger eine neue Tramlinie und somit eine Verbesserung des Angebots des öffentlichen Nahverkehrs erhalten möchten, wird kaum ein Bürger mit „nein“ antworten. Die Kommune geht aber ein hohes Risiko ein, da sie keine Sicherheit hat, dass die Investition anschließend auch genutzt wird. Wird dagegen gefragt, ob die Bürger eine neue Tramlinie auch benutzen würden, ist das Risiko für die Kommune geringer, auch wenn sie selbst in diesem Fall keine Sicherheit hat. Fragt sie dagegen, ob die Bürger sich verpflichten, für die neue Tramlinie ein Abonnement zu kaufen, wird das Risiko zwischen Bürger und Kommune aufgeteilt und die Kommune hat die Sicherheit, dass die Menschen, die mit „ja“ geantwortet haben, die Tramlinie auch wirklich nutzen. Doch birgt diese letzte Frage das Problem, dass eine solche Verpflichtung der Bürger schwer durchzusetzen ist (Quelle unbekannt).

⁸¹ Zur Vertiefung des Themas sei auf Sperling (im Erscheinen) verwiesen, der im Rahmen seiner Dissertation einen umfassenden Einblick in Partizipation im Zusammenhang mit nachhaltigen Quartieren gibt.

⁸² Selle (2010) hebt die drei Fragen nach dem *Wer?*, *Was?* und *Wie?* hervor. Auch wenn sich in seiner Perspektive die Frage nach dem Zeitpunkt aus dem *Was?* und *Wie?* ergibt, wird die Schlüsselfrage nach dem Zeitpunkt hier aufgrund seiner besonderen Relevanz gesondert aufgeführt.

reits getroffen sind und Änderungsvorschläge nicht oder nur begrenzt berücksichtigt werden können, verliert die Bürgerbeteiligung ihren Sinn und bewirkt darüber hinaus Frustration bei den Beteiligten. Ausschlaggebend ist also, die Betroffenen an den Entscheidungen zu beteiligen, bei denen deren Meinung berücksichtigt im weiteren Verlauf werden kann.

4.6 Fazit

In Kap. 4 wurde das Urban Governance-Verständnis anhand von fünf zentralen Merkmalen im Kontext der Realisierung nachhaltiger Quartiere definiert, und es wurden die unterschiedlichen Einflussfaktoren erläutert: Die konstituierenden Elemente von Urban Governance sind ohne Frage die beteiligten Akteure (vgl. Kap. 4.4), ohne die es diese Prozesse nicht geben würde, und die mit ihren Handlungsorientierungen und -ressourcen sowie den Interaktionen zwischen ihnen die Ausprägung dieser Prozesse determinieren. Des Weiteren ist Urban Governance durch die Verwendung unterschiedlicher Instrumente (vgl. Kap. 4.5) und unterschiedlicher Organisationsformen charakterisiert. Welche Instrumente und Organisationsformen gewählt werden, hängt sowohl von den Handlungsorientierungen und -ressourcen der (mächtigen) Akteure, als auch von den äußeren Rahmenbedingungen ab. Mit anderen Worten kann Urban Governance als Zusammenspiel zwischen Akteuren und Instrumenten unter bestimmten Rahmenbedingungen verstanden werden. Dabei beeinflussen sich diese unterschiedlichen Variablen gegenseitig und tragen in ihrer Gesamtheit zum Prozessergebnis bei.

Zur visualisierten Betrachtung dieses Zusammenspiels wird auf den akteurzentrierten Institutionalismus von Mayntz und Scharpf (vgl. Kap. 2.1.2.2) zurückgegriffen. Bei Urban Governance-Prozessen im Rahmen der Realisierung nachhaltiger Quartiere handelt es sich jedoch, wie mehrfach erwähnt, um sehr komplexe Prozesse, in denen die unterschiedlichen Variablen in komplexer Weise miteinander verbunden sind und sich gegenseitig beeinflussen. Die lineare Darstellungsweise des akteurzentrierten Institutionalismus (vgl. Abb. 2.1) und die Zerlegung in Teilelemente lässt es nur in begrenztem Maße zu, diese komplexen Tatbestände zu beschreiben und zu verstehen. Hier wird deshalb ein Ansatz gewählt, der auch systemische Komponenten aufweist. (Eine ausführliche Herleitung des Ansatzes zur empirischen Untersuchung von Urban Governance-Systemen erfolgt in Kap. 8.1.) In Abb. 4.5 ist das dieser Arbeit zugrundeliegende Verständnis von Urban Governance-Systemen zur Realisierung nachhaltiger Quartiere mit seinen determinierenden Einflussgrößen in zusammenfassender Form dargestellt. Während das Urban Governance-System das nachhaltige Quartier determiniert, hat auch das Prozessergebnis, d.h. das realisierte nachhaltige Quartier, wiederum Auswirkungen auf das Urban Governance-System. Von dieser Wechselwirkung sowie vom Zusammenspiel der verschiedenen Einflussvariablen ist es abhängig, ob die Projektnachhaltigkeit auf Dauer gesichert werden kann und ob sich eine Urban Governance-Kultur auf Dauer etabliert.

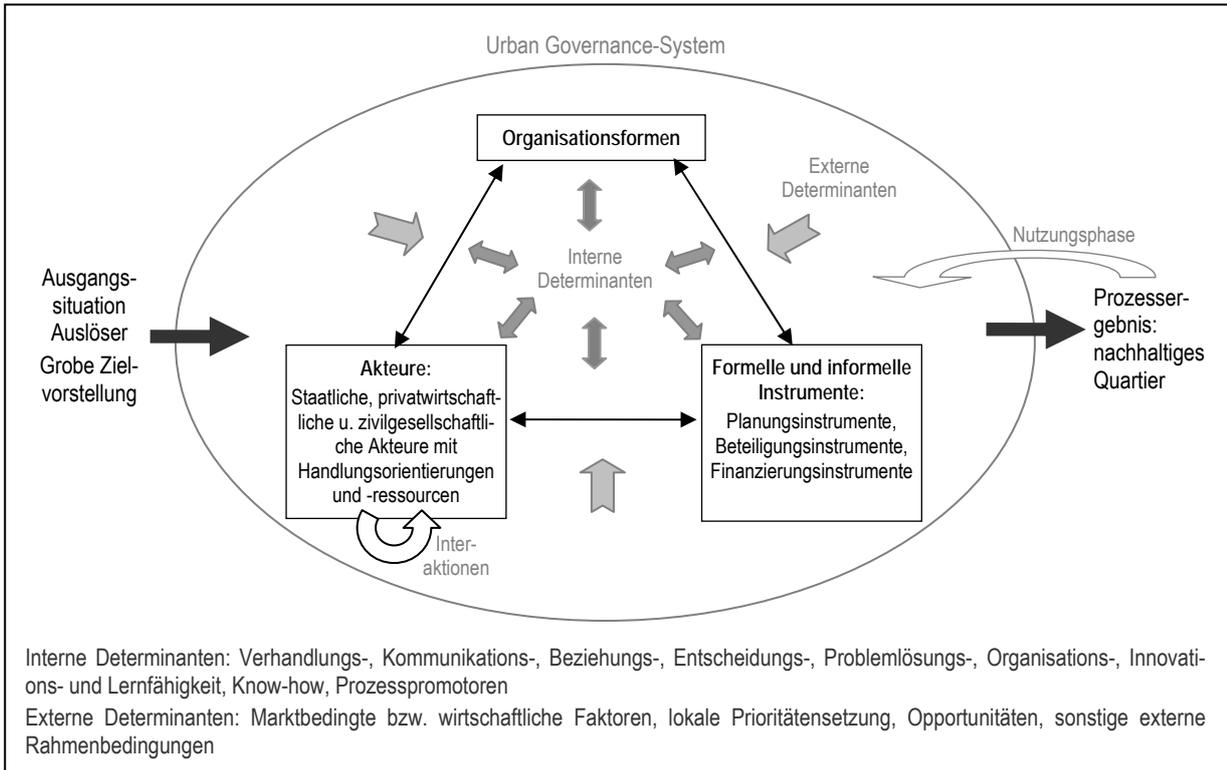


Abb. 4.5: Urban Governance-System mit seinen determinierenden Einflussgrößen zur Realisierung nachhaltiger Quartiere
 Quelle: eigene Darstellung

Teil B: Nachhaltige Quartiere

Als Einstieg in Teil B wird zum besseren Verständnis mit einem kurzen Rückblick auf Teil A begonnen: In Teil A wurde ein umfassender Überblick über Governance im Allgemeinen und Urban Governance im Speziellen gegeben. Es wurde u.a. dargelegt, dass sich das hier verwendete Verständnis aus räumlicher Perspektive auf die *Quartiersebene* im städtischen Kontext (Urban Governance) bezieht und aus inhaltlicher Perspektive im Kontext *nachhaltiger Quartiere* angewendet wird. Kap. 4 (und insbesondere Kap. 4.1) hat diese Schnittstelle aus der Urban Governance-Perspektive ausgiebig behandelt.

Teil B widmet sich nun der Thematik der nachhaltigen Quartiere, die den konkreten Gegenstand der Urban Governance-Prozesse, die in Teil C empirisch untersucht werden, darstellen. Ziel von Teil B ist es, Rahmen, Merkmale, Herausforderungen und Handlungsfelder nachhaltiger Quartiere herauszuarbeiten.

In einem ersten Schritt wird dazu in Kap. 5 das Leitbild einer nachhaltigen Stadtentwicklung, das den Rahmen für die nachhaltigen Quartiere bildet, und seine praktische Ausprägung thematisiert. Dabei wird in Kap. 5.1.7 ein Schwerpunkt auf die Besonderheiten bzw. Charakteristika des Leitbildes gelegt und die daraus resultierende Relevanz der Betrachtung von Urban Governance im Zusammenhang mit nachhaltigen Quartieren hervorgehoben.

In Kap. 6 erfolgt eine pragmatische Annäherung an das Verständnis des Begriffs nachhaltiger Quartiere, der dieser Arbeit zugrunde liegt. Nachhaltige Quartiere werden als Ergebnis der Umsetzung des Leitbildes einer nachhaltigen Stadtentwicklung auf Quartiersebene verstanden. In Kap. 6.4 wird das dieser Arbeit zugrundeliegende Verständnis nachhaltiger Quartiere skizziert. Dazu werden determinierende Elemente nachhaltiger Quartiere aus Sicht der Autorin hervorgehoben und anhand des *Leitfadens zur Analyse der Nachhaltigkeitsqualitäten nachhaltiger Quartiere* (vgl. Tab. 6.2) konkretisiert.

Auf diesem Leitfaden beruht die Untersuchung der praktischen Ausgestaltung der Zielbereiche in ausgewählten nachhaltigen Modellquartieren (vgl. Schäffer et al. 2008 und Schäffer, Ruegg & Litzistorf 2010). Die Erkenntnisse und Ergebnisse dieser Untersuchung werden in Kap. 7 erörtert. Zur Vertiefung des Faktors Zeit bzw. des Zielbereichs der Projektnachhaltigkeit werden im Rahmen eines Exkurses Rückschlüsse aus den Erfahrungen der 25-jährigen Nutzungsphase des partizipativen Modellprojekts Les Pugessies (Yverdon), als eines Vorläufers nachhaltiger Quartiere, gezogen. Als Querschnittsergebnis werden in Kap. 7.3 Schwachstellen in der Ausgestaltung der Zielbereiche, Ursachen und Handlungsoptionen extrahiert und Spannungsfelder zwischen Zielbereichen exemplarisch aufgezeigt. Dadurch werden bestehende Diskrepanzen zwischen theoretischen Zielsetzungen und praktischer Ausgestaltung herausgestellt. Abschließend wird die Bedeutung dieser Erkenntnisse für Urban Governance als Grundlage für die in Teil C folgende detaillierte Untersuchung der Fallstudien abgeleitet.

5 Kontext, Rahmenbedingungen und Hintergründe

In diesem Kapitel werden Kontext und Hintergründe der Thematik nachhaltiger Quartiere erläutert. Wie bereits erwähnt, schreibt sich das dieser Arbeit zugrunde liegende Verständnis nachhaltiger Quartiere in die Logik des Leitbildes einer nachhaltigen Stadtentwicklung ein und stellt dessen Operationalisierung auf Quartiersebene dar. Daher werden im Folgenden das Leitbild einer nachhaltigen Stadtentwicklung und seine Umsetzung in der Praxis thematisiert (Kap. 5.1 ff.). Ein Schwerpunkt wird dabei auf die Fragen gelegt, welche Aspekte bereits in Leitbildern früherer Epochen existierten und welche Elemente neu sind (Kap. 5.1.7 f.). Es wird aufgezeigt, dass insbesondere aus diesen neuen Elementen die Relevanz der Betrachtung von Urban Governance im Zusammenhang mit nachhaltigen Quartieren resultiert. Auch werden Diskrepanzen zwischen dem Leitbild und der Planungspraxis aufgezeigt.

In Kap. 5.2 wird die Perspektive gewechselt und die Nachfrageseite betrachtet. Es wird eruiert, inwiefern eine nachhaltige Stadt überhaupt den Wohnwünschen und -bedürfnissen der Bevölkerung entspricht. In der Tat sind es die Nutzer bzw. Bewohner, die mit ihrem (Nachfrage-)Verhalten einen wesentlichen Einfluss auf die Realisierbarkeit nachhaltiger Quartiere haben. Zudem werden auch von der Angebots- bzw. Investorensseite aus nur Wohnformen realisiert werden, für die auch eine Nachfrage

besteht.

Anhand des Kap. 5 wird verdeutlicht, warum ein Bedarf an der Entwicklung nachhaltiger Quartiere besteht. In der Tat stellt die Quartiersebene eine besonders geeignete Handlungsebene zur Umsetzung des Leitbilds einer nachhaltigen Stadtentwicklung dar. Und eine nachhaltige Stadtentwicklung ist wiederum notwendig, um derzeitigen Tendenzen, wie z.B. der zunehmenden Umweltzerstörung, dem Klimawandel, dem rasant ansteigenden Flächenverbrauch und den sich verstärkenden sozialen Disparitäten und Segregationsprozessen entgegenzuwirken.

5.1 Nachhaltige Stadtentwicklung

5.1.1 Entstehungshintergrund und historischer Überblick

Die Probleme, denen sich Städte in den letzten Jahrzehnten gegenüber sehen, sind infolge langjähriger Forschungsarbeiten bekannt. Es handelt sich um anhaltende Zersiedlungs- und Stadt-Umland-Wanderungsprozesse, Luft- und Lärmbelastungen, zunehmenden Energie- und Mobilitätsbedarf, Segregations- und Fragmentationsprozesse und ein sich wandelndes Freizeit-, Konsum- und Mobilitätsverhalten privater Haushalte und Unternehmen (vgl. EEA 2006; DISP 160 2005).

Bereits in den 1970er Jahren entwickelte sich ein Bewusstsein für die zunehmende Umweltverschmutzung. Manifestiert hat es sich u.a. in der Studie „Grenzen des Wachstums“, die 1972 vom Club of Rome, einem globalen „think tank“, veröffentlicht wurde. Diese Publikation behandelt anhand von Simulationsmodellen die Auswirkungen des weltweiten Bevölkerungswachstums und des Ressourcenverbrauchs im Zusammenhang mit den bestehenden Wirtschaftssystemen auf die Umwelt. Als Ergebnis zeigt sie die Grenzen des wirtschaftlichen und demographischen Wachstums und des damit verbundenen Ressourcenverbrauchs auf. Daraus leiten die Verfasser die Notwendigkeit einer Verknüpfung des Wirtschaftswachstums mit Umweltaspekten und die Auswirkungen des Wirtschaftswachstums auf die Umwelt ab. Im gleichen Jahr fand in Stockholm die erste Konferenz der Vereinten Nationen zum Thema Mensch und Umwelt statt. Diese beiden Aktionen haben einen weltweiten Prozess in Gang gesetzt, der ein unbegrenztes Wachstum infrage stellt, da dessen Auswirkungen die Umwelt und die langfristige Lebensgrundlage der Menschheit gefährden. Daraus entwickelte sich ein Verständnis dafür, dass Ressourcen nicht unbegrenzt vorhanden sind, und dass deshalb ein gezieltes und gemeinsames Handeln notwendig ist.

Angestoßen wurde der politische Nachhaltigkeitsdiskurs dann als Antwort auf diese problematischen Entwicklungstendenzen von den Vereinten Nationen mit dem sogenannten Brundlandt-Bericht 1987, in dem die Bezeichnung „sustainable development“ oder „nachhaltige Entwicklung“ von der neu eingerichteten Weltkommission für Umwelt und Entwicklung eingeführt wurde. Als nachhaltig wird darin eine Entwicklung bezeichnet, die ökonomische, soziale und ökologische Belange integrativ behandelt und die Lebensbedingungen heutiger Generationen nicht auf Kosten zukünftiger Generationen ausgestaltet (WCED 1987).

In den folgenden zwei Jahrzehnten kam es auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene zu unzähligen Konferenzen und Zusammenkünften, in deren Berichten und Charten die nachhaltige Entwicklung für unterschiedliche Ebenen und Räume weiter konkretisiert wurde. Neben der zunehmenden Zerstörung der Umwelt bzw. der natürlichen Lebensgrundlagen war das zunehmende Bewusstsein für den Klimawandel ein wichtiger Motor für die internationale Handlungsbereitschaft. Auf einige Meilensteine dieses Prozesses wird im Folgenden eingegangen:

Der Auftakt fand 1992 in Rio de Janeiro bei der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) statt, bei der als Teil der sogenannten „Agenda 21“ auch der Prozess der „Lokalen Agenda 21“ auf den Weg gebracht wurde. Artikel 28 der Agenda 21 weist den Kommunen bei der Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung eine besondere Bedeutung zu, bei der in Zusammenarbeit mit Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft Ziele und Maßnahmenprogramme gemeinsam erarbeitet werden sollten.

Im Rahmen der Aalborg Charta wurden 1994 die wesentlichen Handlungsfelder einer nachhaltigen Entwicklung auf kommunaler Ebene identifiziert, und die Unterzeichner verpflichteten sich, Prozesse im Rahmen der Lokalen Agenda 21 in Gang zu setzen (ICLEI 1994).

1996 wurde der Begriff der Nachhaltigkeit auf der UN Habitat II Konferenz in Istanbul (UNCHS) auf den Siedlungsbereich bezogen, und es wurden Leitlinien für die Gestaltung von Siedlungen sowie das Ziel vereinbart, für alle Menschen eine angemessene Unterkunft zu schaffen. Eine nachhaltige Stadtentwicklung wird als integraler Teil einer nachhaltigen Entwicklung verstanden.

Während die öffentliche Aufmerksamkeit in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre abebbte, blieb das

Leitbild weiterhin auf der politischen Agenda, und der wissenschaftliche Diskurs wurde über all die Jahre fortgesetzt (Weiland 2010: 343). Auf einer Vielzahl internationaler Konferenzen⁸³ wurde weiterhin an seiner Konkretisierung und Umsetzung gearbeitet.

2007 wurde auf der Ebene der Europäischen Union die „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ verabschiedet, in der sich die für Stadtentwicklung zuständigen Minister der EU-Mitgliedstaaten auf gemeinsame Grundsätze und Strategien zur Entwicklung der Städte sowie für die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene einigten. Die Hauptaussage besteht in der Empfehlung, die Ansätze des Instruments einer integrierten Stadtentwicklungspolitik stärker zu nutzen. Integriert heißt dabei zum einen die Integration der verschiedenen raumpolitisch relevanten Ebenen und zum anderen die Integration wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und ökologischer Belange. Konkret soll die Erarbeitung integrierter gesamtstädtischer Entwicklungsprogramme gefördert werden, wobei teilräumliche und sektorale Politiken und Maßnahmen aufeinander abgestimmt und die Bündelung und Koordinierung von Wissen und finanziellen Ressourcen erfolgen sollen. Besondere Aufmerksamkeit soll dabei benachteiligten Quartieren zukommen. Zur Umsetzung soll die Entwicklung kooperativer Governance-Strukturen gefördert und durch Partnerschaften zwischen privaten und öffentlichen Akteuren bzw. zwischen verschiedener kommunalen Gebietskörperschaften unterstützt werden. Darüber hinaus sollen Bürger an der Gestaltung ihres Umfeldes aktiv beteiligt werden (BMVBS 2007 und Lütke-Daldrup 2010: 495).

5.1.2 Nachhaltige Stadtentwicklung im Kontext räumlicher Ebenen

Die Förderung nachhaltiger Stadtentwicklung umfasst Aktionen und Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen und in unterschiedlichen Sektoren, die unterschiedliche Handlungsweisen, Methoden und Instrumente erfordern. Ein Projekt zur Förderung einer nachhaltigen Stadtregion muss auf andere Weise geplant und mit anderen Akteuren realisiert werden als z.B. die nachhaltige Entwicklung eines Quartiers oder eines Baublocks innerhalb einer Stadt (vgl. auch Charlot-Valdieu & Outrequin 2009: 21). Darüber hinaus gibt es in jedem Land, jeder Stadt und jeder Stadtregion unterschiedliche Kontexte und Rahmenbedingungen.

Die Rahmenbedingungen werden oft auf nationaler Ebene festgelegt (anhand gesetzlicher Grundlagen, von Förderprogrammen, Leitbildern etc.). Die weitere Konkretisierung erfolgt beispielsweise in der Schweiz auf Kantonsebene und in Deutschland auf der Ebene der Bundesländer. Die Realisierung findet dann auf kommunaler Ebene statt. In diesem Zusammenhang ist die gegenseitige Abstimmung und die Harmonisierung der Ziele und Instrumente der verschiedenen Ebenen von Bedeutung.

Nach Charlot-Valdieu & Outrequin (2009: 21) ist die nachhaltige Entwicklung sowohl ein Ziel als auch eine Entwicklungsstrategie, die auf den verschiedenen räumlichen Ebenen konzipiert und bearbeitet werden muss, wobei die gesamtstädtische und die Quartiersebene von besonderer Bedeutung sind.

5.1.3 Nachhaltige Stadtentwicklung in Deutschland

Ein wichtiger Vorläufer für eine nachhaltige Stadtentwicklung war u.a. die „Internationale Bauausstellung (IBA) 1977-1987“ in Berlin. Zum ersten Mal in der Geschichte der Bauausstellung wurde die Erneuerung von Altbaubeständen und das Einfügen von Neubauten in den Bestand, d.h. die „Reparatur“ der Stadt, zum zentralen Anliegen. Die IBA Berlin umfasste dabei die zwei Ansätze der „kritischen Rekonstruktion“ (IBA-Neubau) und der „behutsamen Stadterneuerung“ (IBA-Altbau). Neben der neuen inhaltlichen städtebaulichen Ausrichtung rückten auch die Erhaltung, Stabilisierung und Weiterentwicklung der sozialen und funktionalen Strukturen der Stadt in den Fokus. Zudem wurde der prozessualen Dimension eine besondere Bedeutung beigemessen, bei der Selbsthilfeprozesse, Mieterintegration und -empowerment eine zentrale Rolle spielten. Mit dieser Ausrichtung schrieb sich die IBA, noch bevor der Begriff der nachhaltigen Stadtentwicklung verwendet wurde, in diese Logik ein. Diese neue Ausrichtung wurde im Rahmen der IBA Emscher Park, die von 1989 bis 1999 stattfand und als Zukunftsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen im Ruhrgebiet neue Impulse setzen sollte, weiter entwickelt. Ihre Ziele waren es, die Lebens- und Wohnqualität im ehemaligen Industriegebiet des Ruhrgebietes zu erhöhen sowie „architektonische, städtebauliche, soziale und ökologische Maßnahmen als Grundlage für den wirtschaftlichen Wandel in einer alten Industrieregion“ (IBA o.A.) durchzu-

⁸³ Wie z.B. der „Urban 21 - Weltkonferenz der Städte“ im Rahmen der Expo 2000 in Berlin, auf der der „Weltbericht zur der Städte“ verabschiedet wurde, die Weltgipfel „Istanbul+5“ der UNCHS in New York und „Rio+10“ in Johannesburg 2002, um nur einige zu nennen.

führen. Das Besondere darüber hinaus war, dass auf einer Fläche von ca. 800 km² über die administrativen Grenzen hinweg zwischen 17 Gemeinden zusammengearbeitet wurde.

Im 1996 veröffentlichten städtebaulichen Bericht der BfLR mit dem Titel „Nachhaltige Stadtentwicklung“ wird „die allgemeine Leitidee der nachhaltigen Entwicklung [...] auf die städtische Entwicklung in Deutschland übertragen“ (BfLR 1996: 3). In ihm wird eine umfassende Strategie dargelegt, um das übergeordnete Ziel einer ressourcenschonenden Entwicklung zu erreichen, die neben ökologischen Themenbereichen auch soziale Belange berücksichtigt und schließlich relevante Handlungsfelder identifiziert. Die räumlichen Ordnungsprinzipien Dichte, Mischung und Polyzentralität werden als wesentliche Elemente eines räumlichen Konzepts nachhaltiger Stadtentwicklung verstanden (ebd.).

Seit 1998 ist die nachhaltige städtebauliche Entwicklung in § 1 Art. 5 Baugesetzbuch (BauGB) und § 1 Abs. 2 Raumordnungsgesetz (ROG) als Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringen soll, verankert.

In vielen Städten und Gemeinden wurden Leitbilder einer nachhaltigen Stadtentwicklung erarbeitet, Handlungsbedarfe zu seiner Förderung identifiziert und lokale Agenda-Prozesse initiiert. Projekte zur Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung wurden dabei sowohl auf kommunaler Ebene „in Eigenregie“ entwickelt als auch durch die nationale Ebene angestoßen. Mittels vom Bund geförderter Forschungsprojekte und Wettbewerbe, wie z.B. „Zukunftsfähige Kommune“, wurden Konzepte, Verfahren und Instrumente einer nachhaltigen Stadtentwicklung erarbeitet und erprobt (Weiland 2010: 345). Ein wichtiges Forschungsprogramm stellt auch das Forschungsfeld „Städte der Zukunft“ des BMVBS dar, in dessen Rahmen ca. 50 Projekte durchgeführt worden sind, ein Zielkatalog für nachhaltige Stadtentwicklung in fünf zentralen Handlungsfeldern und praxistaugliche Indikatoren erarbeitet wurden und die Dokumentation guter Beispiele erfolgte (Gatzweiler 2002: 97). Die praktische Erprobung und beispielhafte Demonstration innovativer städtebaulicher bzw. stadtentwicklungspolitischer Strategien, Instrumente und Verfahren wird zudem in Form von Modellvorhaben unterstützt (ebd. 99).

Während sich in den ersten Jahren die Nachhaltigkeitsdebatte insbesondere auf ökologische Aspekte konzentrierte, traten diese in den Folgejahren teilweise in den Hintergrund. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung und des wachsenden Ausmaßes des wirtschaftlichen Strukturwandels, der mit einem stärker werdenden Mangel an Arbeitsplätzen, der Verschärfung sozialer Gegensätze und der Verbreitung von Segregationsprozessen einherging, des demographischen Wandels und der Abnahme des Bevölkerungswachstums erfolgte eine Orientierung auf soziale Belange, die auch im städtebaulichen Bericht der BfLR Ausdruck fand (s.o.). Des Weiteren äußert sich diese neue Schwerpunktsetzung in Deutschland z.B. in der Initiierung von Programmen wie der sozialen Stadt oder dem Quartiersmanagement.

Seit Mitte der 2000er Jahre wurden vor allem im Zusammenhang mit der im Jahr 2008 vorgenommenen Aktualisierung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung⁸⁴ die Handlungsfelder Klima und Energie, nachhaltige Rohstoffwirtschaft und demographischer Wandel in den Vordergrund gerückt. Ein Themenfeld, das dagegen konstant auf der Agenda blieb, war das „Flächensparen“ im Sinne eines ressourcenschonenden Flächenmanagements (Weiland 2010: 345).

Neben der Realisierung lokaler Agenda-Prozesse, deren Dynamik in den letzten Jahren stark abgenommen hat, fanden die Erarbeitung von Ziel- und Indikatorenkatalogen und die Initiierung von Pilotprojekten (auf unterschiedlichen Ebenen mit unterschiedlichen Ausrichtungen) statt. Es fehlt aber bisher eine konsequente, koordinierte und umfassende Umsetzung der erarbeiteten komplexen Leitbilder und Maßnahmenkataloge. Auch eine vertikale Integration der internationalen, nationalen, regionalen und kommunalen Ebenen und Teilprojekte und eine horizontale Abstimmung zwischen Sektoren, geschweige denn ihre Integration, finden nach Weiland (2010: 345) nicht statt. Zudem hat der Klimawandel eine hohe politische Priorität erfahren. Dies lässt befürchten, dass andere Umweltaspekte (außer dem Klima) und soziale Belange dabei in den Hintergrund geraten (ebd.). Der Nachhaltigkeitsdiskurs steht in der Kritik, ein Elitendiskurs zu sein, „dessen Wirkung auf die Praxis kaum erkennbar ist“ (Weiland 2010: 345).

Im Rahmen der Initiierung einer nationalen Stadtentwicklungspolitik erlangt der Begriff der nachhaltigen Entwicklung wieder stärkere Bedeutung. Mit der Initiative „Nationale Stadtentwicklungspolitik“ wurde vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) in enger Zusammenarbeit mit der Bundesbauministerkonferenz, dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte-

⁸⁴ Die erste Strategie zur Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland wurde 2002 lanciert. Die in ihr festgehaltenen und mit der Zeit weiterentwickelten Ziele und Indikatoren betreffen auch die kommunale Ebene. Insbesondere aus der Perspektive der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie kommt den Städten eine zentrale Rolle zu.

und Gemeindebund eine Plattform geschaffen, die mittels Pilotprojekten und Programmen die Umsetzung der „Leipzig-Charta“ und die Initiierung und Umsetzung einer integrierten Stadtentwicklungspolitik unterstützen soll. Dazu thematisiert sie aktuelle stadtgesellschaftliche und städtebauliche Trends und greift beispielhafte Handlungs- und Lösungsansätze auf.

5.1.4 Nachhaltige Stadtentwicklung in der Schweiz

„Nachhaltige Entwicklung“ ist als langfristiges Staatsziel der Schweiz in der Bundesverfassung mehrfach verankert. Zur Realisierung dieses Verfassungsauftrages formuliert der Bundesrat seit 1997 seine Absichten in der „Strategie Nachhaltige Entwicklung“. Dieses übergeordnete Dokument „bildet einen Referenzrahmen für das Verständnis von Nachhaltiger Entwicklung und deren Umsetzung in den verschiedenen Politikbereichen des Bundes sowie für die Zusammenarbeit mit den Kantonen, Regionen, Städten und Gemeinden“ (ARE o.A.).

Vor dem Hintergrund des im internationalen Vergleich sehr dezentralen politischen Systems der Schweiz nehmen die Kantone und Gemeinden bei der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung eine wichtige Stellung ein. Folglich wird „der vertikalen Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zur Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung auf allen Staatsebenen eine große Bedeutung zugemessen“ (Schweizerischer Bundesrat 2012: 15). „Der Bund unterstützt lokale Nachhaltigkeitsprozesse und -projekte gezielt, vor allem durch logistische und fachliche Unterstützung sowie über umfassende Aktivitäten zur Vernetzung der entsprechenden lokalen Akteure“ (ebd.: 16).

Auch in der sogenannten „Agglomerationspolitik“ ist nachhaltige Entwicklung ein übergeordnetes Ziel. Die Agglomerationspolitik wurde 2001 vom Bundesrat als gesamtschweizerische Politik des urbanen Raums ins Leben gerufen und seitdem vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) entwickelt. Sie ist das Ergebnis eines in den 1990er Jahren entstandenen Bewusstseins für den wachsenden Urbanisierungsdruck, dem sich die städtischen Gebiete gegenübersehen, und der sich negativ auf die Lebensqualität in diesen Räumen auswirkt (Verkehrs- und Umweltbelastung, soziale Probleme, schwierige finanzielle Haushaltslage der Gemeinden etc.). Dieses zunehmende Bewusstsein äußerte sich auch im „Bericht über die Kernstädte“ (SECO & ARE 1999), mit dem auf Bundesebene der Grundstein zur Agglomerationspolitik gelegt wurde: In der Tat wird in diesem Bericht auf den großen Handlungsbedarf hingewiesen, vor dem die städtischen Gebiete stehen, und dem sie nicht im Alleingang, sondern nur in koordinierter Weise begegnen können. Diese Thematik ist um so mehr von Bedeutung, als dass ungefähr drei Viertel der Schweizer Bevölkerung in Städten und Agglomerationen leben.

Die Agglomerationspolitik umfasst vier Hauptpfeiler: Dazu zählt erstens die 2001 gegründete Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK), die die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden koordiniert. Zweitens gehört dazu die seit 2002 von ARE und SECO technisch und finanziell unterstützten Modellvorhaben, die vor allem zur Verbesserung der Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen beitragen sollen. In diese Kategorie schreibt sich auch das Modellvorhaben „Nachhaltige Quartiere für die Agglomeration Lausanne“ ein, in dessen Rahmen ein Instrument zur Bewertung und als Entscheidungshilfe für die verschiedenen Phasen eines nachhaltigen Quartierprojekts erarbeitet wurde (vgl. Kap. 6.3). Dieses innovative Vorhaben bezieht sich primär auf die Quartiersebene, trägt aber der Vielfalt der beteiligten Akteure und der betroffenen räumlichen und administrativen Ebenen Rechnung. Drittens umfasst sie die sogenannten „Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung“ als Planungsinstrument, die die vertikale und horizontale Koordination bereichsübergreifender Themen innerhalb einer Agglomeration ermöglichen sollen. Die Agglomerationsprogramme sind mit einem starken Finanzierungsinstrument ausgestattet, dem Infrastrukturfonds, der bei der Umsetzung der gemeinsam identifizierten Projekte helfen soll. Der vierte Hauptpfeiler ist das Programm „Projets Urbains – Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten“ zur finanziellen und technischen Unterstützung ganzheitlicher und wohlkoordinierter Maßnahmen in Wohnquartieren, die vor großen sozialen und städtebaulichen Herausforderungen stehen.

Mit diesen Programmen wird der Relevanz der kommunalen Ebene, in enger Vernetzung mit den übergeordneten Ebenen aber auch mit der Quartiersebene, Rechnung getragen. In vielen Städten und Gemeinden wurden Leitbilder einer nachhaltigen Stadtentwicklung erarbeitet, Handlungsbedarfe zur Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung identifiziert und lokale Agenda-Prozesse initiiert. Aus Sicht einer nachhaltigen Stadtentwicklung sind die Themenbereiche Entwicklung nach Innen (Innen- vor Außenentwicklung), Bereitstellung angepasster Infrastrukturen und Fragen des Umgangs mit Grundeigentum, z.B. bei der Konversion von Brachflächen, bei denen die Grundeigentümer einer Re-

vitalisierung ablehnend gegenüberstehen⁸⁵, besonders relevant. Diese Bereiche sind durch starke Interdependenzen und den sich daraus ergebenden Abstimmungsbedarf gekennzeichnet.

Auch wenn der Koordinierung der Aktivitäten, Maßnahmen, Programme, Ebenen und Akteure sowie der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele ein großer Stellenwert beigemessen wird, und auch u.a. dank der unterschiedlichen Pfeiler der Agglomerationspolitik Fortschritte erzielt worden sind, so stellt sich die Umsetzung der vertikalen und horizontalen Koordination und die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele in der Praxis noch als äußerst schwierig dar.

5.1.5 Exkurs: Leitbild

„Leitbilder für Städtebau und Stadtentwicklung stellen Projektionen für die städtische Zukunft dar. Im Stadtentwicklungsprozess übernehmen sie zum einen eine Orientierungsfunktion, zum zweiten werden gesellschaftliche Wahrnehmungs-, Denk- und Entscheidungsprozesse über sie koordiniert, und sie erzeugen zum dritten Engagement und motivieren zum Handeln. [...] Der Begriff städtebauliches Leitbild [...] ist in Deutschland erst nach 1945 kultiviert worden“ [...], wobei aber „ideale Stadtkonzepte als planmäßig strukturierte räumliche Äquivalente für einen spezifischen Gesellschaftsentwurf“ eine Tradition haben, die bis in die Antike zurückreicht (Becker 2010: 308).

Seit den 1970er und 1980er Jahren „verlor der Begriff des Leitbilds in der fachlichen Debatte an Bedeutung. Gleichzeitig erfuhr er allmählich eine implizite Erweiterung um subjektive Komponenten. Mit wachsendem kommunalen Wettbewerb um Ressourcen (Unternehmen, Einwohner, Kaufkraft, Subventionen etc.), wurden Leitbilder als politische Instrumente zur Profilierung von Städten entwickelt und verwendet“ (Jessen 2005: 603).

„Seit den 1990er Jahren hat es ein Wiederaufleben städtebaulicher Leitbilder in der kommunalen Planungspraxis gegeben“ (Becker, Jessen & Sander 1998 zit. in Jessen 2005: 604).

Der Nutzen städtebaulicher Leitbilder als Instrument der Stadtentwicklung wird seit jeher kontrovers bewertet: „Befürworter sehen in der Erarbeitung und Abstimmung von Leitbildern die Chance, sich auf anschauliche und längerfristige Orientierungen für Städtebau und Stadtentwicklung stützen zu können, die durch ihre Veröffentlichung größere Verbindlichkeit erlangen. Gegner argwöhnen das Festhalten an tradierten wachstumsorientierten Handlungsmustern und sind skeptisch gegenüber Steuerungsmöglichkeiten sowie politischer Durchsetzbarkeit von Leitbildern. Ferner kritisieren sie ihre teils konventionellen und teils modischen Inhalte, die häufig die Komplexität der Stadt auf vereinfachende und geschönte Bilder verkürzen“ (Becker 2010: 311). In der Tat wird von den Gegnern kritisiert, dass Leitbilder die „heterogene Vielfalt gegenwärtiger städtischer Strukturen“ zu sehr vereinfachen, wodurch sie nicht den planerischen und lokal spezifischen Herausforderungen gerecht werden können (Jessen 2005: 602 f.).

In der Tat „steht die Stadtplanung vor der Aporie, einerseits ohne Leitbilder nicht planen zu können und gleichzeitig zu wissen, dass es umfassende und zugleich konsistente Leitbilder nicht geben kann. Darin spiegelt sich der unauflösbare Grundkonflikt in der Stadtentwicklung, der sich unter den Bedingungen sinkender finanzieller Spielräume und vor allem schrumpfender Stadtentwicklung weiter zuspitzen wird“ (Jessen 2005: 607).

In der hiesigen Arbeit wird die Meinung vertreten, dass Leitbilder – im Sinne der Diskussion und Festlegung von Zielen räumlicher Entwicklung unter Berücksichtigung der gegebenen Strukturen und Rahmenbedingungen, und nicht als fertiger rigider Zukunftsentwurf – zur Steuerung der Stadtentwicklung ein wichtiges Instrument sind. Um dieses Instrument sinnvoll nutzen zu können, ist es somit unerlässlich, dass man sich seiner Grenzen bewusst ist und offen für Unvorhergesehenes und Experimente bleibt. Vor diesem Hintergrund ist auf jeden Fall auch die Fortschreibung von Leitbildern und die Anpassung an sich verändernde Rahmenbedingungen und Wertmaßstäbe unabdingbar (Becker 2010: 311).

⁸⁵ Während für solche Fälle in Deutschland in der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ein im Baugesetzbuch bundesrechtlich verankertes Instrument besteht (vgl. Kap. 4.5.1 und Kap. 9.4.6), gibt es in der Schweiz kein analoges Instrument. Daher werden hier Brachflächenrevitalisierungen häufig durch Grundeigentümer blockiert (vgl. aber auch Kap. 4.5.2.2).

5.1.6 Das Leitbild nachhaltige Stadtentwicklung

Das Leitbild der nachhaltigen Stadtentwicklung ist ein weites Diskussionsfeld, das durch zahlreiche Beiträge⁸⁶ gekennzeichnet ist. Es bestehen vielfältige und unterschiedliche Definitionsansätze, die hier weder erschöpfend dargestellt noch im Detail analysiert werden sollen. Stattdessen wird hier das Verständnis nachhaltiger Stadtentwicklung, das dieser Arbeit zugrunde liegt, in den wesentlichen Zügen umrissen. Außerdem wird kurz auf die Grenzen dieses Begriffs, die Kritik an ihm und auf seinen Mehrwert eingegangen. In den anschließenden Kapiteln werden das Leitbild dann in den historischen Kontext gestellt und die neuen Elemente gegenüber vergangenen Leitbildern herausgearbeitet. Schließlich werden die Diskrepanz zwischen dem Leitbild und der Planungspraxis aufgezeigt sowie daraus resultierende Folgerungen abgeleitet.

In Anlehnung an die „Leipzig-Charta“ (BMVBS 2007) und an Jessen (2005) wird der Begriff hier folgendermaßen definiert:

Unter dem Leitbild einer nachhaltigen Stadtentwicklung ist die kompakte und durchmischte Stadt zu verstehen, die durch die zentralen Zielelemente Dichte, Nutzungsmischung und öffentliche Räume geprägt wird. Diese Prinzipien stehen in engem Zusammenhang zueinander und sollen sich gegenseitig stützen. So ist z.B. Nutzungsmischung ohne Dichte nicht tragbar, und Dichte ohne Nutzungsmischung führt zu den bekannten und problematischen Monostrukturen (Jessen 2005: 605). Zugleich kommt den öffentlichen Räumen eine wichtige Bedeutung zu. Ihre ökologische und funktionelle Aufwertung soll zu einer Verbesserung der Aufenthaltsqualität und zur Stärkung der nahräumlichen Orientierung in Freizeit und Versorgung führen. Die Stützung des öffentlichen Lebens durch belebte Erdgeschosszonen, Straßenräume und Plätze als Gegenentwicklung zur Tendenz der Privatisierung öffentlicher Räume ist in diesem Zusammenhang ein wichtiger Schlüsselfaktor.

Zur Realisierung einer nachhaltigen Stadtentwicklung sind Konzepte und Instrumente erforderlich, die eine Integration der betroffenen Handlungsfelder ermöglichen. Hierzu sind eine integrierte Stadtentwicklungspolitik, die vor allem als Prozess verstanden wird, und integrierte Stadtentwicklungskonzepte notwendig (vgl. auch BMVBS 2007). Durch den Begriff der nachhaltigen Stadt-*Entwicklung* wird effektiv die Aufmerksamkeit auf die Prozessdimension gelenkt. Um diese Prozesse lenken zu können, sind neue Formen der Steuerung unabdingbar. Anstelle herkömmlicher Steuerungsmodelle zur langfristigen, detaillierten Vorausplanung bedarf es „lernfähiger“ und „kommunikativer“ Steuerungsmodelle im Sinne eines Mehr-Ebenen-Governance-Konzepts, um der Komplexität des Leitbilds gerecht zu werden (Weiland 2010: 345 f.).

In den Leitbildern deutscher und Schweizer Großstädte hat sich das „Leitbild der kompakten und durchmischten Stadt“ festgeschrieben, wenn auch mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung und unterschiedlicher Ausformung, was natürlich auch mit den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und lokalen Rahmenbedingungen zusammenhängt. Inwiefern die strategischen Ziele des Leitbilds in den einzelnen Städten im Planungsalltag umgesetzt werden, hängt allerdings insbesondere von der örtlichen Planungskultur ab (Jessen 2005: 607).

Auch wenn das Leitbild der kompakten und durchmischten Stadt in Planungsdokumenten jeglicher Art festgeschrieben ist, wird von Gegnern dieses Leitbilds rege Kritik geübt. Diese bezieht sich u.a. darauf, dass⁸⁷

- das Ziel der kompakten Stadt als „rückwärts gewandte Planerromantik“ bzw. als unrealistisch angesehen wird, da es sich aufgrund der „funktionstrennenden Logik des Bodenmarktes“ und der „planerisch kaum beeinflussbaren Konzentrations- und Rationalisierungsprozesse in allen Wirtschaftssektoren“ nicht realisieren lasse (Jessen 2005: 605 f.) das Leitbild im Gegensatz zu den Standortinteressen vieler Unternehmen stehe, die „Nachbarschaftskonflikte und Erweiterungshemmnisse fürchten“ (Jessen 2005: 606).
- das Leitbild mit den „dominanten Wohnwünschen und den wachsenden Empfindlichkeiten der Bevölkerungsmehrheit, die das ruhige Wohnen im Grünen vorzieht“, nicht kompatibel sei (Jessen 2005: 606) (vgl. Kap. 5.2). die bau- und planungsrechtlichen sowie fachpolitischen Rahmenbedingungen und die damit verbundenen Trägerstrukturen in Zeiten der Funktionstrennung als Leitbild entstanden sind und auch weiterhin vorherrschen. Das Leitbild der kompakten und

⁸⁶ Eine umfassende Übersicht über das Leitbild der nachhaltigen Stadt, seine Besonderheiten und eine kritische Betrachtung geben z.B. Astleithner (1999) und Mathieu (2005). Eine zusammenfassende Übersicht findet sich bei Jessen (2005) und Weiland (2010).

⁸⁷ Einen umfassenden Überblick über allgemein herrschende Kritik geben u.a. Jessen (2005) und Astleithner (1999), die hier nur in einigen Punkten zusammengefasst ist.

durchmischten Stadt ließe sich folglich „konsequent nur in autoritär strukturierten Gesellschaften durchsetzen“ (Jessen 2005: 606).

- das Leitbild durch eine unkonkrete Definition gekennzeichnet ist, die zwar aufgrund der Unkonkretheit von vielen Menschen bzw. Experten geteilt wird, aber im Hinblick auf die Operationalisierung zu offen sei (Astleithner 1999: 44, 59).
- das Leitbild aufgrund seiner ungenauen Definition als inhaltsloses Marketinginstrument für Unternehmen und Politiker zum „Schönreden“ ihrer Handlungen missbraucht wird und dementsprechend dem ursprünglichen Ziel eher schade als nutze (ebd.).

Kritik gibt es auch aus der von Sieverts (1997) begründeten Zwischenstadtdebatte (vgl. auch Jessen 2005: 606 f.). Als Gegenmodell zur kompakten und durchmischten Stadt zeichne sich die Zwischenstadt durch eine stärkere Realitätsnähe und größere Bürgernähe aus. Anstatt an unrealistischen Idealvorstellungen festzuhalten, solle sich Stadtplanung auf die „Zwischenstadt“ konzentrieren, die Zonen zwischen den städtischen Zentren, die durch eine besondere Dynamik gekennzeichnet sind und die die eigentliche Herausforderung für die Stadtplanung darstellen. In der Tat müsse die Stadtplanung akzeptieren, dass die steigende Mobilität, der Bedeutungsverlust traditioneller Zentren und die Entstehung neuer urbaner Räume zwischen den traditionellen Zentren irreversibel seien. Dementsprechend seien neue räumliche, sachliche und methodische Orientierungsrahmen erforderlich bzw. die Entwicklung neuer Konzepte und Methoden zum Umgang mit der Entwicklungsdynamik in den Zwischenräumen.

Die Befürworter des Leitbilds der kompakten und durchmischten Stadt argumentieren dagegen, dass das Leitbild der nachhaltigen Stadt nicht rückwärts gewandt sei, sondern sich an aktuellen Entwicklungstrends orientiere und sie darauf ausrichte (Jessen 2005: 606 f.):

- Der Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft bringt neue, wohn- und stadtverträgliche Arbeitsplätze. Zudem werden Betriebe durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien standortunabhängiger.
- Großflächige innerstädtische Industrie-, Verkehrs-, und Militärbrachflächen stellen ein großes Potenzial für die Innenentwicklung im Sinne einer kompakten und durchmischten Stadt dar.
- Umweltprobleme verschärfen den Handlungsbedarf. So ist aus ökologischen Gründen eine Abkehr von den Stadtentwicklungsleitbildern der Nachkriegszeit (mit dem daraus resultierenden Flächenverbrauch und Anstieg des Verkehrsaufkommens) notwendig.
- Städtische Lebensformen gewinnen an Bedeutung und werden von bestimmten Bevölkerungsgruppen wieder entdeckt. So ist eine zunehmende Attraktivität innerstädtischer Quartiere als Wohnstandort zu beobachten und eine Renaissance der Innenstädte zu erkennen (vgl. Kap. 5.2) (vgl. auch Brühl, Echter, Frölich von Bodelschwing et al. 2005).

Auch Verfechter der kompakten und durchmischten Stadt sind sich bewusst, dass dieses Leitbild durch räumliche Planung und Städtebau allein nicht zu realisieren ist. Vielmehr bedarf es eines „Zusammenwirken[s] mit übergreifenden Strategien der Steuer-, Verkehrs-, Umwelt-, Rechts- und Wohnungspolitik, die in die gleiche Richtung steuern müssen“ (Jessen 2005: 606). In dieser Arbeit wird jedoch die Meinung vertreten, dass die Zielsetzung der nachhaltigen Stadtentwicklung – trotz aller Definitions- und Umsetzungsschwierigkeiten – in die richtige Richtung weist und dass durch eine kritische und aufmerksame Betrachtung, durch weitere Forschung und weitere Anwendungserfahrungen ihre Einschränkungen bzw. Kritikpunkte reduziert werden können (vgl. Kap. 5.1.8).

5.1.7 Bekannte und neue Elemente des Leitbilds nachhaltige Stadtentwicklung

In einem ersten Schritt wird eine zusammenfassende Übersicht über die städtebaulichen Leitbilder bzw. die Planungspraxis im historischen Kontext gegeben. Auf dieser Grundlage wird betrachtet, welche Elemente aus der Planungspraxis früherer Epochen für die nachhaltige Stadtentwicklung relevant sind, bzw. welche Elemente des Leitbilds der nachhaltigen Stadtentwicklung bereits in früheren Stadtentwicklungsphasen vorhanden waren. Schließlich wird erläutert, welche Elemente im Leitbild einer nachhaltigen Stadtentwicklung wirklich neu sind, und welche Auswirkungen dies auf die aktuelle Planungspraxis hat.

5.1.7.1 Städtebauliche Leitbilder und Planungspraxis im historischen Kontext

Die Fachliteratur, die sich mit der Beschreibung und detaillierten Analyse städtebaulicher Leitbilder befasst, ist sehr umfangreich. Hier sollen ohne Anspruch auf Vollständigkeit nur einige Beispiele genannt werden: Albers (1996) und Düwel & Gutschow (2005) geben einen umfassenden Überblick über

die Leitbilder der Geschichte. Bei Becker (2010: 308 ff.) und Danner & Maier (2003: 36 ff.) sind zusammenfassende Übersichten über die verschiedenen Leitbilder bzw. Planungsansätze der Geschichte zu finden. Berning, Braum, Daldrup et al. (1994) haben ein Standardwerk mit Bezug zu Berlin verfasst. Obwohl die städtebauliche Entwicklung in Berlin gewisse Besonderheiten aufweist, sind andere Entwicklungen und Tendenzen durchaus übertragbar. Astleithner (1999) hat in einer umfassenden Studie historische Leitbilder vor dem Hintergrund ihrer Bedeutung für das Leitbild der nachhaltigen Stadt analysiert. Protze, Theiling & Holzapfel (2000) haben in einer detaillierten Studie über „Lebenswerte Quartiere – Lehren aus der Stadt- und Verkehrsplanung für Städte von morgen“ Projekte aus dem Städtebau und der Verkehrsplanung vergangener und gegenwärtiger Epochen analysiert, um aus ihnen Lösungen für städtische Probleme abzuleiten. Die Charakteristika der städtebaulichen Leitbilder der jeweiligen Epoche spiegeln sich auch in der Ausrichtung der großen nationalen und internationalen Bauausstellungen in Deutschland wider, die seit 1901 durchgeführt werden.

Die Tab. 5.1 zeigt eine zusammenfassende Übersicht über die städtebaulichen Leitbilder bzw. die Planungspraxis im historischen Kontext. Dabei wird sowohl auf die Rahmenbedingungen eingegangen, unter denen diese entstanden sind, als auch auf ihre Ziele, Leitprinzipien und Merkmale. An dieser Stelle sei angemerkt, dass es sich bei der Gründerzeit nicht um ein Leitbild, sondern um eine Planungspraxis handelt. Auch wenn die damalige Planungspraxis zu starker Ungleichheit und (kleinräumiger) sozialer Segregation geführt hat und somit unter diesem Gesichtspunkt kritisch gesehen werden muss, so war sie doch auch durch Merkmale gekennzeichnet, die heute aus der Sicht einer nachhaltigen Stadtentwicklung von positiver Bedeutung sind. Aus diesem Grund wird diese Planungspraxis in der Abbildung mit aufgeführt⁸⁸.

Die Spalte des Zeitabschnittes der 1990er Jahre ist bewusst in die Planungspraxis bzw. Realität räumlicher Entwicklung und das Leitbild der nachhaltigen Stadt unterschieden. Auch Leitprinzipien der nachhaltigen Stadt fließen zwar häufig in die Planungspraxis mit ein bzw. bilden die planerische Grundlage, in der konkreten Umsetzung bestehen aber i.d.R. noch große Diskrepanzen. Auch Protze, Theiling & Holzapfel (2000: 134) stellen in ihrer Analyse fest, dass z.B. „die moderne Funktionstrennung der Charta von Athen [...] praktisch unverändert [bleibt]“ und heute noch fester Bestandteil der Stadtstruktur ist.

In der BBR-Studie über neue Quartiere weisen Breuer & Schmell (2007: 9) mit Blick auf verschiedene historische Stadtentwicklungsphasen auf positive bzw. negative Imagekarrieren von Quartieren im Laufe der Zeit hin: „So sind die Quartiere aus der Gründerzeit vorübergehend als unzumutbare Mietskasernen bewertet und viele von ihnen zu Zeiten der Flächensanierung abgerissen worden. Heute zählen sie zu den begehrten und lukrativen Quartieren“ (ebd.). Eine entgegengesetzte Imagekarriere durchlaufen dagegen die industriell errichteten Großwohnsiedlungen, die zunächst als „Modelle des technischen Fortschritts, der Urbanität und des modernen Wohnens“ gelobt wurden, jedoch bald in die Kritik der Fachöffentlichkeit gerieten⁸⁹ (ebd.). Es muss also beachtet werden, dass „die Wertschätzung der Quartiere extrem schwankt, und die Urteile kurzlebig sind“ (ebd.). Breuer & Schmell (2007: 9) halten weiter fest, dass „bisher kein allgemein gültiger Qualitätsmaßstab für Quartiere bestimmt worden ist. Dies wird angesichts der veränderlichen und subjektiv geprägten Faktoren der Wahrnehmung und Wertschätzung gebauter Umwelt auch nicht gelingen können. Allerdings ist eine Annäherung an Qualitätskriterien jenseits von vordergründigem Geschmack und flüchtiger Mode möglich“ (vgl. Kap. 6.3).

⁸⁸ So heben auch Protze, Theiling & Holzapfel (2000) in ihrem Ergebnis die Bedeutung der gründerzeitlichen Stadtstruktur für das Erreichen lebenswerter bzw. lebendiger Städte hervor.

⁸⁹ Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass die Wahrnehmung und Bewertung dieser Großsiedlungen unterschiedlich ausfallen kann. Während in der Fachöffentlichkeit diese Siedlungen häufig als städtebauliche Fehlentwicklung bezeichnet werden und als Ursache für die Entstehung sozialer Probleme in diesen Quartieren gesehen werden, „besteht bei der Gebietsbevölkerung i.d.R. eine differenziertere und positivere Binnensicht“ (Breuer & Schmell 2007: 9).

Rahmenbedingungen	Gründerzeit 1860er – 1900er	Gartenstadt 1890er – 1920er	Reformwohnungsbau 1900er – 1930er	Gegliederte aufgeklärte Stadt; 1930er – 1950er	Urbanität durch Dichte 1960er – 1970er	Neue Urbanität: Ende der 1970er – 1980er	1990er – heute	Nachhaltige Stadtentwicklung 1990er – heute
	Starkes wirtschaftliches und demographisches Wachstum; Wohnungsnot; Bodenspekulation; Gewinnmaximierung privater Bauherren	Starkes wirtschaftliches und demographisches Wachstum; Wohnungsnot; Großstadtfremdlichkeit; Inhumane und unhygienische Wohnzustände in den Großstädten	Wirtschaftskrise und Wohnungsnot; Fortgesetzte Industrialisierung und neue Energieformen ermöglichen neue Massenproduktionsformen (auch im Wohnungsbau) mit Einfluss auf die Ausformung der Städte; Zunehmend arbeitsteilige Wirtschaftsprozesse befördern Funktionsrennungen	Massive Wohnungsnot (Integration von Flüchtlingen); Demokratisierung, soziale Emanzipation ab den 1930er Jahren in der CH; Wiederaufbau ab 1945 in D	Starkes demographisches Wachstum; Wohnungsnot; Starkes wirtschaftliches Wachstum und zunehmender Wohlstand; Nachfrage nach modernem Wohnraum	Wachsendes Bewusstsein für Umweltschutz (Stadtökologie) und den Wert historischer Bausubstanz; Zunehmender interkommunaler Konkurrenzdruck (als Katalysator zur Aufwertung innerstädtischer Altbauquartiere)	Kleinräumlich disperse Wachstums- und Schrumpfungsprozesse; Brachliegende Gewerbe-, Verkehrs- und Militärfächen Rückkehr in die Innenstädte; Kommunale Finanzknappheit; Aufhebung der Gemeinnützigkeit im Wohnungsbau (in D)	
Dominante Ziele	-	Bekämpfung des „Mietkasernen-Eiends“; Schaffung angenehmer und hygienischer Wohnverhältnisse; Zusammenführung von Stadt und Land	Bekämpfung des „Mietkasernen-Eiends“; Schaffung möglichst gleichwertiger Wohnverhältnisse für Arbeiter, Beamte und Angestellte	Schaffung möglichst gleichwertiger Lebensbedingungen für die „breiten Massen der Bevölkerung“; Schaffung von ausreichenden und gesundem Wohnraum	Schaffung möglichst gleichwertiger Lebensbedingungen für die „breiten Massen der Bevölkerung“; Schaffung von ausreichenden und gesundem Wohnraum	Rückorientierung an historischen Vorbildern / Wiederentdeckung der historischen Stadt; Behutsame Stadterneuerung / Erhaltende Erneuerung der historischen Stadtzentren	-	Kompakte und durchmischte Stadt; Bewahrung natürlicher Ressourcen; Integration ökologischer, ökonomischer und sozialer Belange und Ziele; Innen- vor Außenentwicklung
Merkmale bzw. Leitprinzipien	Überhohe Dichte; Kleinteilige Funktionsmischung; Soziale Ungleichheiten; kein Mieterschutz	Hygiene / Gesundheit; Wohnen im Grünen; Niedrige Bebauungsdichte; Überschaulbarkeit; Gemeinschaftlichkeit; Autarkie der (Klein-)Stadt	Hygiene; Gesundheit; Licht, Luft und Sonne; Sozialer und genossenschaftlicher Wohnungsbau; Einführung von Mieterschutz und Mietpreisbindung; Früher Großsiedlungsbau; Architektur: zunehmend Neue Sachlichkeit	Funktionelle Stadt; Charta von Athen (1943); Autogerechte Stadt; Wohnqualität von Stadtrand siedlungen soll in die Stadt gebracht werden; Auflockerung in den Innenstädten; Beginnender Großsiedlungsbau; Architektur: Moderne	Funktionelle Stadt; Charta von Athen (1943); Autogerechter Stadtlumbau; Demonstrativbauvorhaben; Großsiedlungsbau; Architektur: Moderne	Partizipative Planungsansätze; Förderung lokaler Initiativen, Wiederbesinnung auf Genossenschaften; PPPs, zunehmende privatwirtschaftliche Finanzierungen; Verkehrsberuhigung; Kommunale Wettbewerbsfähigkeit; Postmoderne	Pluralität der planerischen Ansätze; Investorenplanung, PPPs, Ökologisches Bauen; Wohnen im Grünen; Weiterhin starke Stellung des MiV; Ansätze zum autofreien Wohnen	Umwelt- und sozialverträgliche Stadtentwicklung; Aalborg-Charta; Prozessorientierte und partizipative Planungsansätze; Ökologisches und gesundheitsverträgliches Bauen; Energieeffizienz, CO2-Reduktion; Reduktion der Flächeninanspruchnahme; Umweltschonende Mobilität
Umgang mit Funktionen	Funktionsmischung (vermischung); Einschränkung der Wohnqualität durch Gewerbe	Funktionsmischung auf Stadtebene (nicht auf Gebäude- oder Quartierebene)	Funktionsmischung auf Quartierebene; Paradigmenwechsel: hin zur Funktionsstreuung (Wohnen, Arbeiten, Erholen, Fortbewegen) auf Gebäude- und Blockebene	Zunehmende Funktionsstreuung auf allen Maßstabsebenen	Strikte Funktionsstreuung auf allen Maßstabsebenen	Hin zu stärkerer Funktionsmischung und möglichst breite soziale Mischung auf kleinem Maßstab (v.a. Quartierebene)	Pluralität; Propagierete Funktionsmischung, jedoch realisierte Funktionsstreuung (Gebäude- und Quartierebene)	Kleinteilige Nutzungsmischung (Gebäude- bis Quartierebene); Dichte, Nutzungsmischung, Polyzentralität als räumliche Ordnungsprinzipien
Umgang mit Stadterneuerung / Stadterweiterungen	Stadterweiterungen; Kahlschlagsanierung	Stadterneuerungen; jenseits der bestehenden Großstädte	Blockauflösende Innenstadtkonzepte mit gemeinschaftlichen Grünanlagen und lebensreformersischen Siedlungsprojekten am Stadtrand (Reihenhausneubau mit Selbstversorgergärten)	Neubausiedlungen mittlerer Größe im bestehenden Stadtgefüge durch Kahlschlagsanierung und am Stadtrand	Flächenhafte Kahlschlagsanierung mit Dichtereduktion und Umsiedlung in Großsiedlungen am Stadtrand („Sanierung am Stadtrand“)	Kleinteilige Nachverdichtung; Einfamilienhaus- und Reihenhausneubau am Stadtrand	Konversion großer Brachflächen (Großflächiger) Siedlungsbau am Stadtrand	Behutsame Stadterneuerung / Nachverdichtung; Revitalisierung von Brachflächen; Stadterweiterungen nur in verdichteter Form an mit ÖPNV gut erschlossenen Standorten

Tab. 5.1: Städtebauliche Leitbilder und Planungspraxis im historischen Kontext
 Quelle: eigene Darstellung nach Protze, Theiling & Holzappel (2000: 135ff); Albers (1992); Berning, Braum, Lütke Daldrup et al. (1994); Danner & Meier (2003: 36ff); Haspel & Jaeggi (2007); Jessen (2005: 602ff); Astleithner (1999: 20ff)

		Gering verdichtete Siedlungserweiterungen am Stadtrand, Einfamilien- und Reihenhaussiedlungen Großflächige Siedlungserweiterungen am Stadtrand mittlerer bis hoher Dichte Ausgereichte Stadt, Trennung Wohnen-/Verkehr, Umgehungsstraßen Funktionstrennung	Gering verdichtete Siedlungserweiterungen am Stadtrand, Einfamilien- und Reihenhaussiedlungen Großflächige Siedlungserweiterungen am Stadtrand mittlerer bis hoher Dichte Ausgereichte Stadt, Trennung Wohnen-/Verkehr, Umgehungsstraßen Funktionstrennung		
Gründerzeit	Gartenstadt	Reformwohnungsbau	Gegliederte aufgelockerte Stadt	Urbanität durch Dichte	Neue Urbanität
				Kompakte Stadt, Stadt der kurzen Wege Kleinstädtische Funktionsmischung Verkehrsberuhigung, Förderung des ÖV Ausgereichtes Wohnen	
		Kultur- und Sozialbauten Wohnungsgenossenschaften	Soziokulturelle Bedeutung des öffentlichen Raumes Soziokulturelle Quartierentwicklung	Soziokulturelle Quartierentwicklung Genossenschaftliches Wohnen, Baugruppen	
			Qualität hochwertiger Versorgung an Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten Integration gesundheitlicher Aspekte in die Planungen	Renaissance der Innenstädte, Behutsame Stadterneuerung Innen- vor Außenentwicklung, kleinteilige Nachverdichtung	
		Neuer Bezug zur Natur Neuer Bezug zur Landwirtschaft, Mietergärten	Partizipation, demokratische Beteiligungsvorhaben	Prozessorientierung Integrierte Ansätze Akteurspluralität Umweltschutz, ökologisches Bauen Stadtköologie; Natur in die Stadt	Urbane Landwirtschaft

Abb. 5.1: Thematische Schwerpunkte der städtebaulichen Leitbilder im historischen Kontext
 Quelle: eigene Darstellung nach Albers (1992); Protze, Theiling & Holzapfel (2000); Berning, Braum, Lütke Daldrup et al. (1994); Haspel & Jaeggi (2007); Astleitner (1999)

5.1.7.2 Für die nachhaltige Stadtentwicklung relevante Elemente aus der Planungspraxis früherer Epochen

In der Abb. 5.1 auf der vorhergehenden Seite werden Tendenzen der Planungspraxis während der einzelnen Leitbildepochen dargestellt. Hierbei sei angemerkt, dass es sich um eine schematische, stark generalisierte Abbildung handelt, die lediglich Tendenzen darstellen soll. Diese überlagern sich teilweise und können je nach räumlichem Bezug etwas von der in der Abbildung dargestellten Tendenz abweichen. Während im Bereich oberhalb der Epochenzeile Tendenzen dargestellt werden, die der nachhaltigen Stadtentwicklung entgegenlaufen bzw. aus dessen Perspektive kritisch betrachtet werden müssen, sind im unteren Abbildungsbereich die Tendenzen dargestellt, die der nachhaltigen Stadt entsprechen bzw. Teil von ihr sind.

Wie aus Abb. 5.1 zu erkennen ist, sind viele der Merkmale bzw. Prinzipien der nachhaltigen Stadtentwicklung keinesfalls neu, sondern auch schon in früheren städtebaulichen Entwicklungsphasen – teils als Leitprinzip, teils als ungeplante Realität – verankert gewesen⁹⁰. Dazu gehören u.a.

- die kompakte Stadtstruktur (Stadt der kurzen Wege) und die kleinteilige Nutzungsmischung, die in der Gründerzeit die Stadtstruktur dominierten.
- die Bedeutung der Hygiene bzw. der Gesundheit der Bewohner als wichtigem Grundprinzip, das sich insbesondere als Antwort auf das unhygienische und ungesunde Wohnen in den gründerzeitlichen Mietskasernen seit der Gartenstadt-Bewegung und dem Reformwohnungsbau durch alle Entwicklungsphasen hindurch zog. „Licht, Luft und Sonne“ waren während des Reformwohnungsbaus ausschlaggebende Planungsprinzipien, die nicht nur bei der Konzeption und dem Bau der Wohneinheiten, sondern auch bei der Ausrichtung der Gebäude, der Gestaltung des Wohnumfeldes und der Quartiersstruktur die Planung dominierten.
- der neue Bezug zur Natur, der sich durch die bewusste Integration der Natur in die Stadt auszeichnete, und der (wenn auch in unterschiedlicher Weise) ein wesentliches Gestaltungselement der Gartenstadtbewegung und des Reformwohnungsbaus war und sich bis in die gegliederte, aufgelockerte Stadt fortsetzte. Dabei gewann die Natur als Gestaltungselement sowohl aus hygienischen Überlegungen als auch unter Versorgungs- und Gemeinschaftsaspekten (Gartenstadt) an Bedeutung.
- die Ausrichtung auf die soziale Dimension bzw. das genossenschaftliche Wohnen des Reformwohnungsbaus als Antwort auf den privatwirtschaftlich dominierten Wohnungsmarkt, der für breite Bevölkerungsschichten nur unwürdiges Wohnen ermöglichte. Um gegen das Mietskasernen-Elend der Arbeiterbevölkerung zu kämpfen, wurden genossenschaftliche Wohnungsbauträger und privatwirtschaftliche Wohnungsbaugesellschaften gegründet, die gemeinnützig waren und im Eigentum von Gewerkschaften oder der öffentlichen Hand standen. Dabei sei angemerkt, dass die genossenschaftliche Idee in dieser Epoche keineswegs neu war, sondern dass Wohnungsbaugenossenschaften bereits in den 1880er Jahre gegründet wurden. Jedoch wurden sie im Zusammenhang mit dem Reformwohnungsbau in größerem Umfang eingesetzt und erfuhren damit einen Bedeutungsschub.
- der Gemeinschaftsgedanke, der besonders stark in der Gartenstadt und dem Reformwohnungsbau ausgeprägt war, sich aber auch in den darauf folgenden Epochen weiter fortsetzte, und die daran ausgerichtete Gestaltung der Quartiersstruktur und des Außenraums, bei dem dem öffentlichen Raum eine besondere soziokulturelle Bedeutung zukam.
- der räumliche Bezug bzw. die räumliche Nähe zur Landwirtschaft in der Gartenstadt aus Überlegungen zur Förderung der Autarkie der Kleinstädte und die Bereitstellung von Mietergärten in der Gartenstadt und im Reformwohnungsbau sowohl aus Selbstversorgerüberlegungen als auch zur Förderung des sozialen Zusammenlebens bzw. des Gemeinschaftsgedankens.

Neben den erwähnten, für die nachhaltige Stadtentwicklung relevanten Tendenzen, die insbesondere in der Gartenstadtbewegung und dem Reformwohnungsbau stark ausgeprägt waren, ist besonders auch die städtebauliche Entwicklungsphase der 1980er Jahre bzw. der Neuen Urbanität aus Sicht der nachhaltigen Stadtentwicklung von Bedeutung. In der Tat wurde eine Vielzahl von Prinzipien bereits in dieser Epoche in die Planungen mit einbezogen. Dies wird auch am Beispiel des Modellquartiers Les Puggessies in Kap. 7.2 verdeutlicht werden.

⁹⁰ An dieser Stelle sei dankend auf die Diskussionen mit Dr. Joëlle Salomon Cavin (05.10.2010) und Florian Stellmacher (15.04.2012) hingewiesen.

Bei Betrachtung der nachfolgenden Tab. 5.2 ist zudem ein interessantes Paradox zu beobachten:

	Bis 1900/10	Bis 1960/70er	Ab 1960/70er
Verständnis der sozio-ökonomischen Entwicklung	Weder prognostizierbar noch steuerbar	Prognostizierbar, aber nicht steuerbar	Steuerbar, deshalb nur bedingt prognostizierbar
Planungsverständnis	Korrektur der Marktentwicklung	Entwurf eines Entwicklungsrahmens	Neues Planungsverständnis: Steuerung der Entwicklung

Tab. 5.2: Entwicklung des Planungsverständnisses
Quelle: Albers (1996: 48)

Die Maßnahmen bzw. Instrumente der nachhaltigen Stadtentwicklung sollen nicht nur die Entwicklung steuern, sondern gehen zum Teil darüber hinaus, indem mit ihnen versucht wird, gewisse Marktentwicklungen zu korrigieren. So schreibt sich z.B. der geförderte Wohnungsbau oder die bevorzugte Veräußerung öffentlichen Grundeigentums an gemeinnützige oder für den Eigenbedarf produzierende Investoren (Baugruppen, Wohnungsgenossenschaften etc.) in die Logik des Planungsverständnisses zu Anfang des 20. Jahrhunderts ein. In der Tat wird mit den genannten Maßnahmen gezielt versucht, den Wohnungsmarkt in Richtung des Ziels einer sozial ausgewogenen Entwicklung zu beeinflussen bzw. zu korrigieren.

5.1.7.3 Neue Elemente der nachhaltigen Stadtentwicklung

Im vorangegangenen Kapitel wurde aufgezeigt, dass viele Prinzipien der nachhaltigen Stadtentwicklung keinesfalls neu sind, sondern schon in früheren städtebaulichen Entwicklungsphasen existierten. Astleitner (1999: 42) hält in diesem Zusammenhang fest, dass „das Leitbild nachhaltiger Entwicklung [...] als Teil eines Kontinuums von Leitbildern in der Stadtentwicklung betrachtet werden [kann], deren Vorstellungen über Ziele und Möglichkeiten der Planung jeweils aus einer spezifischen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Situation heraus entstehen.“

Im Folgenden wird nun auf die Neuerungen eingegangen, durch die die nachhaltige Stadtentwicklung gekennzeichnet ist:

Die wichtigste Neuerung ist dabei nicht in der städtebaulichen Form zu suchen, sondern liegt in der Art und Weise, wie städtebauliche Projekte bzw. Quartiere entwickelt werden. Aufgrund der zunehmenden Pluralität und Diversität der beteiligten Akteure sowie der Renaissance demokratischer Beteiligungsprozesse sind es neue Formen von Prozessen und neue Formen von Partnerschaften bzw. Kooperationen unter dem Stichwort Governance, die das Besondere der nachhaltigen Stadtentwicklung ausmachen (vgl. auch Breuer & Schmell 2007: 11; Weiland 2010). Auch wenn partizipative Planungsansätze, demokratische Beteiligungsprozesse und die Förderung lokaler Initiativen seit den 1970er Jahren bestehen, so kommt ihnen in der nachhaltigen Stadt eine stärkere Bedeutung zu insbesondere auch, da diese Prinzipien grundsätzlich auf alle Projekte angewendet werden sollen.

Neu ist auch die explizite Integration und transversale Behandlung aller *drei* Dimensionen der Nachhaltigkeit, die gleichwertig gewichtet werden sollen (vgl. auch Mathieu 2005). Interdisziplinarität und die Gleichzeitigkeit von Prozessen der Konzeptionierung und Realisierung sind in diesem Zusammenhang wichtige Prinzipien. Durch die Integration der drei Dimensionen und ihrer Handlungsfelder (sowie der neuen Handlungsfelder (s.u.)) kommt es zu einer Zunahme der beteiligten Akteure. Dadurch werden die Akteurskonstellationen komplexer, was wiederum einen erhöhten Steuerungsbedarf zur Folge hat und somit die Bedeutung der bereits erwähnten Prozessdimension unter dem Stichwort Governance erhöht.

Des Weiteren ist die Integration der Aspekte des Energiesparens und der CO₂-Reduktion neu, die sich sowohl auf den Gebäudebau als auch auf die Konzipierung der Quartiersstruktur beziehen. Während es ökologische Modellsiedlungen bzw. -bauten schon seit den 1970er Jahren gibt, ist die zunehmende Bedeutung und die verbreitete Anerkennung der energetischen Aspekte im Zusammenhang mit dem Klimaschutz eine neuere Tendenz. Neu ist auch, dass ökologisches Bauen nicht mehr auf isolierte Einzel- bzw. Modellprojekte beschränkt ist, sondern auch im Zusammenhang mit der Verschärfung der Gesetze wie der Energieeinsparverordnung in Deutschland mit zunehmender Häufigkeit auf mehr Projekte angewendet wird. Auch Breuer & Schmell (2007: 10) stellen in ihrer Studie fest, dass die neuen Quartiere größere Beiträge zur Energieeinsparung und Schadstoffminderung leisten als frühere Quartiergenerationen. Die Bedeutung ökologischer bzw. energiebezogener Faktoren in Kombination mit sozialen Aspekten und der Prozessorientierung spiegelt sich z.B. auch in der Ausrichtung der laufenden IBA Hamburg wieder.

Neu ist auch „die Bezeichnung der Debatte als nachhaltige Entwicklung und der weltweite Diskurs, der in verstärktem Maße dadurch angeregt zu sein scheint. Es wird immer deutlicher, dass so gravierende Probleme wie Umweltzerstörung, wirtschaftliche Entwicklung, zunehmende Arbeitslosigkeit in den In-

dustrielländern, Armut, Bevölkerungsentwicklung, Frauendiskriminierung, Urbanisierung, Hunger, u.ä., keine isolierten Phänomene sind, sondern Teil eines komplexen und vielfältig vernetzten Gesamtproblems. Der Diskurs um nachhaltige Entwicklung forciert diese Einsicht“ (Astleithner 1999: 2).

Auch zeichnet sich das Leitbild der nachhaltigen Stadtentwicklung in Abgrenzung zu früheren Leitbildern, die im Ursprung oft einer begrenzten Zahl von Personen zuzuschreiben sind, durch „eine Pluralität der Vertreterinnen aus, die nicht nur auf unterschiedlichen gesellschaftlichen Ebenen agieren, sondern auch unterschiedliche Interessen mit der Propagierung eines solchen Leitbildes vertreten. Genau diese Pluralität an Interessen erfordert auch neue Herangehensweisen, die mittlerweile zumindest viel diskutiert, aber auch erprobt werden“ (Astleithner 1999: 55). Weiter hält Astleithner (1999: 72) fest, dass für die Realisierung der nachhaltigen Stadtentwicklung eine weitgehende Umorientierung gängiger Denk- und Handlungsmuster notwendig ist, und dass ein prozessorientierter Verlauf unumgänglich ist.

Auch Becker hält fest, dass im Gegensatz zu den Leitbildern der Moderne und Postmoderne seit den 1990er Jahren die Einengung auf die städtebauliche Fachsicht entfällt. Zudem „wird der chronologische Ablauf der traditionellen hierarchischen Planungsebenen zugunsten der Gleichzeitigkeit und Wechselwirkung von Konzeptentwicklung, Projektplanung und -umsetzung aufgegeben. Mit dieser strategischen Ausrichtung von Planung ist die Integration aller notwendigen Handlungsfelder und deren Akteure samt ihrer je spezifischen Handlungslogik verbunden, d.h. die Leitbilder richten sich nun an eine breite Öffentlichkeit“ (Becker 2010: 310). Partizipation, Moderation, Diskurs, Kooperation und Management erlangen vor diesem Hintergrund eine zentrale Bedeutung (ebd.). Weiter hebt Becker hervor, dass „besondere Herausforderungen heute darin bestehen, dass sowohl unter Wachstums- als auch unter Schrumpfbedingungen Strukturmodelle und Konzepte für den Stadtbau entwickelt sowie Entwurfs- und Planungsverfahren generiert werden müssen, die einerseits klare Orientierungen für kurz- und mittelfristige (auch temporäre) Lösungen bieten und die andererseits für (noch) diffuse längerfristige Entwicklungsverläufe ausreichend offen bleiben.“ (Becker 2010: 311)

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass „Verfahren inhaltlich und beteiligungspolitisch geöffnet wurden“ (Becker 2010: 312), was darauf zurückzuführen ist, dass „Ende des 20. Jahrhunderts zum einen der planungspolitische Diskurs der gesellschaftlichen Akteure an Gewicht [gewann, und] zum anderen [...] die Notwendigkeit integrierter, disziplinenübergreifender Ansätze und Konzepte offensichtlich [wurde]“ (ebd.).

5.1.8 Leitbild versus Planungspraxis

Die im vorangehenden Kapitel genannten Neuerungen beziehen sich vor allem auf das (theoretische) Leitbild der nachhaltigen Stadtentwicklung. In der alltäglichen Planungspraxis sind diese Prinzipien jedoch noch lange nicht durchgängig verankert. Vielmehr dominieren in der Realität weiterhin Elemente wie Funktionstrennung, autogerechte Erschließungsstrukturen und „top-down“-Ansätze mit unzureichender oder gar keiner Partizipation.

Zu diesem Ergebnis sind auch Protze, Theiling & Holzapfel (2000) in ihrer bereits erwähnten Studie „Lebenswerte Quartiere“ gekommen, in der sie Projekte aus dem Städtebau und der Verkehrsplanung der 1990er Jahre untersucht haben. So sind auch die neuen Stadterweiterungen trotz ihrer auf dem Leitbild der nachhaltigen Stadt und den Prinzipien Dichte und Nutzungsmischung basierenden Zielsetzungen weiter durch die Trennung der Daseinsfunktionen (Wohnen und Verkehr sowie Wohnen und Arbeiten) geprägt. Im Rahmen der Studie haben die Autoren beobachtet, dass weiterhin auf „aus der Moderne bekannte Erschließungsformen zurückgegriffen wird“ (vgl. autogerechte Stadt) (ebd. 96) und der Trend der baulichen Abwendung von der Straße anhält (ebd. 93). So werden weiterhin Umgehungsstraßen, meist anbaufrei und oft von Lärmschutzwällen umsäumt, gebaut. Auch nimmt die Realisierung von Privatwegen und Anliegerstraßen zu, die zum Ausschluss der Öffentlichkeit und zu einer Behinderung der Durchlässigkeit führen (ebd. 94).

In der Tat ist der Trend zur Fortsetzung der Prinzipien der Funktionstrennung und autogerechter Erschließungsstrukturen auch in der kommunalplanerischen Praxis zu beobachten. Auch wenn in den kommunalplanerischen Zielsetzungen und Strategien in den letzten zwei Jahrzehnten die Prinzipien der Funktionsmischung, der „Stadt der kurzen Wege“ bzw. einer durchmischten, lebendigen Stadt verankert worden sind, so dominieren in der Praxis der Bauleitplanung in Deutschland und der Richt- und Nutzungsplanung in der Schweiz weiterhin Prinzipien wie die funktionsgestrennte Stadt bzw. Nutzungstrennung, autogerechtes Planen und die Trennung von Verkehr und Wohnen.

Auch im Hinblick auf die im Leitbild der nachhaltigen Stadtentwicklung verankerten Prinzipien der Partizipation und kooperativen Prozesssteuerung sind große Diskrepanzen zur Planungspraxis zu beobachten. In der Realität herrschen überwiegend konventionelle, gewinnorientierte Investorenplanun-

gen vor, bei denen demokratische Beteiligungsverfahren allenthalben auf dem Papier und als Marketing-Strategie existieren. Zwar werden die Prinzipien der Partizipation zunehmend in kommunalplanerischen Dokumenten und in den konkreten Zielsetzungen aktueller städtebaulicher Projekte festgeschrieben insbesondere, wenn es sich um Projekte handelt, die ausdrücklich die Ausrichtung auf eine nachhaltige Entwicklung zum Ziel haben. Jedoch ist selbst dort eine große Diskrepanz zwischen den festgeschriebenen Prinzipien und ihrer letztendlichen Umsetzung zu beobachten. In der praktischen Umsetzung wird die Partizipation häufig so organisiert und konzipiert, dass die beteiligten Bevölkerungsgruppen keinen wirklichen Einfluss auf die Planungen nehmen können. Es muss die Frage gestellt werden, welcher Stellenwert der Partizipation gegeben werden soll und ob sie nicht nur pro forma in die Projektzielsetzungen aufgenommen wird, da es politisch unkorrekt wäre, es nicht zu tun. Diese Aspekte wurden bereits in Kap. 4.5.3 angesprochen und werden im Rahmen der Fallstudien in Kap. 7.1.10.2 und in den Kap. 9 - 11 vertieft.

Die Ursachen für die Diskrepanz zwischen theoretischem Leitbild und der Realität der Stadtentwicklung sind vielfältig und in Abhängigkeit vom jeweiligen Prinzip (Stadtstrukturen, Prozessmerkmale etc.) recht unterschiedlich. Hier seien zusammenfassend nur einige genannt:

- die funktionstrennende Logik des Immobilienmarkts und vieler wirtschafts-, verkehrs- und wohnungspolitischer Rahmenbedingungen, wie z.B. die zur Zeit der Moderne entstandenen bau- und planungsrechtlichen Rahmenbedingungen und Trägerstrukturen kommunaler Planung;
- die Funktionsweise und Handlungsorientierungen von Großinvestoren und großen Lobbyverbänden, die z.B. hinter dem MIV stehen und diesen mit allen Mitteln fördern, und den Standortinteressen vieler Unternehmen;
- die auf Funktionstrennung und einer autogerechten Stadt beruhenden bestehenden Stadtstrukturen, die während eines Zeitraums von mehr als fünfzig Jahren gewachsen sind und nicht einfach an die neuen Zielsetzungen angepasst werden können;
- das auf Funktionstrennung basierende noch weit verbreitete Fachdenken vieler Planer, aber auch der Öffentlichkeit;
- unzureichende Erfahrung und mangelndes Know-how in den neuen Handlungsfeldern sowie die Angst vor Neuerungen.

Einige dieser Ursachen sind sicher kaum beeinflussbar, wie z.B. gewisse wirtschaftliche Rahmenbedingungen oder die Funktionsweise und Handlungsorientierungen von Großinvestoren oder großen Lobbyverbänden. Andere, wie unzureichende Erfahrung oder mangelndes Know-how oder auch gewisse planungspolitische Rahmenbedingungen können hingegen durch gezielte Steuerung beeinflusst werden.

So ist ein Trend zu beobachten, dass gewisse Prinzipien auch in der Realität zunehmende Bedeutung erlangen und nicht nur als Ziele in Planungsdokumenten verankert, sondern auch umgesetzt werden. Dazu gehören z.B. die Ausrichtung von Projekten auf das Energiesparen, die Durchführung demokratischer Beteiligungsprozesse und neue Partnerschaften und Prozessformen.

Hier wird die Meinung vertreten, dass das Leitbild der nachhaltigen Stadtentwicklung einen wichtigen Beitrag zur gezielten Steuerung der Stadtentwicklung bzw. der rahmensetzenden Politikbereiche, zur Förderung neuer Entwicklungstrends und zur Verstetigung bestehender sozial- und umweltverträglicher Entwicklungstrends leistet. Es hilft, einen Wandel der Stadtentwicklung in Richtung auf stärkere Sozial- und Umweltverträglichkeit zu fördern, indem es einen wichtigen Leitfaden für die Strategieentwicklung und für die Organisation zukünftiger Realisierungen bereithält. Gleichzeitig ist es jedoch unabdingbar, sich der Grenzen dieses Leitbildes bewusst zu sein. In diesem Zusammenhang ist es u.a. unerlässlich:

- übergreifende Strategien der Steuer-, Verkehrs-, Umwelt-, Rechts-, Wirtschafts-, Boden- und Wohnungspolitik im Hinblick auf die Förderung der Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu erarbeiten und aufeinander abzustimmen. Unter Berücksichtigung der divergierenden Interessen in den einzelnen Politikbereichen und der Wechselwirkungen von Maßnahmen der verschiedenen Politikzweige, ist dies ohne Frage eine schwer umzusetzende Forderung. Es soll aber hier nicht näher darauf eingegangen werden, da es den Rahmen sprengen würde, sondern nur einerseits der Bedarf und andererseits die Schwierigkeit seiner Realisierung hervorgehoben werden.
- neue Konzepte und Entwicklungsvisionen für den Umgang mit der Zwischenstadt zu entwickeln, nicht zuletzt, weil aktuelle Entwicklungstrends diese Art von Siedlungstyp in den kommenden Jahren weiter vergrößern werden. Vor diesem Hintergrund bedarf es
 - der Entwicklung von Strategien und Konzepten, die es ermöglichen, die Zwischenstadt umwelt- und sozialverträglicher zu gestalten,
 - der Erforschung und Umsetzung von Rahmenbedingungen, die dieser Umgestaltung förder-

lich sind,

- der Erarbeitung stadtregionaler Entwicklungskonzepte, die das Leitbild der nachhaltigen Stadt als übergeordnetes Ziel bei gleichzeitiger Integration der Zwischenräume verfolgen.
- das Leitbild der nachhaltigen Stadt unter Einbeziehung neuer Erfahrungen, des technischen Fortschritts und neuer Entwicklungstrends fortzuentwickeln.

Vor dem Hintergrund der bestehenden Rahmenbedingungen und der Funktionsweise der Wirtschaft und des Bodenmarkts ist die Realisierung einer nachhaltigen Stadtentwicklung sicher nicht ohne Einschränkungen zu realisieren. Die Bemühungen gehen jedoch auf jeden Fall in die richtige Richtung, und es bedarf der Forschung und des Erfahrungsaustausches, um die Entwicklung in diese Richtung fortzusetzen. In diesem Zusammenhang ist es auch wichtig, über die Steuerung von Projekten im Sinne von Urban Governance und über die damit verbundenen Herausforderungen nachzudenken und diese weiter zu erforschen.

5.2 Wohnwünsche und Wohnstandortwahl aus der Nachfrageperspektive

In Kap. 5.1 wurden das Leitbild einer nachhaltigen Stadtentwicklung und seine praktische Ausgestaltung in der Praxis erläutert. Aus strategischer planerischer Perspektive wurde hervorgehoben, warum dieses Leitbild notwendig ist, um negative Auswirkungen herkömmlicher Siedlungsformen auf die Umwelt zu reduzieren und soziale Ziele zu erreichen. Im Folgenden wird nun der Frage nachgegangen, ob die nachhaltige Stadt mit ihren Wohnangeboten überhaupt den Wünschen und Bedürfnissen der Nutzer entspricht. In der Tat sind es die Nutzer bzw. Bewohner, die mit ihrem Nachfrageverhalten einen wesentlichen Einfluss auf die Realisierbarkeit nachhaltiger Quartiere haben, da sie sich auf der Grundlage ihrer Wohnwünsche und -bedürfnisse für oder gegen bestimmte Wohnformen entscheiden. Über die große und komplexe Frage nach den Wohnbedürfnissen gibt es zahlreiche empirische und theoretische Studien (vgl. Bochet 2006; Trappmann 2004; BMVIT 2002 etc.). Auch die kommunalen Gebietskörperschaften interessieren sich für diese Frage, so dass es viele Befragungen in deutschen und Schweizer Städten zu Zuzugs- und Wegzugsgründen und zu den Wohnbedürfnissen der lokalen Bevölkerung gibt (vgl. Gächter (2002) für die Stadt Bern; IMU (2002) für die Stadt München; Stadt Zürich (2005d) etc.).

Trappmann (2004) zieht in seinem ausführlichen Überblick vor dem Hintergrund der Frage der Wettbewerbsfähigkeit urbanen Wohnens⁹¹ verschiedene Studien über die Wohnwünsche der nachfragenden Haushalte und über die Wohnungswahl heran. Er hebt hervor, dass letztendlich nicht nur die Wohnwünsche für die Wohnstandortwahl ausschlaggebend sind, sondern sich vor allem auch andere Faktoren wie die ökonomische Entscheidungssituation, Kompromissentscheidungen⁹² oder auch Widersprüchlichkeiten und Ambivalenzen⁹³ auf die Entscheidung auswirken (ebd. 54). Es besteht also eine Diskrepanz zwischen den Wohnwünschen und der eigentlichen Wohnstandortwahl.

Zur Erklärung von Stadt-Umland-Wanderungen in Hamburg unterscheidet Stein (2003: 48) objektive und subjektive Einflussfaktoren der Wohnstandortwahl. Während die objektiven Faktoren die Rahmenbedingungen beschreiben (z.B. Struktur des Wohnungsmarktes, Zinsniveau, Höhe der Eigenheimförderung, Verteilung der Umwelt- und Lebensqualität zwischen Stadt und Umland, Infrastrukturausstattung, Ausbau des Verkehrssystems und soziale Polarisierungen innerhalb der Stadt), umfassen die subjektiven Faktoren die wohnungsorientierte, die arbeitsplatzorientierte und die familiäre bzw. persönliche Motivation.

Grundsätzlich ist der Wunsch nach einem Einfamilienhaus im Grünen in der Bevölkerung weit verbreitet. Auf die unterschiedlichen Lebensstile und die Ursachen für die weite Verbreitung dieses Motivs geht u.a. die BMVIT-Studie (2002)⁹⁴ ein. Zur Erklärung der Dominanz dieses Wohnwunsches stellt de

⁹¹ Auch wenn Trappmann (2004: 33 f.) von *urbanem Wohnen* spricht, beschreibt er in seiner Definition Wohnformen „als Gegenpol zum Wohnen in gering verdichteten baulichen Strukturen“, die durch die Prinzipien bauliche Dichte und Nutzungsmischung gekennzeichnet und mit den Zielsetzungen einer nachhaltigen Stadtentwicklung konform sind.

⁹² I.d.R. gibt es mehrere Personen in einem Haushalt, die sich auf einen Wohnstandort einigen müssen (Trappmann 2004: 54).

⁹³ So können sich z.B. die Wünsche nach dem Wohnen im Grünen und der Arbeitsplatznähe gegenüberstehen (Trappmann 2004: 54).

⁹⁴ Auch wenn die Untersuchung in Österreich durchgeführt wurde und österreichische Wohnwünsche behandelt, können die Ergebnisse in den grundlegenden Zügen auch auf den deutschen oder Schweizer Kontext übertragen werden.

Frantz (2002) ihn zudem in einen theoretischen Kontext aus sozio-ökonomischer und ideengeschichtlicher Perspektive.

Salomon (2005: 210) kommt in ihrer umfassenden Untersuchung in der Schweiz über die „unbeliebte Stadt“ („la ville mal-aimée“) zu nachstehender Schlussfolgerung: „Si la ville s'étale en Suisse et si la Suisse s'urbanise, c'est par valorisation de la vie villageoise.“ Mit anderen Worten sieht sie die Ursache für die Ausweitung der Städte vor allem in der Aufwertung bzw. dem Wunsch nach dörflichen Lebensstilen. In der Tat ist der Wunsch nach „Wohnen im Grünen“ stark verbreitet und die Stadt wird eher negativ mit zu viel Beton und lebensqualitätsreduzierender Verdichtung assoziiert. Dieses negative Bild wird verstärkt durch objektive Defizite, die das städtische Umfeld beeinträchtigen, wie z.B. Lärm- und Luftbelastungen, unzureichende und fehlende Grünräume, mangelnde Frei- und Spielflächen.

Doch auch wenn der Wohnwunsch nach einem Einfamilienhaus im Grünen (weiterhin) weit verbreitet ist, bringen Befragungen in deutschen wie auch Schweizer Städten über Zuzugs- und Wegzugsgründe (vgl. Gächter (2002) für die Stadt Bern; IMU (2002) für die Stadt München; Bochet (2006) für die Stadt Lausanne; Stadt Zürich (2005d) etc.) interessante Ergebnisse:

So hat die Studie für Lausanne (Bochet 2006: 273) gezeigt, dass 75% der befragten Bewohner des periurbanen Raumes bereit wären, unter Umständen zurück in die Stadt zu ziehen und zwar, wenn sie eine ausreichend große Wohnung mit bezahlbarer Miete in einem ruhigen Quartier (ohne Lärmbelästigung) fänden. Die Studie hat auch gezeigt, dass ein „qualitätvolles Wohnungsangebot im Mehrfamilienhaus und in verdichteten Quartieren [...] für gewisse Bevölkerungsgruppen eine Alternative zum periurbanen Einfamilienhaus [ist]. Die Haushalte suchen nicht in erster Linie einen bestimmten Wohntypus, sondern eine gewisse Umgebungsqualität. Die Aufwertung der städtischen Lebensqualität durch eine Architektur und einen Städtebau, die neu auftauchende Nachfragen aufmerksam verfolgen, sollte es erlauben, zugleich den Wohnträumen von Zielgruppen und der von Raumplanungskreisen verspürten Notwendigkeit der 'verdichteten Stadt' gerecht zu werden“ (Bochet & Da Cunha 2006: 10).

Befragungen in den Städten Zürich, Bern und München haben ähnliche Phänomene bestätigt. Einige Besonderheiten seien kurz hervorgehoben:

So haben in Zürich (Stadt Zürich 2005d: 3) Befragungen über die Wegzugsgründe ein ähnliches Bild wie in Lausanne gezeigt: 30% der Befragten sind aus der Stadt weggezogen, da sie keine „passende“ Wohnung und 29% der Befragten, da sie keine „bezahlbare Wohnung“ gefunden haben. Während 26% der befragten weggezogenen Bürger bewusst nicht mehr in der Stadt leben wollen, sind immerhin 34 % der Befragten wegen Defiziten im Wohnumfeld (wenig Grün im Quartier, Belästigung durch Verkehr) aus der Stadt weggezogen. Ein Drittel der Wegziehenden hatte zuvor in Zürich selbst eine Wohnung gesucht. Diese Personengruppe gab zu 80% an, letztlich aus der Stadt weggezogen zu sein, da sie aufgrund zu teurer Wohnungen kein passendes Objekt gefunden hat (ebd.: 4). Diese Personengruppe hätte mit einem entsprechendem Wohnungsangebot in der Stadt gehalten werden können.

Bei einer umfangreichen Befragung in Bern (Gächter 2002) wurde die Bedeutung eines qualitativ hochwertigen Wohnumfeldes für die Wohnstandortwahl deutlich: Ein Drittel der befragten Weggezogenen sind aus der Stadt aufgrund unzureichender Grün- und Freiflächen und ca. 20% aufgrund von Beeinträchtigungen durch Verkehrslärm und Luftverschmutzung weggezogen. Weitere 20% der Befragten gaben an, aus der Stadt wegen des geringeren Mietpreises der neuen Wohnung weggezogen zu sein.

In einer Untersuchung der Motive für einen Wegzug aus München in das Umland (IMU 2002) bestätigte sich, was sich auch schon in anderen Studien gezeigt hatte, nämlich dass der Anteil von Wohnungseigentümern unter den Wanderungshaushalten relativ gering ist. D.h., dass die Mieter auch nach dem Umzug weiterhin die dominierende Gruppe darstellen⁹⁵. Mit diesem empirischen Befund wird die weit verbreitete Vorstellung widerlegt, „dass der Wunsch nach Bildung selbstgenutzten Wohneigentums die wesentliche Triebfeder für Stadt-Umland-Wanderung sei“ (IMU 2002: 8). Im Hinblick auf die Gebäudepräferenzen haben sich in der Münchner Studie 30 % der weggezogenen Befragten für das Wohnen in einem Mehrfamilienhaus mit bis zu 6 Wohneinheiten und 15 % für ein Mehrfamilienhaus mit über 6 Wohneinheiten ausgesprochen (ebd.: 89). Zusammen machen diese beiden Gruppen immerhin 45% aller Weggezogenen aus!

Einige Schlussfolgerungen aus diesen Studien lauten:

Es gibt ein relativ großes Potenzial an mietorientierten Haushalten, die an verdichteten Wohnformen

⁹⁵ Dies gilt, auch wenn der Anteil der Mieterhaushalte im Zuge des Umzugs um ein Viertel sinkt und sich die Zahl der Eigentümerhaushalte verdreifacht. Dennoch dominiert mit 58% nach wie vor der Wohnstatus Mieterhaushalte, während nur ein Drittel der Haushalte in selbst genutztes Wohneigentum wechselte (IMU 2002: 8).

im Sinne einer nachhaltigen Stadt interessiert sind. In der Tat hätte rund ein Drittel der aus der Stadt ins Umland gezogenen Haushalte es vorgezogen, in der Stadt zu bleiben, wenn sie dort *erschwinglichen* Wohnraum mit der benötigten Wohnfläche in einem kinderfreundlichen Umfeld mit Frei- und Grünflächen ohne oder mit nur geringer Lärm- und Luftverschmutzung finden könnten. Die Nachfrage nach verdichtetem Wohnen in städtischer Lage (mit entsprechender Nutzungsmischung, kurzen Wegen, Erholungsflächen im Wohnumfeld) wird zudem aufgrund der zunehmenden Alterung der Bevölkerung noch ansteigen.

Neben diesen beiden Zielgruppen (mietorientierte Haushalte und Senioren) gibt es aber noch eine andere. Und zwar haben Untersuchungen zu Wohnwünschen und zur Wohnstandortwahl gezeigt, dass der weit verbreitete Wunsch nach einem Einfamilienhaus häufig auf unreflektierten bzw. assoziierten Faktoren beruht. Bei genauerer Nachfrage stellt sich heraus, dass die von den Befragten genannten Qualitäten⁹⁶, die sie mit einem Einfamilienhaus verbinden, nicht zwangsläufig nur das Einfamilienhaus bzw. das Eigenheim bieten kann (BMVIT 2002; Trappmann 2004: 58). Hradil (2001: o.S. zit. in Trappmann 2004: 56) kommt zudem zu folgendem Befund: „Immer wieder wurde festgestellt, dass (...) die abrufbaren Wunschvorstellungen der Menschen sich eher am allgemein Verbreiteten, am Festsitzenden und Gewohnten, als an differenzierten Bedürfnissen und den eigenen wohl durchdachten Neigungen orientieren. Offenkundig können sich die Wünsche, die die Einzelnen parat haben, nur auf das gründen, was ihnen schon bekannt ist. Und das ist begreiflicherweise meist wenig. Wer hat sich schon eingehend mit Wohnungsalternativen oder Wohnexperimenten beschäftigt?“

Kaltenbrunner stellte bereits 1998 fest, dass sich die Ursachen der Präferenzen für das Einfamilienhaus am Stadtrand im Laufe der Zeit geändert haben: Während Wohnen im Eigenheim zunächst einer Status- und Prestigeideologie folgte, ist diese Präferenz heute zunehmend auf marktwirtschaftliche Gründe zurückzuführen, wie die Bau- und Grundstückspreise, oder die Werbung und Anpreisung diverser Bauspar- und Baukreditsysteme unter dem Slogan „Eigentum statt Miete“ (Kaltenbrunner 1998: 487). Die Bedeutung der ökonomischen Faktoren Mietkosten und Grundstückspreise spiegelt sich auch in den Wegzugsgründen der bereits erwähnten Studien in München, Bern, Zürich und Lausanne wider.

Zur Förderung urbanen Wohnens bedarf es einer umfassenden Wohnungspolitik, bei der Strategien und Instrumente auf allen Ebenen ansetzen, um die Menschen zum Bleiben in der Stadt oder auch zum Rückzug in die Stadt motivieren. Bedarfs- und zielgruppenorientierte Konzepte werden sowohl in der Stadtentwicklungsplanung und im Neubau als auch in der Bestandsverwaltung benötigt (Skok 2004: 4).

Des Weiteren besteht die Notwendigkeit einer ökonomischen Steuerung z.B. in Form „einer künstlichen Verteuerung von Grund und Boden durch entsprechende gesetzliche Richtlinien“ oder in Form der besonderen Förderung verdichteter Wohnprojekte (Moser, Reicher & Rosegger 2002: 65). Auch Kaltenbrunner sieht in der ökonomischen Steuerung, bei der den Marktbedingungen angemessen Rechnung getragen wird, eine unabdingbare Notwendigkeit. Dies ist auch auf der Angebotsseite von Bedeutung, da Investoren immer dort investieren werden, „wo es für sie am günstigsten ist“ (Kaltenbrunner 1998: 489). Kühn (1998: 501) betont die Bedeutung der Förderung der Wohneigentumsbildung, die sich stärker am Bestand orientiert und nicht den Neubau gegenüber dem Altbau privilegiert.

Um der Zersiedlung entgegenzuwirken, bedarf es darüber hinaus der Erzeugung positiver Bilder über verdichtete Wohnformen (Moser, Reicher & Rosegger 2002: 65). Diese können z.B. über positive Vorbilder geschaffen werden, wie vorbildliche Wohnprojekte, die durch entsprechende Programme gefördert werden. Des Weiteren können sie anhand „offensiven“ Marketings in den Medien z.B. mittels einer „Marketingförderung“ erreicht werden. So würde beispielsweise eine Lottogesellschaft eine finanzielle Unterstützung erhalten, wenn sie ihre Werbung mit dem Traumhaus „umdreht“⁹⁷. Gleiches gilt für Baumärkte oder Bausparkassen, die in ihrer Werbung nachhaltige „Wohn(t)räume“ zeigen (ebd. 66).

Da der Begriff „Dichte“ in der Gesellschaft grundsätzlich negativ belegt ist, schlägt Capol (2006) vor, diesen durch das Wort „Attraktivität“ zu ersetzen: Wenn Attraktivität anstelle von Dichte verwendet wird, folgt daraus, dass gleichzeitig gefragt werden müsste, „attraktiv für WEN“? Daraus ergibt sich

⁹⁶ Wie eine große Wohnfläche mit vielen Zimmern, Freiflächen und Spielmöglichkeiten für Kinder, grünere Wohnumgebung, Privatheit. Darüber hinaus gibt es weitere Qualitäten, die mit dem Wohnstatus Eigentum verbunden sind, wie Einflussnahme auf die Gestaltung, Eigenleistungen beim Umbau, Unabhängigkeit, Freiheit, materielle Sicherheit, Anpassungsmöglichkeiten an eigene Bedürfnisse, Wunsch nach Eigenem, Staterwerb etc. (Trappmann 2004: 58).

⁹⁷ Wenn die Werbung z.B. eine glückliche Familie in einer nachhaltigen Wohnung mit qualitativ hochwertigen, aber nachhaltigen Wohnumfeld anstatt in einem freistehenden Einfamilienhaus zeigt.

dann die Notwendigkeit, die Bedürfnisse der verschiedenen Benutzergruppen in die Überlegungen einzubeziehen. Das würde wiederum zu einer der Nachfrage besser entsprechenden Planung führen und zu einem Stadtmanagement, das alle Partner miteinbezieht (Capol 2006).

Abschließend lässt sich festhalten, dass ein Großteil der genannten Wohnwünsche mit den Qualitäten von Wohnen in nachhaltigen Quartieren vereinbar ist bzw. sogar eine gute Antwort auf diese Wünsche bietet. So ermöglichen nachhaltige Quartiere nicht nur das Wohnen in einem relativ grünen, belastungsarmen und kinderfreundlichen Wohnumfeld, sondern bieten durch die höhere Dichte auch kürzere Wege. In der Tat wurden beim Wohnen im Einfamilienhaus am Stadtrand häufig die schlechte Erreichbarkeit und die weiten Wege bemängelt. Die Verbesserung der Wohn- und Wohnumfeldqualitäten im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung im Bestand wie auch – bei bestehender Notwendigkeit – der Neubau nachhaltiger Quartiere leisten somit einen Beitrag, um der Stadt-Umland-Wanderung bzw. der Zersiedlung entgegenzuwirken.

6 Nachhaltige Quartiere

Nachhaltige Quartiere liegen im Trend. Diese neue Form von Quartieren, deren Besonderheit der Anspruch auf Nachhaltigkeit ist, hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten entwickelt. Sie ziehen große Aufmerksamkeit auf sich, und zahlreiche städtische Abgeordnete und Beamte, Stadtplaner, Architekten, Studenten und interessierte Bürger besichtigen diese Modellquartiere wie in das Freiburger Quartier Vauban oder die Tübinger Südstadt. Dies geht soweit, dass sich die Einwohner dieser Viertel durch die vielen wissbegierigen und alles fotografierenden Reisenden inzwischen belästigt fühlen und wie ausgestellte Zootiere vorkommen (Gespräch mit einer Einwohnerin von Vauban 20.10.2006).

Es ist ein regelrechter Wettbewerb entstanden, bei dem jede Kommune sein eigenes nachhaltiges Quartier entwickeln und vor allem auch vermarkten möchte. In Frankreich wurde 2007 vom Grenelle de l'Environnement⁹⁸ sogar empfohlen, dass jede Gemeinde, die Stadterweiterungen plant, bis 2012 ein „écoquartier“ bauen solle. Um die Verbreitung von écoquartiers zu fördern, wird diese Empfehlung durch ein bereits verabschiedetes Gesetz sowie durch Best-Practice-Wettbewerbe unterstützt (vgl. auch Souami 2009).

Während sich im französischsprachigen Raum mit den Begriffen „quartier durable“ und „écoquartier“ in wenigen Jahren regelrechte Schlagwörter⁹⁹ entwickelt haben, die in der Presse und der politischen Agenda vieler Gemeinden einen festen Platz gefunden haben, gibt es in der deutschen Sprache keinen entsprechenden Fachbegriff. Hier werden Begriffe wie „nachhaltige Stadtviertel“ (Petra-Kelly-Stiftung 2004), „nachhaltiges Wohnen“, bzw. „zukunftsfähige Quartiere“ (Harloff, Christiaanse, Diemel et al. 2002) verwendet. Oder man spricht von Ökosiedlungen bzw. ökologischen Siedlungen (www.oekosiedlungen.de), von „familien- und altengerechten Quartieren“ (BBSR Forschungsfeld seit 2006), von „neuen Quartieren“ (Breuer & Schmell 2007), von „energieeffizienten Quartieren“ (ISW München), von „lebenswerten Quartieren“ (Protze, Theiling & Holzapfel 2000) bis hin zu „nachhaltigen Quartieren“ (DGNB-Kriterienliste), um nur einige zu nennen. Der Begriffsvielfalt im Deutschen entspricht im Französischen die Vielfalt dessen, was unter einem „quartier durable“ oder „écoquartier“ verstanden wird¹⁰⁰. Allen gemeinsam ist, dass es sich bei ihnen zum einen um Teileinheiten eines Siedlungsbereichs handelt, die besonderen Ansprüche genügen sollen, und dass zum anderen diese Ansprüche im engeren oder weiteren Verständnis dem Leitbild der nachhaltigen Stadtentwicklung entspringen.

Im Folgenden erfolgt eine pragmatische Annäherung an den Begriff des nachhaltigen Quartiers, wie er in dieser Arbeit verstanden wird. Dazu wird zunächst kurz der Begriff des Quartiers als Grundlage für das Verständnis „nachhaltiger“ Quartiere umrissen. Auf einen historischen Überblick über die Entwicklung nachhaltiger Quartiere wird in diesem Kapitel verzichtet, da sie als Umsetzung des Leitbilds einer nachhaltigen Stadtentwicklung auf Quartiersebene verstanden werden, und der Kontext und die historische und inhaltliche Entwicklung des Leitbilds bereits ausführlich im vorhergehenden Kapitel behandelt worden sind. Dagegen werden verschiedene Formen nachhaltiger Quartiere auf der Basis von Struktur- und Prozessmerkmalen identifiziert und Instrumente, Zertifikate und Labels zur Bewertung der Nachhaltigkeit vorgestellt. Abschließend wird das in dieser Arbeit vorherrschende Verständnis nachhaltiger Quartiere in seinen zentralen Elementen hervorgehoben und ein Leitfaden zur Analyse der Nachhaltigkeitsqualitäten der Fallstudien vorgestellt. Auf diesem Leitfaden beruht die Untersuchung der praktischen Ausgestaltung der Zielbereiche der ausgewählten Modellquartiere. Die Erkenntnisse und Ergebnisse werden in Kap. 6.4 erörtert.

⁹⁸ Der Grenelle de l'environnement ist ein Zusammenschluss staatlicher Stellen, privatwirtschaftlicher Unternehmen und zivilgesellschaftlicher Organisationen, der 2007 initiiert wurde. Die in seinem Rahmen eingeführten Arbeitsgruppen sollen Handlungskonzepte und Maßnahmen erarbeiten, die in Frankreich eine nachhaltige Entwicklung fördern. Weitere Informationen: <http://www.legrenelle-environnement.fr>

⁹⁹ Später wird noch näher darauf eingegangen, dass auf keinen Fall eindeutig ist, was Bürger, Journalisten, Politiker, Experten, Akteure der Immobilienbranche und andere unter diesen beiden Begriffen verstehen.

¹⁰⁰ In der Tat ist die Diversität des Verständnisses im Französischen sehr beeindruckend. Es reicht von einer sehr minimalistischen und rein sektoralen (d.h. ökologischen) Definition bis zu dem umfassenden Verständnis von nachhaltigen Quartieren, das dieser Arbeit zugrunde liegt.

6.1 Exkurs: Definition Quartier

Schnur (2008) gibt einen guten Überblick über die Definition von Quartier, auch in Abgrenzung zum angelsächsischen „neighbourhood“.

Ursprünglich wurde der Begriff aus dem lateinischen Wort „quarterium“ bzw. dem französischen „quartier“ entlehnt und bezeichnet „une fraction du territoire d'une ville, doté d'une physionomie propre et caractérisée par des traits distinctifs lui conférant une certaine unité et une individualité“ (Merlin & Choay 1988: 557).

Im Deutschen wird der Begriff bereits seit Jahrhunderten verwendet, wobei „im wissenschaftlichen Gebrauch mit dem Terminus 'Quartier' nicht selten versucht wird, administrative Bezeichnungen wie Bezirk, Ortsteil, Stadtteil oder Distrikt zu vermeiden“ (Schnur 2008: 34). In der hiesigen Arbeit wird gerade aus diesem Grund (Vermeidung administrativer Bezeichnungen und Schwerpunkt auf die soziale und bauliche Konstruktion) der Begriff des Quartiers den anderen vorgezogen.

Das Grundverständnis dieser Arbeit folgt dem von Schnur, nach dem „ein Quartier ein kontextuell eingebetteter, durch externe und interne Handlungen sozial konstruierter, jedoch unscharf konturierter Mittelpunkt-Ort alltäglicher Lebenswelten und individueller sozialer Sphären ist, deren Schnittmengen sich im räumlich-identifikatorischen Zusammenhang eines überschaubaren Wohnumfelds abbilden“ (Schnur 2008: 40).

Ein nachhaltiges Quartier ist ein Quartier, das dem Leitbild einer nachhaltigen Stadtentwicklung auf Quartiersebene entspricht. Mit anderen Worten stellen nachhaltige Quartiere die Umsetzung des Leitbilds einer nachhaltigen Stadtentwicklung auf Quartiersebene dar. Als Entwicklungsgebiete bzw. Perimeter der Stadterneuerung oder als Stadterweiterung sind nachhaltige Quartiere in der Realisierungsphase i.d.R. räumlich relativ klar definierte Entwicklungsbereiche. Diese klar definierten räumlichen Perimeter von Stadterweiterungen oder Stadterneuerungen verändern sich jedoch im Laufe der Zeit, da sie mit fortschreitender Nutzung von den Nutzern bzw. Bewohnern sozial konstruiert werden.

6.2 Formen nachhaltiger Quartiere

Es gibt zahlreiche Formen nachhaltiger Quartiere, die grundsätzlich nach Struktur- und Prozessmerkmalen unterschieden werden können. In einer ersten Annäherung kann als zentrales Strukturmerkmal die Lage im Stadtgebiet bzw. die Art des Quartierprojekts gelten:

1. Nachhaltige Quartiere durch Sanierung bestehender Stadtviertel
Hierbei handelt es sich um die ökologisch und sozial verträgliche Sanierung und Aufwertung bestehender Quartiere wie z.B. in Vesterbro (Kopenhagen), Augustenborg (Malmö), Märkisches Viertel (Berlin) oder Bellevaux (Lausanne). Diese Kategorie ist aus Sicht einer nachhaltigen Stadtentwicklung besonders wichtig, da der größte Anteil von Siedlungen bereits besteht, und dieser nur dann nachhaltigen Stadtentwicklungszielen entspricht, wenn er Nachhaltigkeitsansprüchen genügt.
2. Nachhaltige Quartiere als Konversion innerstädtischer Brachflächen
Dabei kann nach Art der ursprünglichen Nutzung der Brachflächen unterschieden werden. So gibt es Quartiere, die auf ehemals genutzten Industrie- und Gewerbeflächen entstehen wie z.B. Neu-Oerlikon (Zürich) oder auf ehemaligen Bahnflächen wie in Eco-parc (Neuchâtel) oder aber auch auf ehemals von städtischen Versorgungsbetrieben genutzten Flächen wie in GWL (Amsterdam). Dagegen sind Vauban (Freiburg i.Br.), Südstadt (Loretto Areal und Französisches Viertel, Tübingen), ZAC de la Bonne (Grenoble) auf ehemaligen Militärarealen entstanden. In Siedlungen in Wasserlage sind es häufig Hafenanlagen, die konvertiert werden, wie beispielsweise in Bo01 (Malmö), Hammerby Sjöstad (Stockholm) oder Müllerpier (Rotterdam).
3. Nachhaltige Quartiere als Stadterweiterungsvorhaben
Hierbei handelt es sich um Neubauquartiere, die sich i.d.R. am Siedlungsrand befinden, wobei es sich meistens um die Umnutzung ehemals landwirtschaftlicher Nutzflächen handelt. Darunter fallen z.B. die Quartiere Rieselfeld (Freiburg), Kronsberg (Hannover), Solar City (Linz) und Nieuwland (Amersfoort) am Rande von Großstädten oder Ecolonia (Aalphen aan den Rijn) am Rande einer Kleinstadt. Selten befinden sich dagegen solche Flächen in zentraler Siedlungslage, wie es bei dem Quartier Eva-Lanxmeer (Culemborg) der Fall ist.

Aus der Nachhaltigkeitsperspektive sollte die Konversion innerstädtischer Brachflächen grundsätzlich

Vorrang vor Projekten der Stadterweiterung am Stadtrand haben (im Sinne des raumplanerischen Ziels „Innen- vor Außenentwicklung“). Dennoch kann es auch aus Nachhaltigkeitsperspektive interessant sein, Freiflächen in innerstädtischen Lagen zu erhalten. Nämlich dann, wenn sich die Brachflächen in Stadtlagen mit geringen Grünflächenanteil befindet und als innerstädtische Erholungsräume inwert gesetzt werden können. Diese innerstädtischen Erholungsräume helfen, das Mobilitätsaufkommen zu reduzieren, was innerstädtische Bewohner ansonsten verursachen würden, wenn sie für die Naherholung auf eine am Stadtrand liegende Freifläche fahren würden. Des weiteren können innerstädtische Freiflächen zu einer Verbesserung des Stadtklimas beitragen.

Zudem ist die Konversion von Brachflächen häufig sehr kompliziert und sieht sich vielen Schwierigkeiten gegenüber: Schwierigkeiten, interessierte Neunutzer zu finden, unpassende planerische Rahmenbedingungen, fehlende Anschubfinanzierungen, fehlende Erschließung und Schwierigkeiten bei der Bereinigung von Altlasten, um nur einige zu nennen (vgl. Valda & Westermann 2005: 7). Abgesehen von den angesprochenen Schwierigkeiten der Konversion, stehen auch nicht in allen Siedlungsräumen adäquate Brachflächen für Siedlungsprojekte zur Verfügung.

So kann es unter solchen Umständen (fehlende Brachflächen, unüberwindbare Hindernisse bei der Konversion, Bedarf an innerstädtischen Erholungsräumen, Stadtklima) auch aus der Nachhaltigkeitsperspektive sinnvoll sein, Stadterweiterungen zu realisieren. Dabei ist es jedoch umso wichtiger, bei diesen Erweiterungen Zielsetzungen der nachhaltigen Stadtentwicklung zu berücksichtigen, um die Neubebauung zu kompensieren. Dies gilt sowohl für harte Faktoren wie eine angemessene Dichte und Infrastrukturen umweltschonender Mobilität als auch für weiche wie das ökologische Wohn- und Mobilitätsverhalten der neuen Bewohner.

Nach Emelianoff (2007) unterscheiden sich die Vorhaben nachhaltiger Quartiere durch folgende Strukturmerkmale:

- die Größe, die je nach Lage im Siedlungsgebiet, Bedarf an Wohnungen und Arbeitsplätzen und Ausmaß der für die Urbanisierung zur Verfügung stehenden Fläche von einigen Hundert bis mehreren Tausend Einwohnern und Arbeitsplätzen variieren kann.
- die Multifunktionalität bzw. die funktionale Mischung, die sowohl von den Zielsetzungen des Projekts als auch von Rahmenbedingungen wie der Ausrichtung und dem Angebot angrenzender Quartiere beeinflusst wird.
- die Zweckbestimmtheit bzw. Finalität (hohe Lebensqualität bei relativ hoher Dichte, um die Siedlungsflächenausdehnung zu reduzieren).

Ein weiteres wichtiges Kriterium ist die Ausrichtung der Ziele. So gibt es Projekte, die in erster Linie ein ökologisches *oder* ein soziales Ziel verfolgen. Aus Sicht der Nachhaltigkeit ist jedoch eine eher gleichwertige Berücksichtigung ökologischer *und* sozialer Ziele notwendig, auch wenn sich gewisse Schwerpunktsetzungen sicherlich aus der Lage des Quartiers ergeben.

Neben den Strukturmerkmalen sind auch die Prozessmerkmale von Bedeutung:

- die Akteursstruktur, die sich vor allem aus den Grundeigentümerverhältnissen und der Art der Implikation der öffentlichen Hand sowie aus den Handlungsorientierungen der privaten und öffentlichen Akteure ergibt. Neben der reinen Akteursstruktur ist darüber hinaus die Verteilung der Handlungs- und Machtressourcen prozessdeterminierend.
- die Organisationsform, die verwendeten Instrumente und das Steuerungsmodell, die sich u.a. aus der Akteursstruktur und aus den Handlungsorientierungen und der Verteilung der Handlungsressourcen der beteiligten Akteure ergeben. Die verwendeten Instrumente haben dann wiederum eine Auswirkung auf die Akteursstruktur.
- die Gestaltung und das Ausmaß der Partizipation, die u.a. vom Willen sich zu engagieren und von den verfügbaren Handlungsressourcen der betroffenen Bevölkerungsgruppen sowie vom Willen und von den Handlungsorientierungen der öffentlichen Hand, der Politik und der Grundeigentümer bzw. Investoren abhängt.

6.3 Instrumente zur Zertifizierung und zur Begleitung von Projekten nachhaltiger Quartiere

In den letzten zwei Jahrzehnten wurde eine große Anzahl von Instrumenten, Zertifikaten und Labels zur Bewertung der Nachhaltigkeit von Projekten, von Gemeinde- und Kantonsverwaltungen, von Betrieben und betrieblichen Abläufen, von Standortentscheidungen und von Gebäuden entwickelt (vgl. die umfassende Bestandsaufnahme im Rahmen des Schweizer Modellprojekts „Quartiers durables

pour l'agglomération lausannoise“ in Schäffer 2008). Dagegen gibt es in der Stadtentwicklung in dieser Hinsicht noch konkreten Handlungsbedarf. Faktoren wie zunehmender Städtewettbewerb, voranschreitender Klimawandel, steigende Energiekosten, demografischer Wandel, zunehmende soziale Spaltungen in der Gesellschaft und veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen machen es erforderlich, „neu über Anforderungsniveaus in Stadtentwicklung und Stadtplanung nachzudenken. Will man hier gestaltend eingreifen, sind Vereinbarungen über Qualitätsbewertungen bzw. Standards unabdingbar. Konkrete und handhabbare Grundlagen bedürfen auch hier einer Komprimierung von Informationen anhand quantitativer Verfahren“ (DV 2009: 13). So bekommt die „quantifizierte Wirkungsmessung in Zeiten

- knapper Kassen (Mittelkonkurrenz),
- neuer wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Herausforderungen (zielgenauer Mitteleinsatz),
- eines zunehmenden gesellschaftlichen Interesses an Transparenz (Verbraucherinformation)

einen neuen Stellenwert. Verfahren der Qualitätskontrolle von Produkten und Prozessen gewinnen an Bedeutung“ (DV 2009: 6). Dies ist auch daran zu erkennen, dass die „Bewertung der Effektivität des öffentlichen Mitteleinsatzes (Evaluation) mit der Änderung des [deutschen] Grundgesetzes 2006 (Artikel 104b²) zur Pflicht erhoben wurde“ (DV 2009: 13). So ist auch im Zusammenhang mit der Fördermittelvergabe der Bedarf an Evaluierungsinstrumenten gestiegen, um die geförderten Projekte und Prozesse im Hinblick auf ihre Zielerreichung und Wirkung und somit auf die Effizienz des Fördermitteleinsatzes prüfen zu können.

Vor diesem Hintergrund ist die Entwicklung des Instruments der Zertifizierung im Bereich der Stadtentwicklung in den letzten Jahren zu verstehen.

Zertifizierung¹⁰¹ ist ein Einzelfall übergreifendes, Vergleiche erlaubendes und wertorientiertes Verfahren, mit dem Qualitäten mess- und öffentlich kommunizierbar gemacht werden können (DV 2009: 7 f.). Dabei „wohnt dem Instrument Zertifizierung ein Steuerungspotenzial inne, das über die Beschreibung und Bewertung von räumlichen Situationen – wie Evaluation und Monitoring sie bieten – hinausgeht“ (DV 2009: 7).

Die Zertifizierung ist oft durch eine Innen- und eine Außenwirkung gekennzeichnet: Auf der einen Seite bietet der Zertifizierungsprozess die Möglichkeit, „Transparenz zu schaffen, Strukturen, Abläufe und Zustände zu optimieren sowie einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess zu initiieren“ (Hogen 2010: 964). Auf der anderen Seite besteht die Außenwirkung in der Bestätigung einer vorher festgelegten Qualität, die das Vertrauen potenzieller Nutzer und Kunden erhöht und zu Marketingzwecken eingesetzt werden kann (ebd.). Darüber hinaus können von zertifizierten Quartieren Impuls- und Vorbildwirkungen ausgehen, die sich positiv auf zukünftige Vorhaben auswirken (ebd.). Durch eine Komprimierung komplexer Informationen können sie auch zur Minderung des Investitionsrisikos überregional tätiger Investoren beitragen (DV 2009: 7).

Die steigende Nachfrage nach komprimierter Information – wie Zertifikate sie bieten – führt allerdings auch dazu, dass zunehmend solche Label auf den Markt kommen und für Marketingzwecke genutzt werden, die eine objektive Qualitätsbewertung suggerieren, obwohl ihnen keine transparenten und fundierten Kriterien zugrunde liegen. So kommt es, dass Begriffe wie „nachhaltig“ oder „zukunftsfähig“ häufig beliebig verwendet werden und damit an Aussagekraft verlieren (DV 2009: 7; Hogen 2010: 962). Angesichts der Vielfalt der veröffentlichten Bewertungen stellt sich zu Recht die Frage nach ihrer Seriosität (DV 2009: 12). Potz (2009) stellt angesichts der Tatsache, dass Standards im Bereich Bauen und Planen in Deutschland¹⁰² bereits gesetzlich geregelt sind, die Frage, welchen Mehrwert Zertifizierungsansätze im Sinne angloamerikanischer Benchmarkings oder Rankings für die deutsche Planungspraxis überhaupt haben¹⁰³. Auch Hogen (2010) sieht eine Zertifizierung kritisch und kommt zu dem Schluss, dass zur Zeit noch nicht abschließend bewertet werden kann, ob Zertifizierung im stadt-räumlichen Kontext sinnvoll oder notwendig sei.

Dagegen gibt es im Bereich gebäudebezogener Zertifizierungen schon seit über 15 Jahren Erfahrung

¹⁰¹ „Zertifizierung (lat. certum facere = sicher machen) beschreibt ein Verfahren, bei dem eine unabhängige Institution schriftlich bestätigt, dass Produkte, Dienstleistungen, Prozesse, Berufsabschlüsse etc. festgelegten Anforderungen entsprechen“ (DV 2009: 6).

¹⁰² Potz merkt dabei an, dass die im Rahmen des 2003 abgeschlossenen ExWoSt-Forschungsfeldes „Städte der Zukunft“ erarbeitete indikatoren-gestützte Erfolgskontrolle für eine nachhaltige Stadtentwicklungspolitik wichtige Informationen und Indikatoren zur Qualität von Quartieren enthält, die neben Energieeffizienz-Kriterien gleichwertig soziale und kulturelle Aspekte der Nachhaltigkeit umfasst (Poz 2009: 293).

¹⁰³ Auch wenn in Deutschland wesentliche Standards des Planes und Bauens gesetzlich geregelt sind, können Zertifizierungen diese gesetzlichen Regulierungen ergänzen, und zwar können sie „(zeitlich und inhaltlich) flexibler gehandhabt werden und besondere Leistungen herausheben (Label)“ (DV 2009: 10).

gen, wie z.B. mit dem Label Minergie in der Schweiz, HQE (Haute Qualité Environnementale) in Frankreich, der deutschen KfW-Zertifizierung für energieeffiziente Gebäude oder dem Deutschen Gütesiegel für nachhaltiges Bauen der Deutschen Gesellschaft für nachhaltiges Bauen (DGNB). Mit Ausnahme des letztgenannten beziehen sich die übrigen gebäudebezogenen Zertifizierungen jedoch ausschließlich auf ökologische oder, sogar nur auf energetische Aspekte (Minergie, HQE, KfW-Zertifizierung) und decken so nur einen Teilbereich nachhaltiger Entwicklung ab. Im Rahmen der Debatte um den Klimawandel und den Ausstieg aus der Atomenergie erlangen ökologische und energetische Bestandserneuerungen und Gebäudesanierungen einen zentralen Stellenwert, was sich auch in finanziellen Anreizen (Subventionen, Steuererleichterungen etc.) zur Förderung solcher Maßnahmen widerspiegelt. Auch wenn die Realisierung energieeffizienter Gebäude unumgänglich ist, ist sie allein nicht ausreichend, wenn ein dauerhafter und umfassender Beitrag zum Klimaschutz geleistet werden soll.

Darüber hinaus setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass gebäudebezogene Ansätze zur Realisierung einer nachhaltigen Stadtentwicklung nicht ausreichend sind, und „dass das Quartier die relevante räumliche Ebene für die Umsetzung von klimabezogenen Maßnahmen ist. Auf dieser räumlichen Ebene bedarf es neuer (quantitativer) Normen und Bewertungsmaßstäbe“ (DV 2009: 8). Quartiere sind aber nicht nur für die Realisierung von Klimaschutzmaßnahmen relevant, sondern auch eine wichtige Handlungsebene für sozio-kulturelle Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung. Durch den auf dieser Ebene gestiegenen Handlungsbedarf ist das Nachdenken über Anforderungsniveaus erforderlich und sind Vereinbarungen über Qualitätsbewertungen bzw. -standards (trotz der beschriebenen Kritik) unabdingbar vor allem auch, „da Stadtentwicklungsprozesse – besonders auf lange Sicht – eine hohe Variabilität aufweisen“ (ebd. 8)

Im angelsächsischen Raum wurden vor diesem Hintergrund schon vor einigen Jahren Zertifizierungssysteme entwickelt, die sich auf stadträumliche Kontexte, insbesondere auf großräumliche Neubauvorhaben beziehen. Die beiden bekanntesten und am weitesten fortgeschrittenen sind das britische „BREEAM-Communities“¹⁰⁴ (Building Research Establishment Environmental Assessment Method), das bereits seit 1990 entwickelt wird und somit das älteste Bewertungssystem für nachhaltiges Bauen ist, und das 2003 entwickelte US-amerikanische Label „LEED for Neighborhood Development“¹⁰⁵ (Leadership in Energy and Environmental Design for Neighborhood Development).

In Deutschland sind auf der Ebene der Quartiere verschiedene Bewertungs- und Qualifizierungsverfahren zu finden, die von Wettbewerben über Best-Practice Sammlungen bis hin zu Handlungsleitfäden reichen. In den meisten Fällen dienen sie der Bereicherung der Diskussion um Qualität im Städtebau, dem Austausch unterschiedlicher Vorgehensweisen sowie innovativen planerischen und städtebaulichen Lösungen (DV 2009: 19). 2008 haben das BMVBS und der DV eine Kommission „Zertifizierung in der Stadtentwicklung“ eingerichtet und beauftragt, den Nutzen und eventuelle Risiken der Zertifizierung im stadträumlichen Kontext zu prüfen. Aus Sicht der Kommission ist die Übernahme der angelsächsischen Zertifizierungsansätze (BREEAM, LEED) nicht zu empfehlen, da sie in anderen gesellschaftlichen Kontexten erarbeitet wurden und deshalb nicht ohne weiteres in die deutschen städtebaulichen Kontexte übertragen werden können. Auch die einfache Erweiterung der bereits bestehenden Gebäudezertifikate um eine städtebauliche Dimension sei nicht förderlich, da ein „Quartier mehr als die Summe seiner Gebäude ist“ (DV 2009: 9). Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass es vielmehr der Erarbeitung eines konkret auf den stadträumlichen Kontext zugeschnittenen Zertifikates bedarf. Dieses zu entwickelnde Zertifikat solle in seiner Funktionsweise und in der klaren Nennung seiner Qualitätsindikatoren nachvollziehbar und transparent sein und sowohl die Fallgruppe „Bestand“ als auch den „Neubau“ enthalten. Darüber hinaus solle es neutral sein, d.h. unabhängig von den beteiligten Akteuren durchgeführt werden, und Aussagen zu Steuerungsmöglichkeiten machen (ebd. 9, 11).

In diesem Zusammenhang hat die DGNB in Zusammenarbeit mit Drees & Sommer ein Gütesiegel für nachhaltige Stadtentwicklung erarbeitet. Dieses baut auf dem Grundsystem der DGNB-Gebäudezertifizierung auf mit der Erweiterung um die Schwerpunkte Standort und Infrastruktur und wird in einer Testphase ab 2010 in der Praxis erprobt. Vor dem Hintergrund der oben erwähnten Kritik, ist es jedoch fragwürdig, ob die Erweiterung des DGNB-Gebäudezertifikates auf Quartiere wirklich den komplexen Ansprüchen einer nachhaltigen Quartiersentwicklung gerecht werden kann.

Auch in der Schweiz wurde der Bedarf eines umfassenden Instruments zur Qualitätssicherung einer

¹⁰⁴ Entwickelt vom privaten Unternehmen Building Research Establishment (BRE) und eingebettet in die nationale Politik findet das Instrument vor allem Anwendung für großflächige New Development Projects. Weitere Informationen: www.breeam.org

¹⁰⁵ Entwickelt von der Nichtregierungsorganisation United States Green Building Council (USGBC). Weitere Informationen: www.usgbc.org

nachhaltigen Quartiersentwicklung identifiziert, der in der Initiierung eines Modellvorhabens des Bundesamtes für Raumentwicklung mündete. In diesem Modellvorhaben entwickelten eine NGO und ein Stadtplanungsbüro in Zusammenarbeit mit kommunalen, kommunenübergreifenden, kantonalen und nationalen Institutionen und Ämtern¹⁰⁶ ein Instrument zur Entscheidungsfindung und zur Beurteilung nachhaltiger Quartiere, „das die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit in gleichem Maße berücksichtigt und mit dessen Hilfe städtebauliche Maßnahmen von Anfang an in die richtige Richtung steuern“ (equiterre 2010). Die Besonderheit dieses Vorhabens ist, dass ein besonderer Schwerpunkt auf die sozio-kulturelle und die prozessuale Dimensionen der Nachhaltigkeit gelegt wurde, die aufgrund der schwierigen Messbarkeit und Steuerbarkeit in bis dahin bestehenden Instrumenten unzureichend berücksichtigt und behandelt wurden. Ein weiterer Pluspunkt besteht darin, dass das Vorhaben mit anderen ähnlichen Initiativen und Projekten¹⁰⁷ koordiniert und fusioniert wurde, um ein paralleles Arbeiten sowie die Erstellung mehrerer ähnlicher miteinander konkurrierender Labels zu vermeiden. Das heute online zur Verfügung stehende Instrument „Nachhaltige Quartiere by Sméo“¹⁰⁸ ermöglicht nicht nur eine funktionsübergreifende Reflexion, sondern fördert aufgrund seiner Strukturierung in Abhängigkeit vom Lebenszyklus eines Quartiers (Unterscheidung in die Entstehungs-, Materialisierungs- und Nutzungsphase¹⁰⁹) auch eine langfristige Reflexion. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass dieses als Entscheidungs- und Bewertungshilfe konzipierte Instrument nicht nur auf Vorhaben des Neubaus, sondern auch auf bestehende Quartiere anwendbar ist. Es bleibt zu beobachten, wie sich das Instrument in der Praxis bewährt.

Seit 2011 bieten das BFE und das ARE das Förderprogramm „Nachhaltige Quartiere“¹¹⁰ für Gemeinden an, die das Instrument Nachhaltige Quartiere by Sméo an einem ihrer geplanten oder bestehenden Quartiere anwenden möchten. Zurzeit werden 18 Gemeinden in diesem Prozess begleitet. Ferner umfasst das Förderprogramm die Förderung eines Erfahrungsaustausches, damit das Tool auf der Basis der gewonnenen Erfahrungen bedürfnisgerecht angepasst werden kann, und die Ausbildung von Beratern für nachhaltige Quartiere.

Auf EU-Ebene wurde zur Begleitung von Sanierungsprojekten unter Nachhaltigkeitsaspekten das Projekt HQE2R (Sustainable Renovation of Buildings for Sustainable Neighbourhoods: Hohe ökologische und ökonomische Qualität der Sanierung)¹¹¹ entwickelt, um die „Lücke zwischen Ansätzen auf der Ebene einzelner Gebäude auf der einen Seite und der gesamtstädtischen Ebene auf der anderen Seite zu schließen“ (Hirseman 2004). Das übergeordnete Ziel dieses internationalen Projekts, an dem 10 Forschungseinrichtungen und die Stadtverwaltungen der 14 Fallstudienstädte aus sieben europäischen Ländern beteiligt sind, besteht in der Förderung der nachhaltigen Entwicklung städtischer Nachbarschaften insbesondere in benachteiligten Quartieren. Auf der Grundlage der Erarbeitung „eines europaweit konsensfähigen methodischen Rahmens für eine nachhaltige Entwicklung von städtischen Teilräumen“ (Hirseman 2004) sollen dabei konkrete Handlungsoptionen für die beteiligten Fallstudienstädte erarbeitet werden. „Im Mittelpunkt der Methodenentwicklung stehen Instrumente und Verfahren für die Bewertung möglicher Entwicklungsalternativen mit Blick auf das Leitbild nachhaltiger Entwicklung. Durch die Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen und räumlich/baulichen Grundelementen wurde ein Analyserahmen geschaffen für die Auseinandersetzung sowohl mit der Ausgangssituation als auch mit Entwicklungsmöglichkeiten städtischer Teilräume. Die Themenbereiche des Analyserahmens sind durch ein Indikatorensystem untersetzt. Bewertungsmodelle unterstützen die vergleichende Abbildung verschiedener Szenarien und Maßnahmen bezüglich zentraler Aspekte nachhaltiger Entwicklung“ (Hirseman 2004).

Als ein Vorläufer der heutigen Zertifizierungsdiskussion sei an dieser Stelle die schon 1997 von Lombardi & Brandon entwickelte Methode BEQUEST (Built Environment Quality Evaluation for Sustainabi-

¹⁰⁶ Equiterre, Tribu architecture, Stadt Lausanne, Kanton Waadt, Schéma directeur de l'Ouest lausannois (SDOL), d.h. die interkommunale Kooperation aus sieben, im Westen der Agglomeration Lausanne gelegenen Gemeinden, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bundesamt für Energie (BFE)

¹⁰⁷ Wie z.B. die vom Bundesamt für Energie (BFE) in Auftrag gegebene Entwicklung eines Bewertungsinstrumentes für nachhaltige Quartiere, das von Novatlantis erarbeitet wurde. Inzwischen sind das BFE und Novatlantis Kooperationspartner im o.g. „Nachhaltige Quartiere“-Projekt.

¹⁰⁸ <http://www.nachhaltigequartierebysmeo.ch>

¹⁰⁹ Die Entstehungsphase umfasst dabei die Planung und Konzeption, die Materialisierungsphase sämtliche Aspekte, die im Zusammenhang mit dem Bau stehen, und die Nutzungsphase den „eigentlichen“ Betrieb des Quartiers nach seiner Fertigstellung (ARE & BFE 2011: 49). „Das nach SIA 112 «Leistungsmodell nachhaltiges Bauen» strukturierte Programm ermöglicht es, wichtige Themenbereiche im richtigen Moment zu berücksichtigen.“ (<http://www.nachhaltigequartierebysmeo.ch>)

¹¹⁰ Weitere Informationen: <http://www.nachhaltige-quartiere.ch/de>

¹¹¹ Für weitere Informationen siehe auch Charlot-Valdieu & Outrequin (2009: 134 f.)

lity through Time) erwähnt. Mit ihrem integrativen, mehrstufigen, interdisziplinären und pluralistischen Evaluationsrahmen "Multi-modal framework for built environment quality" (Lombardi & Brandon 1997: 18 ff.) ermöglichen sie die Berücksichtigung der Interdependenzen von Nachhaltigkeitsdimensionen, räumlichen und zeitlichen Dimensionen und Auswirkungen von Planungen (vgl. Tab. 6.1).

Modalities	Examples of Performance criteria ¹¹²	Description of the performance criteria
Credal	Futurity	Are the needs of the future generations accounted for?
Ethical	Equity	Is the proposal morally correct?
Aesthetic	Beauty	Is the proposal aesthetically satisfying?
Economic	Efficiency	Does the proposal minimise effort, cost and waste in acting and producing?
Social	Amenity	Are the social needs accounted for?
Lingual	Information	Are the communication aspects considered?
Historical	Heritage	Is the built heritage preserved?
Analytic	Diversity	Does the proposal improve the degree of variation of the built environment?
Sensitive	Safety, security	Does the proposal represent an improvement in the well-being of living creatures?
Biological	Vitality/Health	Are the vital functions (to live, grow or develop) accounted for?
Kinematical	Mobility	Is the transport system being considered?
Spatial	Density	What is the footprint?
Quantitative	Standards	How much is the proposal?

Tab. 6.1: Multi-modal framework for built environment quality
Quelle: Lombardi & Brandon (1997: 18)

Auch wenn es sich bei dieser Arbeit um einen sehr allgemein gehaltenen und theoretischen Evaluationsrahmen handelt, ist er aus zwei Gesichtspunkten sehr interessant. Zum einen erlaubt diese Methode die Berücksichtigung von Interdependenzen zwischen mehreren Nachhaltigkeitszielen. Somit reduziert sie das Problem, dass die ungenügende Berücksichtigung dieser Interdependenzen zu unerwünschten und den Zielen entgegengesetzten Entwicklungen führt, einer Situation, der sich in der Tat häufig Projekte mit Nachhaltigkeitszielen gegenüber sehen. Zum anderen berücksichtigt sie die Dimension der „Zeit“ in der Projektentwicklung. Hierdurch unterscheidet sich dieser theoretische Ansatz des „Multi-modal Thinking“ von vielen anderen, die nur die Evaluation einer Momentaufnahme berücksichtigen. Auf diesen für die Nachhaltigkeit eines Projekts als unerlässlich angesehenen Aspekt wird im Rahmen der Fallstudien in Kap. 7.1.10.3 und in den Kap. 10 – 11 eingegangen. Hinsichtlich des Faktors Zeit bzw. der Projektnachhaltigkeit ist auch der Ansatz des BMVBS-Forschungsfeldes „Innovationen für familien- und altengerechte Quartiere“ interessant. Auch wenn es sich bei ihm um einen eher sektoralen Ansatz handelt, so ist die Integration von Teilaspekten bzw. sektoralen ausgerichteten Ansätzen in eine umfassende sektorübergreifende Gesamtbewertung qualitätssteigernd. In der Tat ist es wichtig, gerade auch soziale Aspekte in die Betrachtung nachhaltiger Quartiere einzubeziehen. Quartiere müssen sich an die zunehmende Alterung der Bevölkerung und an den Lebenszyklus von Familien (z.B. Infrastrukturen für Kinder und Jugendliche, Kinder ziehen aus der elterlichen Wohnung aus und lassen ungenutzte Wohnfläche und Infrastrukturen zurück) anpassen. Wie Erfahrungen gezeigt haben, besteht in diesem Bereich und unter einer langfristigen Perspektive noch viel Handlungsbedarf.

6.4 Nachhaltige Quartiere: Definition und Leitfaden zur Beurteilung

Die Eco Maires de France (Eco Maires o.A.) definieren ein nachhaltiges Quartier als „un territoire qui, pour sa création ou sa réhabilitation intègre dans une démarche volontaire, une conception et une gestion intégrant les critères environnementaux, un développement social urbain équilibré favorisant la valorisation des habitants, la mixité sociale et des lieux de vie collective, des objectifs de développement économique, de création d'activités et d'emplois locaux, les principes de la gouvernance que sont la transparence, la solidarité, la participation et le partenariat“.

¹¹² In Anlehnung an Voogds acht Dimensionen der Lebensqualität: equity, beauty, security, vitality, efficiency, prosperity, health, democracy (Voogd 1995 zit. in Lombardi & Brandon 1997: 17), ergänzt durch Dimensionen anderer Autoren (Russel & Grammenos 1995 zit. in Lombardi & Brandon 1997: 17; Wong 1994 zit. in Lombardi & Brandon 1997: 17): diversity, amenity, functionality, information, viability, vitality, mobility, heritage.

In Anlehnung an diese Definition wird hier unter einem nachhaltigen Quartier eine **räumliche, funktionelle und sozio-kulturelle Teileinheit von Siedlungen verstanden, die anspruchsvolle Zielsetzungen in den ökologischen, sozio-kulturellen und ökonomischen Bereichen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erfüllt und dies nicht nur zu einem bestimmten Zeitpunkt, sondern auch auf Dauer und unter Einbeziehung der betroffenen Akteure.**

Damit unterscheidet sich dieses Verständnis von Ansätzen, die auch Quartiere, die nur eine der drei Dimensionen einer nachhaltigen Entwicklung berücksichtigen als nachhaltige Quartiere bezeichnen (z.B. energieeffiziente Quartiere, Ökosiedlungen, familien- und altengerechte Quartiere). Hier wird gerade in der **Berücksichtigung aller drei Dimensionen** ein zentrales Hauptmerkmal nachhaltiger Quartiere gesehen.

Neben diesem Hauptmerkmal der inhaltlichen Ausgestaltung, wird ein zweites Hauptmerkmal in der Integration aller betroffenen **Akteure** gesehen, insbesondere auch der Zivilgesellschaft bzw. der Quartiersnutzer.

Um diese Integration zu gewährleisten, bedarf es einer auf Kooperation und Partnerschaft beruhenden Prozesssteuerung. Diese **prozessuale Dimension** im Sinne von Urban Governance wird hier als drittes Hauptmerkmal verstanden.

Ein viertes Hauptmerkmal wird im Faktor **Zeit** gesehen, da gerade der Erhalt und ggf. die Weiterentwicklung und Anpassung der Projektqualität entscheidende Faktoren sind, um eine nachhaltige Stadtentwicklung auf Dauer zu gewährleisten.

Im Folgenden (vgl. Tab. 6.2) wird eine Übersicht über alle Zielbereiche gegeben, die für nachhaltige Quartiere vor dem Hintergrund des hier vorherrschenden Verständnisses relevant sind. Dieser Leitfaden wird als Evaluationsrahmen für die Untersuchung der **Projektqualität im Sinne einer nachhaltigen Quartiersentwicklung** der Fallstudien (vgl. Kap. 7.1, Kap. 9.8 und Kap. 11.3) verwendet.

Bewertungskriterien	
1	Standort und Flächeninanspruchnahme <ul style="list-style-type: none"> - Lage im Stadtgebiet - Flächenbedarf bzw. bauliche Dichte
2	Umweltverträglichkeit, umweltverträgliches Bauen und Gebäudequalität <ul style="list-style-type: none"> - Energieverbrauch, Wasser-, Abwasser-, Abfall- und Bodenmanagement, umweltschonende Baustellen - Regionale, umweltschonende und gesunde Baustoffe - Fassaden- und Dachbegrünung - Stoffströme - Ästhetische Qualität, Nutzerfreundlichkeit und harmonische Diversität der Gebäude
3	Umweltschonendes Mobilitätsangebot <ul style="list-style-type: none"> - ÖV-Angebot, Verkehrsberuhigung, Carsharing, Wohnstraßen, restriktive Maßnahmen für den Autogebrauch - Barrierefreie Fuß- und Radwege, Fahrradabstellplätze, sichere Wege
4	Nachhaltiges Bewohnerverhalten <ul style="list-style-type: none"> - Umweltkommunikation während der Realisierungs- und Nutzungsphase - Wohn-, Mobilitäts- und Konsumverhalten
5	Qualität öffentlicher Räume für alle Altersklassen <ul style="list-style-type: none"> - Angebot, Aufenthaltsqualität und Nutzerfreundlichkeit von öffentlichen Plätzen und Grünflächen, barrierefrei; sicher - Wohnstraßen, Spielplätze für Kinder und Jugendliche - Verhältnis und Übergang zwischen privaten und öffentlichen Räumen
6	Nahversorgungsangebot (Funktionale Mischung I) <ul style="list-style-type: none"> - Angebot an Gütern und Dienstleistungen für den alltäglichen Bedarf, kleinteilige Nutzungsmischung - Angebot an Cafés, Restaurants, sonstigen Treffpunkten - Arbeitsplätze und deren räumliche Integration - Urbane Landwirtschaft¹¹³
7	Soziale Infrastruktur (Funktionale Mischung II): Angebot an sozialer Infrastruktur für alle Altersklassen <ul style="list-style-type: none"> - Kindertagesstätten, Schulen, Hort, Senioreneinrichtungen, Jugendfreizeiteinrichtungen - Stadtteilzentrum mit umfassender Stadteitarbeit - Dezentrale Verfügungsflächen für Bewohner
8	Soziale Mischung und soziales Miteinander <ul style="list-style-type: none"> - Soziale Mischung durch unterschiedliche Wohnformen (geförderter und freier Wohnungsbau, Mietwohnungsbau, Genossenschaftswohnungsbau, Wohneigentum, private Baugruppen, nachbarschaftlich organisierte Wohnprojekte) für unterschiedliche Zielgruppen (Familien, Singles, DINKs, Senioren, Studenten)

¹¹³ Unter urbaner Landwirtschaft werden hier Ansätze verstanden, die die Produktion von Nahrungsmitteln im Gartenbau oder in landwirtschaftlicher Produktion im urbanen Gebiet umfassen, unabhängig von ihrem Produzenten. D.h., dass sowohl die Aktivitäten professioneller Landwirte, innovativer urbaner Neu-Landwirte als auch von Hobby-Gärtnern in gemeinschaftlichen oder privaten Gartenanlagen eingeschlossen sind.

	<ul style="list-style-type: none"> - Nachbarschaftsverhältnisse, Nachbarschaftsinitiativen, nachbarschaftliches Engagement - Stadtteil-, Gemeinwesen-, Kinder-, Jugend-, Senioren- und Kulturarbeit - Ortsbezug: Identifikation mit dem Quartier und Stadtteilleben - Soziale Sicherheit
9	Finanzierung und Kosten <ul style="list-style-type: none"> - Herstellungskosten der Wohnbebauung und Infrastruktur - Unterhaltskosten der Wohnbebauung und Infrastruktur - Finanzierungsformen und sozio-ökologische Verträglichkeit der Finanzierung
10	Kooperative und partizipative Steuerungsprozesse während der Realisierungs- und Nutzungsphase <ul style="list-style-type: none"> - Kooperativer Steuerungsprozess während der Realisierungsphase - Partizipation: Erweiterte Bürgerbeteiligung, Partenariat Public-Privé-Civic (PPPC) während der Realisierungsphase - Projektnachhaltigkeit: Kooperative und partizipative Steuerungsprozesse während der Nutzungsphase, Erhalt der geschaffenen Qualitäten auf Dauer

Tab. 6.2: Leitfaden zur Analyse der Nachhaltigkeitsqualitäten der Fallstudien
Quelle: eigene Darstellung

Die Zielbereiche „Gesundheit“ und „lebendiges Quartiersleben“ werden hier nicht explizit aufgeführt, da sie querschnittsorientiert in viele der übrigen Zielbereiche hineinreichen. Werden alle im Leitfaden aufgeführten Zielbereiche realisiert, wird das Quartier durch ein lebendiges Quartiersleben¹¹⁴ charakterisiert sein und der Förderung der Gesundheit¹¹⁵ angemessen Rechnung getragen.

¹¹⁴ Zum lebendigen Quartiersleben tragen insbesondere die funktionelle und soziale Mischung, eine kleinteilige städtebauliche Struktur, eine gute Erschließung, eine umfassende Ausstattung mit sozialen Infrastrukturen und funktionellen nutzerorientierten öffentlichen Räumen für unterschiedliche Zielgruppen sowie ein ausgeprägtes soziales Miteinander bei. Auch identifikationsspendende Elemente (z.B. historische Gebäudesubstanz) zur Förderung einer lokalen Identität leisten einen wichtigen Beitrag.

¹¹⁵ Der Aspekt der Gesundheit findet vor allem seine Relevanz in barrierefreien Wohn- und Außenräumen sowie Mobilitätsangeboten, die zugänglich sind für Menschen mit reduzierter Mobilität. Des Weiteren bedarf es eines ausreichenden Angebots an Nahversorgungsgütern und Dienstleistungen und eines ausgeprägten sozialen Miteinanders. Auch die funktionelle und nutzerorientierte Gestaltung des Außenraumes unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Nutzern, die in ihrer Mobilität eingeschränkt sind, ist von Bedeutung. In gleicher Weise hat die Verwendung ökologischer Baumaterialien und umweltschonender Baustellen eine gesundheitsfördernden Auswirkung auf die Nutzer.

7 Praktische Ausgestaltung nachhaltiger Quartiere

Aus theoretischer Sicht scheinen nachhaltige Quartiere die perfekte Antwort auf die durch herkömmliche urbane Siedlungsbereiche verursachte Umweltbelastung und auf die Reduzierung der Attraktivität der Städte zu sein. Doch wie sieht es in der städtebaulichen Realität aus? Um diese Frage zu beantworten, werden im Folgenden die Ergebnisse der Untersuchung ausgewählter europäischer nachhaltiger Modellquartiere vorgestellt. Im Rahmen der Recherche wurden die Ausprägung der o.g. Zielbereiche (vgl. Kap. 6.4) in den Modellquartieren eruiert und darauf aufbauend Herausforderungen identifiziert. Dabei sei angemerkt, dass nicht alle Zielbereiche mit gleicher Ausführlichkeit behandelt werden. Darüber hinaus wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben. Das Kapitel dient vielmehr dazu, einen Überblick über die Besonderheiten und Herausforderungen zu geben, die sich in den einzelnen Zielbereichen nachhaltiger Quartiere stellen. Der Schwerpunkt wird selektiv auf die Schlüsselaspekte gelegt, die in der Planung oder Umsetzung noch nicht ausreichend berücksichtigt oder noch nicht in ausreichender Qualität realisiert werden, die aber aus Sicht der Autorin für die Projektqualität eine besondere Relevanz haben.

Zur Vertiefung des Faktors Zeit bzw. des Zielbereichs der Projektnachhaltigkeit werden – im Rahmen eines Exkurses – Erkenntnisse aus den Erfahrungen der 25-jährigen Nutzungsphase des partizipativen Modellprojekts Les Pugessies (Yverdon) als eines Vorläufers nachhaltiger Quartiere herausgearbeitet.

Als Querschnittsergebnis werden in Kap. 7.3 Schwachstellen in der Ausgestaltung der Zielbereiche sowie Ursachen und Handlungsoptionen extrahiert und Spannungsfelder zwischen Zielbereichen exemplarisch aufgezeigt. Dadurch werden bestehende Diskrepanzen zwischen theoretischen Zielsetzungen und der praktischen Ausgestaltung herausgestellt. Abschließend wird die Bedeutung für Urban Governance als Grundlage für die im Teil C folgende detaillierte Untersuchung der Fallstudien abgeleitet.

Die Informationen dieses Kapitels beruhen auf der Analyse zwanzig nachhaltiger Quartiere in Europa im Rahmen des Modellprojekts „nachhaltige Quartiere für die Stadtregion Lausanne“ (vgl. Schäffer et al. 2008) sowie auf einer vertiefenden Untersuchung einiger ausgewählter Modellquartiere (Tübinger Südstadt, Vauban und Rieselfeld). Sie erfolgte anhand von Fach- und grauer Literatur über die Modellquartiere, von Interviews mit ausgewählten Schlüsselakteuren und in etwa der Hälfte der Fälle – durch Beobachtungen vor Ort. Vereinzelt werden Erfahrungen auch aus Modellquartieren erläutert, die nicht Teil der vertiefenden Untersuchung waren, deren besondere Relevanz in Teilgebieten ihre punktuelle Referenz aber rechtfertigt.

Die Betrachtung von Modellquartieren in unterschiedlichen europäischen Ländern erfolgt hier vor allem aus zwei Gründen: Wie bereits erwähnt, finden nachhaltige Quartiere in vielen europäischen Ländern und auf europäischer Ebene Beachtung bzw. sind in deren Zielbereichen verankert. Im Zeitalter der Globalisierung, in dem sich Gegebenheiten (z.B. Lebensstile und städtebauliche Entwicklungen) angleichen und Grenzen an Bedeutung verlieren, interessieren auch Erfahrungen aus anderen (europäischen) Modellquartieren. So ermöglicht die Ausdehnung des Untersuchungsperimeters zum einen eine Einordnung der in Teil C behandelten detaillierten Fallstudien in einen größeren Kontext. Zum anderen zeigt sie, dass trotz der Bedeutung lokaler Besonderheiten viele der zu beobachtenden Schwächen und Herausforderungen in der praktischen Ausgestaltung in vielen Ländern sehr ähnlich sind.

7.1 Untersuchung der praktischen Ausgestaltung der Zielbereiche

Im Folgenden wird die praktische Ausprägung der Zielbereiche nachhaltiger Quartiere auf der Grundlage der Untersuchung von Modellquartieren in unterschiedlichen europäischen Ländern reflektiert. Für ein besseres Verständnis werden in Tab. A2.1 (im Anhang A2) die wichtigsten Grundmerkmale der untersuchten Modellquartiere in einer zusammenfassenden Übersicht dargestellt.

7.1.1 Standort und Flächeninanspruchnahme

1	Standort und Flächeninanspruchnahme
	- Lage im Stadtgebiet
	- Flächenbedarf bzw. bauliche Dichte

Das Kriterium des Standortes bzw. der Lage im Stadtgebiet wurde bereits in Kap. 6.2 thematisiert. Grundsätzlich ist aus der Nachhaltigkeitsperspektive die Konversion von Brachflächen einer Stadterweiterung vorzuziehen. Unter gewissen Umständen (fehlende Brachflächen, unüberwindbare Hindernisse bei der Konversion, Bedarf an innerstädtischen Erholungsräumen, Stadtklima) kann es jedoch auch aus der Nachhaltigkeitsperspektive sinnvoll sein, Stadterweiterungen zu realisieren (vgl. Kap. 6.2).

Die untersuchten Quartiere befinden sich in unterschiedlichen Lagen innerhalb eines Stadtgebietes oder an seinem Rand (vgl. Anhang A4). In vielen Fällen handelt es sich um eine Konversion von Brachflächen (GWL, Tübinger Südstadt, Vauban, Neu-Oerlikon, Hammerby Sjönstad, Bo01, Ecoparc). Bei mehreren der Modellquartiere handelt es sich aber um Stadterweiterungen in Randlage auf zuvor unbebauten Flächen (Kronsberg, Rieselfeld, Les Pugessies, Solar City, Nieuwland, Vikki). Bei der Standortwahl spielt jedoch nicht nur die Verfügbarkeit von Frei- bzw. Brachflächen eine Rolle. So standen in Hannover zwar geeignete Brachflächen innerhalb des Stadtgebietes zur Verfügung. Dennoch wurde von der Politik das zusammenhängende Freiflächenareal am Stadtrand gegenüber der dezentralen, im Stadtgebiet verstreuten Teilflächen vorgezogen. In der Tat versprachen sich die Akteure – vor allem im Zusammenhang mit der Realisierung eines Modellquartiers – von einem städtebaulichen Projekt auf einer zusammenhängenden Fläche eine größere Leuchtturmwirkung als von Projekten, die auf mehrere kleinere, disperse Flächen verteilt sind.

Auf die vielfältigen Faktoren, die die Standortsuche beeinflussen, kann hier nicht eingegangen werden, da dies den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde. Werden Stadterweiterungsvorhaben realisiert, hat die Erfahrung aus den Modellvorhaben gezeigt, dass diese unbedingt den folgenden Kriterien entsprechen sollten, um trotz ihres Neuflächenverbrauchs möglichst weitgehend dem Nachhaltigkeitsziel zu entsprechen: Sie müssen über eine gute ÖV-Anbindung verfügen und sollten an das bestehende Stadtgebiet angrenzen, um die physische (Stadtform) und subjektive (individuelle Wahrnehmung der Stadtbewohner) Anbindung an die bestehenden Stadtstrukturen garantieren zu können¹¹⁶. Wenn die Standorte den genannten Kriterien entsprechen und die Notwendigkeit für Neubau besteht, dann ist urbaner Wohnungsneubau am Stadtrand immer noch umweltverträglicher als unverdichtete disperse Siedlungsausweitung. Eine aus der Nachhaltigkeitsperspektive anspruchsvolle Zielsetzung ist dann umso wichtiger, um die negativen Auswirkungen, die durch den zusätzlichen Flächenverbrauch und die häufig erhöhten Kosten für die Mobilität (Erweiterung von ÖV-Linien etc.) verursacht werden, zu kompensieren.

Im Hinblick auf die Dichte haben zahlreiche Studien ergeben, dass eine geringe Dichte im Zusammenhang mit einer Zunahme an Treibstoffverbrauch bzw. an motorisiertem Individualverkehr steht (vgl. u.a. Newman & Kenworthy 1989; Jenks, Burton & Williams 1996). Eine ausreichende bauliche Dichte ist zudem eine wichtige Voraussetzung für die Bereitstellung eines angemessenen Angebots an öffentlichen Verkehrsmitteln und eines Angebots an Nahversorgung und Dienstleistungen. Letztendlich ist sie eine wichtige Voraussetzung zur Entwicklung einer funktionalen und sozialen Mischung bzw. zur Entwicklung eines lebendigen Stadtviertels.

Viele Quartiere, vor allem die am Stadtrand realisierten, sind durch eine relativ geringe Dichte gekennzeichnet. Dies liegt insbesondere daran, dass sie für die Zielgruppe der mittelständischen Familien gebaut worden sind, um eine urbane und umweltverträglichere Alternative zur Abwanderung ins Umland zu bieten. Studien haben jedoch ergeben (vgl. Kap. 5.2), dass eine große Nachfrage gerade auch in dieser Zielgruppe nach verdichtetem Wohnraum in städtischer Lage besteht, wenn dieser u.a. genügend Grünflächen und Spielraum für die Kinder bereitstellt. Vor diesem Hintergrund wird die These vertreten, dass die bauliche Dichte der neuen Modellquartiere sicher um einiges hätte größer sein können, und dass sie selbst dann noch für die anvisierte Zielgruppe attraktiv gewesen wären.

Eine Voraussetzung für die Akzeptanz einer höheren baulichen Dichte ist, dass sie nicht zu Lasten der Wohnqualität geht. Im Französischen wird in diesem Zusammenhang auch der Begriff der *densité*

¹¹⁶ Es sei denn es, besteht für das bestehende Stadtgefüge ein großer Bedarf an einer direkt angrenzenden Erholungsfläche. In solchen Ausnahmefällen kann der Erhalt einer Frei- bzw. Grün- und Erholungsfläche zwischen bestehendem Stadtgefüge und neuem Quartier sinnvoll sein.

qualifiée verwendet, um gerade die Beibehaltung der Wohnattraktivität und Lebensqualität trotz erhöhter baulicher Dichte hervorzuheben. In der Tat ist der Begriff der baulichen Dichte in der Bevölkerung sehr negativ belegt¹¹⁷ und wird häufig mit dem Auslösen sämtlicher Grün- und Freiflächen gleichgesetzt. Doch nicht nur der Begriff der Dichte, sondern auch die Stadt als Ganzes wird von vielen Bevölkerungsgruppen negativ wahrgenommen, wie z.B. Salomon Cavin (2005) in ihrer Studie zur „ungeliebten Stadt“ herausgearbeitet hat. Eine Sensibilisierung der Bevölkerung für eine höhere bauliche Dichte bei hoher Lebensqualität auf der einen Seite und die stete Verbesserung der Lebensqualität in der Stadt als Ganzem (Reduktion der Lärm- und Schadstoffbelastungen, Schaffung von Grün- und Erholungsraum, ausreichendes Angebot an Infrastruktur etc.) auf der anderen Seite sind unerlässliche Voraussetzungen, um die Akzeptanz in der Bevölkerung zu fördern.

Eine besonders hohe Dichte wurde in der Tübinger Südstadt realisiert. Aufgrund diverser halböffentlicher und öffentlicher Freiräume, die jedoch im Vergleich zu anderen Stadtvierteln (Rieselberg, Kronsberg, Neu-Oerlikon, etc.) relativ klein gehalten wurden, bleibt eine hohe Lebensqualität bestehen. Die Bewohner schätzen zudem die kurzen Wege und die für ein am Stadtrand gelegenes Quartier dieser Größe umfassende funktionale Mischung.

7.1.2 Umweltverträgliches Bauen und Gebäudequalität

2	Umweltverträglichkeit, umweltverträgliches Bauen und Gebäudequalität
	<ul style="list-style-type: none"> - Energieverbrauch, Wasser-, Abwasser-, Abfall- und Bodenmanagement, umweltschonende Baustellen - Regionale, umweltschonende und gesunde Baustoffe - Fassaden- und Dachbegrünung - Stoffströme - Ästhetische Qualität, Nutzerfreundlichkeit und harmonische Diversität der Gebäude

Grundsätzlich ist das Themenfeld des umweltgerechten Bauens nicht neu, und es wurden in den letzten Jahrzehnten vielfältige Erfahrungen darin gesammelt. So wurde z.B. bereits 1993 das ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtökologie und umweltgerechtes Bauen“ (BfLR 1993) auch im Zusammenhang mit den Auswirkungen der ökologischen Maßnahmen auf deren Kosten und Wirtschaftlichkeit durchgeführt.

Die ökologischen Maßnahmen der hier untersuchten Modellprojekte sind i.d.R. gut dokumentiert und meist auch evaluiert, weshalb hier nicht im Detail darauf eingegangen wird. Schwerpunkt bei allen Modellprojekten ist ohne Frage der Bereich des umweltverträglichen Bauens, wobei die Anforderungen unterschiedlich weit gehen: Während die Reduktion des Energieverbrauchs sowie ein Wasser-, Abwasser-, Abfall- und Bodenmanagement i.d.R. starke Beachtung finden, ist das Themenfeld umweltschonender Baustellen und das konsequente Verwenden regionaler, umweltschonender und gesunder Baustoffe weniger vertreten. Während Dachbegrünungen bei Flachdächern zunehmende Anwendung finden, werden Fassadenbegrünung oder auch die Nutzung von Flachdächern als Bewohnergärten, wie z.B. in der Tübinger Südstadt, so gut wie gar nicht eingesetzt. Hier ist noch Entwicklungsbedarf zu sehen.

Die wesentlichen Herausforderungen bei den ökologischen und energiesparenden Maßnahmen liegen darin:

- Maßnahmen zu wählen, die dem ökologischen und energetischen Anspruch genügen ohne zu Mehrkosten zu führen (vgl. auch Kap. 7.1.9). Dank der Erfahrungen der letzten Jahrzehnte können in diesem Bereich durchaus rentable Lösungen eingesetzt werden (vgl. auch Rottke 2010 und Preisig, Dubach, Kasser et al. 1999).
- Maßnahmen zu wählen, die einfach zu bedienen und zu pflegen bzw. zu unterhalten sind, um auch ihren wirksamen Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung langfristig gewährleisten zu können.
- die Abstimmung zwischen den Maßnahmen und die Koordinierung der daran beteiligten Akteure effizient zu gestalten, um Verzögerungen und Qualitätsminderungen zu vermeiden: In der Tat handelt es sich bei den hier untersuchten Modellvorhaben im Gegensatz zu den ersten „Ökohäusern“, die von ihren Eigentümern im Alleingang realisiert wurden, um komplexe städtebauliche Projekte, deren integrierte und interdisziplinäre Konzepte die Zusammenarbeit einer Vielzahl

¹¹⁷ Um dieses zu ändern, wäre es erforderlich, die Bevölkerung über die eigentliche Bedeutung von Dichte aufzuklären und auch darüber, dass Dichte keineswegs per se mit einer Reduzierung der Wohn- und Lebensqualität einhergeht. Um das Problem der negativen Wahrnehmung bzw. Belegung des Begriffs „Dichte“ zu umgehen, schlägt Capol (2006) vor, diesen durch den Begriff „Attraktivität“ zu ersetzen (vgl. Kap. 5.2).

von Akteuren voraussetzen. Die vielfältigen Zielwerte müssen folglich von einer Vielzahl von Akteuren (korrekt!) angestrebt werden. Akteursfortbildungen bzw. -schulungen zur Vermittlung der Umsetzung umweltgerechter Baumaßnahmen (Kronsberg) haben sich hier in den Pionierjahren als hilfreich erwiesen. Um aber deren Wirksamkeit gewährleisten zu können, ist eine zielgruppenspezifische und bedarfsgerechte Ausrichtung unerlässlich.

Doch auch wenn im Bereich energiesparenden Bauens in den letzten zwei Jahrzehnten viele Erfahrungen und Fortschritte gemacht wurden, sind immer noch unerwünschte Nebeneffekte zu beobachten. So wärmen sich sehr gut isolierte Gebäude mit großen Glasfronten bei Sonneneinstrahlung bei unzureichend funktionierender natürlicher Lüftungsanlagen zu sehr auf. Des Weiteren stellt Schimmelbildung in Folge von zu hoher Luftfeuchtigkeit wegen unzureichender Lüftungssysteme ein häufiges Problem dar. Hier bedarf es nicht nur einer perfekten Abstimmung der unterschiedlichen Maßnahmen aufeinander, sondern es besteht auch weiterhin Verbesserungsbedarf. Auch sei angemerkt, dass trotz zunehmender Erfahrung und zunehmender Anzahl realisierter umweltverträglicher Gebäude (auch dank strenger gewordener Gesetzesgrundlagen) viele Architekturbüros in diesem Bereich noch große Wissenslücken aufweisen und ökologisches Bauen noch keinesfalls zur Norm geworden ist. Vernachlässigt wurden bisher auch die Themen der Modernisierung im Rahmen des Lebenszyklus von Immobilien und der Anpassung an den technischen Fortschritt, um eine hohe Umweltqualität der Gebäude auch auf Dauer zu sichern.

Auch im Bereich der regionalen Stoffströme und der Nutzung ökologischer Synergien zwischen Gewerbebetrieben und dem übrigen Quartier gibt es bisher nur wenige Beispiele. Ein positives Beispiel ist diesbezüglich im Französischen Viertel in der Tübinger Südstadt zu finden, wo in einem Baublock die Holzabfälle einer im Erdgeschoss angesiedelten Schreinerei zu Heizzwecken verwendet werden.

Wichtige Qualitätskriterien sind auch die ästhetische Qualität und harmonische Diversität der Gebäude sowie deren Nutzerfreundlichkeit. Harmonische Diversität und ästhetische Qualität sind sicher zwei geschmacksbedingte Kriterien, die in starkem Maße von individuell, gesellschaftlich und durch Modetrends bedingtem Schönheitssinn, Stilempfinden und Qualitätsgefühl abhängen. Aus Sicht der Autorin ist in den meisten großflächigen Neubauvierteln mit großen Baublöcken eine gewisse Monotonie zu beobachten. Verstärkt wird diese noch, wenn ein Investor mehrere aneinandergrenzende Baublöcke plant. So wurde z.B. im Kronsberg darauf geachtet, dass Investoren, die mehr als einen Baublock realisierten, keine aneinandergrenzenden Baublöcke zugeteilt bekamen. Aufgrund der Größe der Baublöcke wirkt das Stadtviertel aber dennoch in manchen Bereichen etwas monoton. Gleiches gilt z.B. auch für das Rieselfeld und für Neu-Oerlikon. Besser gelungen ist die harmonische Diversität der Gebäude dagegen in der Tübinger Südstadt, wo die kleinteiligere Gebäudestruktur positiv dazu beigetragen hat. In der Tübinger Südstadt wurde zudem bestimmt, dass kein Architekt zwei nebeneinanderstehende Gebäude realisieren darf, wodurch die Diversität zusätzlich erhöht wurde. Die Herausforderung liegt immer darin, dass eine zu große Diversität und zu wenige Gestaltungsvorgaben dazu führen können, dass ein unharmonisches Ensemble entsteht. Häufig wird versucht, mit Gestaltungssatzungen eine gewisse Harmonie und Quartiersidentität zu schaffen. Ist die Diversität jedoch zu gering, kann das Quartier schnell monoton wirken. Hier wird die Meinung vertreten, dass grundsätzlich eine größere Diversität im Stil der Tübinger Südstadt die Ausbildung einer Quartiersidentität und die Entwicklung eines lebendigen Quartiers begünstigt. Handelt es sich dagegen um ein räumlich begrenztes Quartier, das über ein identitätsstiftendes Quartierszentrum verfügt (wie im Modellquartier GWL-terrein¹¹⁸ in Amsterdam), kann eine Reduktion der Diversität der umliegenden Gebäude durchaus förderlich sein, um das eigentliche Zentrum besser zur Geltung kommen zu lassen. Häufig geht zudem die bauliche Ästhetik, über dessen Qualität man darüber hinaus unterschiedlicher Meinung sein kann, zu Lasten der Funktionalität und Nutzerfreundlichkeit. Hier wird die Meinung vertreten, dass Funktionalität (worunter hier auch Langlebigkeit und einfacher und kostensparender Unterhalt verstanden werden) und Nutzerfreundlichkeit oberste Priorität erhalten sollten, insbesondere auch vor dem Hintergrund sich im Laufe der Zeit verändernder Gestaltungstrends und des in der Fachwelt vorherrschenden Verständnisses von Bauästhetik und Stil. Die Herausforderung besteht in diesem Zusammenhang darin, Kohärenz zwischen Nachhaltigkeit, Funktionalität, Nutzerfreundlichkeit und Ästhetik herzustellen.

¹¹⁸ Gemeente Waterleidingen terrein

7.1.3 Umweltschonendes Mobilitätsangebot

3	Umweltschonendes Mobilitätsangebot
	<ul style="list-style-type: none"> - ÖV-Angebot, Verkehrsberuhigung, Carsharing, Wohnstraßen, restriktive Maßnahmen für den Autogebrauch - Barrierefreie Fuß- und Radwege, Fahrradabstellplätze, sichere Wege

Eine absolute Grundvoraussetzung für die Förderung umweltgerechten Mobilitätsverhalten der Bewohner in den neuen Quartieren ist die Bereitstellung eines attraktiven umweltschonenden Mobilitätsangebots. Bei der Betrachtung der Modellquartiere lässt sich feststellen, dass eine große Herausforderung insbesondere im Zeitpunkt der Bereitstellung des ÖV-Angebots liegt. (Gleiches gilt übrigens auch für die Bereitstellung sozialer Infrastrukturen und des Nahversorgungsangebots.) Wird das ÖV-Angebot zu früh bereitgestellt, entstehen Mehrkosten aufgrund zu geringer Auslastung. Wird jedoch so lange gewartet, bis alle neuen Bewohner eingezogen sind und somit die Auslastung ausreichend hoch ist, hat sich bei vielen schon vorher eingezogenen Bewohnern mit großer Wahrscheinlichkeit bereits ein Mobilitätsverhalten eingespielt, das nur schwer wieder in eine umweltschonenden Richtung zu lenken ist. Gleiches gilt auch für Carsharing-Angebote. In Kronsberg wurde der Kompromiss gefunden, zunächst einen vorläufigen Busverkehr einzurichten. Die Straßenbahn wurde erst in Betrieb genommen, als das gesamte Quartier praktisch fertiggestellt und vollständig bewohnt war.

Ein immer wieder heiß umkämpftes Thema sind die in den Planungsdokumenten festgeschriebenen Anteile an Parkplätzen. Insbesondere Gewerbetreibende und Investoren kämpfen vehement für eine minimale Reduzierung des PKW-Verkehrs. I.d.R. einigen sich die Akteure auf Kompromisse, wobei der Anteil dann häufig oberhalb des ursprünglich angestrebten Zielwertes liegt.

In Quartieren mit autofreiem bzw. autoreduziertem Wohnen werden i.d.R. Quartiersgaragen am Quartiersrand realisiert (Vauban, Tübinger Südstadt). In Vauban wurde außerdem eine Freifläche reserviert für den Fall, dass in Zukunft aufgrund von Verhaltensänderungen der Bewohner der Bedarf an PKW-Stellplätzen steigt. In allen Fällen waren diese innovativen und autoreduzierten Konzepte heiß umkämpft. Ein Problem stellt auch die langfristige Fluktuation dar. Wechseln mit der Zeit die Bewohner und die neuen Bewohner ziehen ein anderes Mobilitätsverhalten vor, kann es, abgesehen von der Verschlechterung für die Umwelt, bei einem Mangel an Stellplätzen schnell zu Konflikten zwischen den Bewohnern des Quartiers wie auch mit den Bewohnern angrenzender Stadtviertel (GWL) kommen.

7.1.4 Nachhaltiges Bewohnerverhalten

4	Nachhaltiges Bewohnerverhalten
	<ul style="list-style-type: none"> - Umweltkommunikation während der Realisierungs- und Nutzungsphase - Wohn-, Mobilitäts- und Konsumverhalten

Um negative Auswirkungen auf die Umwelt zu reduzieren, ist nicht nur die Realisierung nachhaltiger Quartiere ein wichtiger Schritt, sondern es bedarf auch eines nachhaltigen Bewohnerverhaltens¹¹⁹. Eine vom BAFU in Auftrag gegebene Studie zur Ökobilanz des durchschnittlichen Konsums in der Schweiz zeigt in der Tat, dass fast die Hälfte des Verbrauchs an nicht erneuerbarer Primärenergie auf die Bereiche Wohnung und Mobilität zurückzuführen ist (Känzig & Jolliet 2006: 9)¹²⁰.

Zur Förderung eines nachhaltigen Nutzerverhaltens bedarf es dabei als absoluter Grundvoraussetzung der Planung und Konzipierung eines Quartiers auf eine Art und Weise, die umweltverträgliche Verhaltensformen fördert. Vor diesem Hintergrund sind kurze Wege, eine kleinteilige Nutzungsmischung, eine ausreichende Versorgung mit Gütern des alltäglichen Bedarfs und mit sozialen Infrastrukturen, die Nutzerfreundlichkeit des ÖV und der Geh- und Radwege allseits bekannte Voraussetzungen zur Schaffung der notwendigen Rahmenbedingungen.

Was jedoch auf den ersten Blick einleuchtend klingt, ist in der praktischen Umsetzung nicht immer

¹¹⁹ Dieses Kapitel beruht in großen Teilen auf der Übersetzung der Veröffentlichungen Schäffer (2008) und Schäffer, Ruegg & Litzistorf (2010).

¹²⁰ Diese Studie zum umweltbewussten Konsum hat die durch Konsumgewohnheiten verursachten Umweltwirkungen in ihrer Gesamtheit untersucht und hebt die Bedeutung der sogenannten Schlüsselentscheide hervor, d.h. die Entscheidungen der Konsumenten, die einen maßgebenden Einfluss auf ihre Umweltbilanz ausüben (ebd. 9). Sie zeigt bedeutende Verbesserungspotenziale der individuellen Bilanz auf und schlägt umweltverträglichere Konsumszenarien vor.

einfach. Es bedarf nicht nur einer kohärenten Quartiersplanung, sondern auch einer intensiven Abstimmung mit anderen Stadtpolitiken (z.B. Wohnungs-, Verkehrs- und Wirtschaftspolitik) und eines politischen Willens, um die notwendigen Rahmenbedingungen für ein nachhaltiges Bewohnerverhalten zu schaffen. So mussten z.B. die Stadtbewohner des Quartiers Maillefer¹²¹ vehement dafür kämpfen, dass das neue Quartier mittels der Verlängerung einer Buslinie an das ÖV-Netz angeschlossen wurde. In Kronsberg wurde eine Buslinie zwar vor dem Einzug der ersten Bewohner bereitgestellt, jedoch haben sich die Bewohner stark engagieren müssen, damit deren Frequenz auf ein nutzerfreundliches Maß erhöht wurde. Um gar nicht erst umweltschädigende Verhaltensmuster entstehen zu lassen, ist die Bereitstellung eines ausreichenden ÖV-Angebots vom Moment des Einzugs der ersten Bewohner sinnvoll¹²² (vgl. Kap. 7.1.3).

Planungen, die zu umweltverträglichem Verhalten führen, müssen dabei auf allen Ebenen berücksichtigt und realisiert werden. Dies gilt folglich nicht nur für die Planung der Quartiers- und Erschließungsstrukturen und die Gestaltung des Mobilitätsangebots auf Quartiersebene, sondern hat seine Berechtigung auch auf untergeordneten Ebenen, wie z.B. der Gestaltung der Gebäude und des privaten Wohnraums. So hat die Installation von Steckdosen in den Privatkellern im Quartier Maillefer dazu geführt, dass fast jeder Bewohner ein zusätzliches großes Gefriergerät in seinem Keller stehen hat. Hier ist besonders die Akteursgruppe der Architekten und Stadtplaner (letztere zur Bereitstellung eines ausreichenden Angebots an Einkaufsmöglichkeiten in erreichbarer Nähe, um Vorratskaufverhalten entgegenzuwirken) gefragt.

Wie Erfahrungen bei der Realisierung nachhaltiger Quartiere zeigen, reicht es nicht aus, umweltverträglichen Wohnraum und ein umweltverträgliches Mobilitätsangebot bereitzustellen, um die Bewohner zu umweltverträglichem Verhalten zu bewegen. Dies gilt sowohl für ihr Wohnverhalten (Heizung, Lüftung, Wasserverbrauch, Abfalltrennung etc.) als auch für ihr Konsum- und Mobilitätsverhalten. Die Erfahrungen zeigen auch, dass umweltförderliche Maßnahmen von den Bewohnern um so eher übernommen werden, je einfacher sie gehalten sind. Sie sind daher komplexen und technisch anspruchsvollen Maßnahmen vorzuziehen. Jedoch ist diese Einfachheit allein auch kein Garant für die Übernahme umweltschonenden Verhaltens.

So hat z.B. im autofreien Quartier GWL die Maßnahme einer drastischen Parkplatzreduktion (auf 0,2 Stellplätze pro Wohneinheit) keine ausreichende Wirkung auf das Bewohnerverhalten gezeigt. Die Anzahl der Haushalte, die ein eigenes Auto besitzen, ist doppelt so hoch, wie im Projekt vorgesehen. Dies führt zu Konflikten mit den Bewohnern der angrenzenden Quartiere, in denen die GWL-Bewohner ihre Autos abstellen und so den dortigen Bewohnern Parkplätze wegnehmen. Die GWL-Bewohner genießen die Vorteile der Autofreiheit ihres Quartiers (keine Belästigung durch Lärm und Abgas, mehr Grünflächen), ohne aber selbst auf ein eigenes Auto verzichten zu wollen.

Die Entwicklung eines ökologischen Bewusstseins ist Voraussetzung für die Förderung umweltverträglicher Verhaltensweisen. In Kronsberg (vgl. Kap. 9.3.4.3 und Kap. 9.4.7), Hammarby Sjönstad, BedZED und Nieuwland wurden pädagogische Zentren zur Information und Sensibilisierung der Bewohner eingerichtet, um so deren ökologisches Bewusstsein mittels Umweltkommunikation zu fördern (vgl. auch Maier 2003a). Einige dieser Zentren haben auch eine überregionale und sogar internationale Öffentlichkeit als Zielgruppe, um die lokalen Erfahrungen auch anderen nutzbar zu machen. In Kronsberg bezieht sich die Umweltkommunikation nicht nur auf die Information und Sensibilisierung der Bewohner und eine breite Fach- und Weltöffentlichkeit, sondern umfasst auch ein Ausbildungsprogramm für die beteiligten Architekten und bauausführenden Akteure, um so die erforderlichen ökologischen Maßnahmen auch vorschriftsmäßig realisieren zu können.

Die Erfahrungen in BedZED, Kronsberg, Hammarby Sjönstad und Rieselfeld zeigen jedoch, dass es nicht ausreicht, Sensibilisierungskampagnen und -maßnahmen einmal durchzuführen. Um ein bestimmtes Verhalten der Bewohner dauerhaft zu erreichen und sie zu umweltgerechten Verhaltensänderungen zu motivieren, ist eine kontinuierliche Umweltkommunikation erforderlich. Zur Verstetigung dieser Kommunikation ist die Entwicklung kostengünstiger Strukturen eine unerlässliche Voraussetzung. Die Zusammenarbeit mit bestehenden Institutionen (z.B. sozio-kulturellen Quartierszentren, Schulen und lokalen Vereinen) ist vor diesem Hintergrund sinnvoll.

Immer häufiger werden auch Konventionen für ökologisch verträgliche Verhaltensweisen erarbeitet, die von den Bewohnern beim Einzug unterschrieben werden müssen. Grundsätzlich handelt es sich

¹²¹ Bei dem Quartier Maillefer handelt es sich um ein nachhaltiges Quartier mit ca. 200 Wohneinheiten, das am Stadtrand von Lausanne von einer Genossenschaft Ende der 2000er Jahre realisiert wurde.

¹²² Ein großes Hindernis ist dabei, dass zu Beginn nicht genügend Einwohner vorhanden sind, um die neue Verkehrslinie auch ausreichend auszulasten und somit finanziell tragfähig zu gestalten. Wird die neue Linie zu früh bereit gestellt, entstehen Unkosten; wird sie jedoch zu spät in Betrieb genommen, installieren sich bei den neuen Bewohnern umweltschädigende Verhaltensmuster.

dabei um ein sinnvolles Instrument, um den Bewohnern umweltschonende Verhaltensweisen in Erinnerung zu rufen. Jedoch ist die Wirksamkeit auf die Personen beschränkt, die schon über ein gewisses ökologisches Grundbewusstsein verfügen. Da i.d.R. keine Sanktionsmöglichkeiten bestehen, sind die Bewohner frei, diese Konventionen zu ignorieren. So wurde von Bewohnern in Maillefer beklagt, dass viele ihrer Mitbewohner diese Konventionen nicht ernst nehmen, einfach ignorieren oder nicht einmal gelesen haben.

7.1.5 Nahversorgungsangebot (Funktionale Mischung I)

6	Nahversorgungsangebot (Funktionale Mischung I)
	<ul style="list-style-type: none"> - Angebot an Gütern und Dienstleistungen für den alltäglichen Bedarf, kleinteilige Nutzungsmischung - Angebot an Cafés, Restaurants, sonstigen Treffpunkten - Arbeitsplätze und deren räumliche Integration - Urbane Landwirtschaft

Die funktionale Mischung ist eine entscheidende Voraussetzung, um Fahrwege zu reduzieren, ein lebendiges Stadtleben zu unterschiedlichen Tageszeiten zu fördern und eine soziale Mischung zu ermöglichen. Ein Angebot an Bedarfsgütern und Dienstleistungen für den alltäglichen Bedarf in Laufentfernung ist erforderlich, damit auch Personen mit eingeschränkter Mobilität ihre Bedürfnisse erfüllen können.

Die Untersuchung der Modellquartiere hat ergeben, dass nicht allein die Größe des Quartiers, sondern insbesondere auch dessen Lage im Stadtgebiet und das Angebot in den angrenzenden Stadtvierteln ausschlaggebende Faktoren für die Entwicklung und Ausprägung der funktionalen Mischung sind. Wenn sich ein neues Quartier in innerstädtischer Lage befindet und von Quartieren mit großem und vielfältigem Gewerbe- und Dienstleistungsangebot umgeben ist, kann es gerechtfertigt sein, die funktionale Mischung im Neubauquartier zu reduzieren, um ein Überangebot zu vermeiden. So haben sich die Projektverantwortlichen im Falle GWL bewusst dazu entschieden, die funktionale Mischung im Quartier gering zu halten und fast ausschließlich Wohnungen zu bauen, da die umliegenden Quartiere ein ausreichendes Angebot an Gütern und Dienstleistungen bereitstellen. Es wurden nur einige Flächen für Nischenaktivitäten (Selbstständige, Vereinsitze, Büroräume) und ein Café als Quartierstreffpunkt mit identitätsstiftendem Charakter realisiert.

Befindet sich das neue Quartier jedoch am Stadtrand, sieht es sich meist einer reduzierten Nachfrage gegenüber. Die Bewohner dieser Randquartiere tätigen ihre Einkäufe häufig in großen, gut mit dem PKW erreichbaren Einkaufszentren am Stadtrand bzw. „auf der grünen Wiese“. Gehen sie einer Berufstätigkeit nach, die i.d.R. außerhalb des Wohnquartiers liegt, werden Einkäufe häufig mit dem Arbeitsweg kombiniert und in den gut erreichbaren Zentren zwischen Arbeits- und Wohnort getätigt. Zudem werden Quartiere in Stadtrandlagen selten von benachbarten Quartiersbewohnern aufgesucht, es sei denn, sie finden dort für sie bedeutende Nischenangebote oder besonders leicht zugängliche Nahversorgungsangebote. Aufgrund der geringen funktionalen Mischung in solchen Stadtrandquartieren, kommt es häufig zu Leerstand und einer großen Fluktuation der wenigen dort angesiedelten Gewerbe, wodurch das Image des Quartiers und die Wohnqualität reduziert werden (Kronsberg, Rieselfeld). Gerade in Stadtrandquartieren ist die Gewährleistung einer optimalen Erreichbarkeit der Nahversorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen von unerlässlicher Voraussetzung, wenn sie ausreichend genutzt werden sollen. So nutzen z.B. in Kronsberg auch Bewohner angrenzender und weiter entfernter Stadtviertel das Angebot eines Discounters, da dieser über die Straßenbahnlinie und die barrierefreie Haltestelle einfach zu erreichen ist. In Kronsberg wurde zudem ein medizinisches Versorgungszentrum geschaffen, das als Publikumsmagnet dient.

Auch Cafés und Restaurants sind wichtige Anziehungspunkte, wie sich in fast allen Quartieren bestätigt hat. Als besonders vorteilhaft hat sich erwiesen, wenn ein derartiger Quartiersmittelpunkt und Bewohnertreffpunkt zudem einen identitätsstiftenden Charakter hat. So trägt z.B. in GWL das historische Gebäude des ehemaligen Wasserwerks, das nach seiner Sanierung jetzt als Café und Veranstaltungsort genutzt wird, nicht nur zur Belebung des Quartiers bei, sondern hat auch eine wichtige identitätsstiftende Funktion. Zwischen der Ansiedlung neuer Arbeitsplätze und der Belebung eines neuen Quartiers können Synergien entstehen. Jedoch zeigt die Erfahrung, dass mögliche Synergien i.d.R. nur selten realisiert werden. Dies ist u.a. zurückzuführen auf

- die Größe und Funktion der angesiedelten Unternehmen;
- die meist auf dem Prinzip der immer noch bestehenden Funktionstrennung beruhenden Ansiedlung. So befinden sich große neue Gewerbe- oder Dienstleistungsunternehmen häufig in räumlicher Trennung zum Wohngebiet, die durch große Straßen oder Plätze, die eine zusätzliche Barriere bilden, noch weiter akzentuiert wird.

So gibt es so gut wie keine Interaktion zwischen den Angestellten der Gewerbebetriebe und dem Quartier in Kronsberg und Neu-Oerlikon. Die Angestellten kommen überwiegend im eigenen Auto zur Arbeit, und die größeren Unternehmen stellen eigene Kantinen und Kindertagesstätten bereit. So tragen die Angestellten selbst während der Mittagspause und in ihrer Funktion als Eltern nicht zur Belegung des Quartiers bei. Kleine Produktions- und Dienstleistungsbetriebe tragen i.d.R. stärker zur Belegung eines Quartiers bei. Eine kleinteilige Gebäudestruktur mit gewerblicher Nutzung der Erdgeschosses und vielen Wegkreuzungen in Anlehnung an die gründerzeitliche Stadtstruktur ist eine unerlässliche Voraussetzung, um eine lebendige funktionale Mischung zu erreichen. Das in dieser Hinsicht erfolgreichste Projekt ist die Tübinger Südstadt, wo trotz der Randlage des Französischen Viertels und der in der Nähe liegenden großen Einkaufszentren eine kleinteilige funktionale Mischung und ein lebendiges Quartiersleben realisiert werden konnten. Dieser Erfolg ist zurückzuführen auf

- die planungsrechtliche Absicherung und Förderung der kleinteiligen Nutzungsmischung. So wurde das gesamte Areal als Mischgebiet gemäß § 6 BauNVO ausgewiesen.
- das städtische Projektmanagement, das Akteure unterstützt, die zu einer Nutzungsvielfalt beitragen, sich in traditionellen Strukturen aber nur schwer durchsetzen können.
- die sehr kleinteilige Gebäudestruktur und die konsequente Nutzung der Erdgeschosse für kleine und mittlere Gewerbebetriebe, Werkstätten, Büros, Nischenaktivitäten, Cafés als Treffpunkte, alternative Gesundheitsangebote, medizinische Versorgungseinrichtungen etc.
- die Realisierung des Projekts mit kleinen Baugemeinschaften, die als zukünftige Quartiersnutzer an einer kleinteiligen Nutzungsmischung interessiert sind und bereit sind, sich für deren Umsetzung einzusetzen.
- das konsequente Lobbying, die unnachgiebige Suche und die Überzeugungsarbeit der Baugemeinschaften sowie ihr Durchhaltevermögen und ihre Hartnäckigkeit bei ihren Versuchen, interessierte innovationsfreudige Unternehmen und Selbstständige für das Projekt zu gewinnen. Unterstützt wurden sie dabei auch vom städtischen Projektmanagement durch die gemeinsame Durchführung von Gewerbebörsen. Wie aus diesem Punkt hervorgeht, war dieses aus nachhaltiger Sicht hervorragende Ergebnis der kleinteiligen Nutzungsmischung keineswegs einfach zu realisieren. Die Baugemeinschaften hatten vielmehr große Schwierigkeiten, Interessenten für die Nutzung ihrer Erdgeschosse zu finden. Auch hier stellt sich das Problem, dass Gewerbetreibende von Anfang an auf Kundschaft angewiesen sind, damit ihre Unternehmung finanziell tragfähig ist. Da aber neue Quartiere über einen längeren Zeitraum geplant und realisiert werden, und zu Beginn noch keine potentielle Kundschaft vor Ort ansässig ist, ist die Teilnahme an solchen Zukunftsprojekten für viele Selbstständige und kleine Gewerbebetriebe mit einem großen Risiko verbunden.

Grundsätzlich ist die Bedeutung von Erdgeschossnutzungen für die Schaffung eines gemischten und lebendigen Quartiers bekannt. Dennoch werden sie nicht konsequent eingesetzt. Gründe dafür liegen vor allem in den bereits erwähnten Schwierigkeiten, interessierte Nutzer zu finden. Zudem bringen Büroflächen für Großunternehmen i.d.R. höhere Renditen als kleinflächige Gewerbebetriebe oder Nischenaktivitäten. Des Weiteren ist der zeitliche, organisatorische und finanzielle Aufwand für die Entwicklung einer kleinteiligen Mischung höher als für die Ansiedlung großer Dienstleistungs- oder Gewerbebetriebe, weshalb klassische Investoren kleinteilige Erdgeschossnutzungen meist ablehnen. Häufig setzen sie sich dafür ein, dass Erdgeschossnutzungen nicht in den planungsrechtlichen Dokumenten verankert werden, wie das z.B. in Zürich Neu-Oerlikon der Fall war.

In Zürich Neu-Oerlikon kam es im Rahmen der Aushandlung der Nutzungsanteile für das neue Quartier zu langen und zähen Verhandlungen zwischen der öffentlichen Hand und den Grundeigentümern. Hinzu kam, dass zu dem damaligen Zeitpunkt der Immobilienblase gewerbliche Nutzungen wesentlich höhere Renditen versprachen als Wohnnutzungen. Nach einjährigen zähen Verhandlungen, in deren Verlauf es fast zu einer Blockade durch die Grundeigentümer kam, konnten sich die Akteure aber schließlich doch auf ein gemeinsames Strukturkonzept einigen, in dem die Anteile der Flächen für Wohnungen, Dienstleistungen, produzierendes Gewerbe und öffentliche Einrichtungen sowie für Grün- und Erschließungsflächen festgelegt wurden. Eine planungsrechtliche Festlegung von Erdgeschossnutzungen erfolgte aber aufgrund des Widerstandes der Investoren nicht. Ungefähr ein Jahrzehnt später, gegen Ende der Fertigstellung des neuen Quartiers, wurde jedoch in der ansässigen Bevölkerung wie auch in den Medien zunehmend Kritik an den monotonen Stadtstrukturen, dem Fehlen identitätsstiftender Bauten und mangelnden öffentlichen Lebens laut. Dieser Missstand wurde auch von den Grundeigentümern und Investoren wahrgenommen. In der daraufhin von Grundeigentümern, Investoren, Gewerbetreibenden und der öffentlichen Hand (beteiligte Ämter und Quartiersekretariat) eingerichteten Arbeitsgruppe Chance Neu-Oerlikon wurden Kernprobleme der Quartiersentwicklung gemeinsam identifiziert und ein konkreter Maßnahmenkatalog zur Verbesserung des Zu-

sammenlebens und der Aufenthaltsqualität in Neu-Oerlikon erarbeitet (vgl. Stadt Zürich 2006). Als eine konkrete Maßnahme der Chance Neu-Oerlikon wurde eine Teilrevision der Sonderbauvorschriften beschlossen, die sich auf die Regelung der Erdgeschossnutzungen und den Erhalt von Industriebauten bezieht. Seit der planungsrechtlichen Festlegung der Erdgeschossnutzungen und dem Erhalt historischer industrieller Bausubstanz ist eine allmähliche Verbesserung hinsichtlich der Nutzungsmischung, Lebendigkeit und Identifizierung mit dem Quartier zu beobachten. Dabei ist jedoch anzumerken, dass die großflächige Stadtstruktur des Quartiers grundsätzlich die Entstehung eines lebendigen und gemischten Quartiers behindert. Diese Entwicklungen zeigen, wie wichtig zum einen die Integration des Aspekts der Durchmischung in die frühzeitige Planung und die städtebauliche Grundstruktur ist. Zum anderen ist die Verankerung der kleinteiligen Nutzungsmischung bzw. der Erdgeschossnutzungen ein wichtiges Instrument. Von dieser Aufwertung des Quartiers profitieren letztendlich auch die Investoren durch die Wertsteigerung ihrer Immobilienobjekte. Ein flexibler Umgang mit den festgeschriebenen Erdgeschossnutzungen ist dabei sicher notwendig, um Zwischennutzungen während der Anfangszeit und Nischennutzungen zu ermöglichen und so einem Leerstand vorzubeugen. Für die Entwicklung eines lebendigen und durchmischten Quartiers ist auch die Zwischen- und Umnutzung historischer identitätsstiftender Bauten besonders wichtig. Anstatt solche Bauten über Jahre leerstehen zu lassen, wodurch das Quartiersimage verschlechtert wird und unbelebte, unsichere Räume geschaffen werden, leisten Zwischennutzungen einen wichtigen Beitrag zur Aufwertung umzunutzender Quartiere: Sie geben dem Quartier ein neues Gesicht, können neue Kulturen entstehen lassen und sich zu Besuchermagneten entwickeln.

Zwischennutzungen werden nur selten zugelassen, weil sie in vielen Fällen mit planungsrechtlichen Bestimmungen und mit Vorschriften zur Bausicherheit unvereinbar sind. In solchen Situationen kann es hilfreich und sogar empfehlenswert sein, mit diesen Vorschriften flexibel umzugehen, solange die Sicherheit der Nutzer hierdurch nicht gefährdet wird. Ein weiteres Hindernis für Zwischennutzungen besteht darin, dass sie i.d.R. nur geringe Renditen erbringen und die Grundeigentümer daher an ihnen nicht interessiert sind. Häufig sehen diese auch die Gefahr, dass Verträge mit Zwischennutzern sich nicht beenden lassen und so finanzielle Verluste über längere Zeiträume entstehen. Dagegen lassen sich die Vorteile, die durch Zwischennutzungen entstehen können, wie die Entwicklung einer Quartiersidentität, ihre Wirkung als Besuchermagnet und die allgemeine Belebung des Quartiers, nur schwer messen.

In Neu-Oerlikon blieben mit Bezug auf Zwischen- und Umnutzungen (bzw. den identitätsstiftenden Erhalt der historischen Bausubstanz) viele Chancen ungenutzt, was im Nachhinein von beteiligten Akteuren und auch ansässigen Bewohnern bedauert wurde. Durch die Aufnahme dieses Aspekts in die revidierten Sonderbauvorschriften wurde versucht, zumindest für die letzten noch verbliebenen historischen Bauten passende Rahmenbedingungen zu schaffen.

Urbane Landwirtschaft

Auffallend ist, dass das Thema urbane Landwirtschaft und sein Potenzial zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung im Rahmen der untersuchten Projekte kaum Beachtung findet. Nur in den Quartieren Viikki, BedZED, EVA-Lanxmeer, GWL, Les Pugessies und Vauban finden sich hierzu Ansätze, meist in Form von Mietergärten. Umfassende Konzepte zur Integration urbanen Gartenbaus und urbaner Landwirtschaft in die städtebaulichen Projekte wurden jedoch in keinem dieser Fälle erarbeitet. Eine Verbindung zwischen den Themenbereichen Natur in der Stadt und urbaner Landwirtschaft bzw. der Nutzung öffentlicher und halböffentlicher Grünflächen oder von Gebäudedächern für landwirtschaftliche Zwecke ist nur in den genannten Ausnahmen und hier nur in sehr begrenztem Umfang zu beobachten. Interessant ist, dass solche Ansätze vor allem in Quartieren mit starker partizipativer Ausrichtung entwickelt wurden.

7.1.6 Soziale Infrastruktur (Funktionale Mischung II)

7	Soziale Infrastruktur (Funktionale Mischung II): Angebot an sozialer Infrastruktur für alle Altersklassen <ul style="list-style-type: none"> - Kindertagesstätten, Schulen, Hort, Jugendfreizeiteinrichtungen, Senioreneinrichtungen - Stadtteilzentrum mit umfassender Stadtteilarbeit - Dezentrale Verfügungsflächen für Bewohner
---	--

Eine zentrale Herausforderung bei der Planung sozialer Infrastruktur sind häufig die Kosten der Einrichtungen selbst wie auch der dafür benötigten Grundstücke; dies gilt um so mehr in Zeiten knapper kommunaler Haushalte. Ähnlich wie bei Vorhaben zur Einrichtung öffentlicher Grünanlagen haben sich auch bei der Planung sozialer Infrastruktur Verhandlungsstrategien bewährt, bei denen im Zu-

sammenhang mit der Änderung von Nutzungszonen bzw. der Erhöhung der Auslastungsziffer die Bodenrente, die sich aus der Umnutzung ergibt, zwischen Grundeigentümern und öffentlicher Hand geteilt wird. So hat z.B. die Stadt Nyon im Rahmen der Quartiersrichtplanung *Les Fontaines* und der Erhöhung des „Coefficient d'utilisation du sol“ (CUS) aufgrund des dadurch entstandenen Mehrwerts eine Fläche von 18 000 m² vom Grundeigentümer erhalten, um darauf eine Quartiersschule zu errichten (Berta 1992). Auch in Zürich Neu-Oerlikon wurden im Rahmen der Umzonung Landabtretungen von privaten Grundeigentümern an die öffentliche Hand zur Ansiedlung öffentlicher Infrastruktur ausgehandelt (vgl. Kap. 11). Derartige Landabtretungen an die öffentliche Hand sind jedoch nur möglich, wenn aus einer Erhöhung der Nutzungsziffer oder einer Umzonung tatsächlich auch ein Mehrwert entsteht. Neben Landabtretungen kann – je nach Höhe des entstehenden Mehrwerts – auch eine finanzielle Beteiligung der Grundeigentümer an der Erschließung der technischen oder sozialen Infrastruktur vereinbart werden.

Eine weitere zentrale Herausforderung ist die zielgruppengerechte Planung und Realisierung der sozialen Infrastruktur. So wird in Neubauvierteln, die als eine wichtige Zielgruppe Familien haben, häufig eine umfassende soziale Infrastruktur für Kleinkinder geplant. In der Tat zeigen Erfahrungen, dass besonders häufig Familien mit kleinen Kindern und Zweipersonenhaushalte, die eine Familiengründung planen, in diese Quartiere ziehen. So sind die meisten Kinder zum Zeitpunkt des Einzugs und in den ersten Jahren der Nutzungsphase i.d.R. noch klein. Darüber wird häufig vergessen, dass die Kinder älter werden, so dass das Angebot für Jugendliche dann häufig unzureichend ist. Es ist jedoch nicht nur wichtig, soziale Infrastruktureinrichtungen für alle Altersklassen einzuplanen, sondern diese auch zielgruppengerecht und nutzerorientiert zu gestalten. Für die konkrete Planung sind die Zusammenarbeit mit den zukünftigen Nutzern (z.B. Sozialarbeitern, Mitarbeitenden der Stadtteilarbeit, Betreuungspersonal) und die Einbindung ihres Know-hows von ausschlaggebender Bedeutung. So wurde in Neu-Oerlikon zwar eine neue Grundschule geplant, die auf der Grundlage eines innovativen Ansatzes auch für außerschulische Aktivitäten der Kinder- und Jugendarbeit am Nachmittag genutzt werden sollte. Jedoch wurde versäumt, einen separaten, vom Schulbereich abtrennbaren Bereich zu schaffen, der eine unabhängige Nutzung auch in Abwesenheit von Lehrern und Aufsichtspersonen zugelassen hätte.

Neben der zielgruppengerechten Planung ist auch die Anpassungsfähigkeit an zukünftige Entwicklungen und neu entstehende Bedürfnisse von Bedeutung, insbesondere vor dem Hintergrund des langfristigen Erhalts der Lebensqualität im Quartier. So sollte die soziale Infrastruktur so gestaltet werden, dass sie im Bedarfsfall und im Laufe der Zeit auch für andere Altersgruppen nutzbar gemacht bzw. vergrößert oder verkleinert werden kann. Hier sind innovative Ansätze und Entwicklungen erforderlich. Dabei ist auch der Bedarf an Infrastruktur in den benachbarten Quartieren zu berücksichtigen. Quartiersübergreifende Konzepte – wenn auch in der Praxis schwer realisierbar und begrenzt durch häufig starre administrative Rahmenbedingungen – werden gebraucht und sind auch für die Integration des neuen Quartiers im Stadtgefüge hilfreich.

Des Weiteren ist eine rechtzeitige Fertigstellung der sozialen Infrastruktur zum Einzug der ersten Bewohner wichtig. Dies hat sich z.B. in Neu-Oerlikon gezeigt, wo zu Beginn der Nutzungsphase wichtige soziale Infrastruktureinrichtungen (Schule, Kindergarten) noch nicht fertiggestellt waren, was auf die eigentlich anvisierte Zielgruppe, nämlich Familien, abschreckend gewirkt hat. Um solch einer Situation entgegenzuwirken, wurde in Kronsberg zum Zeitpunkt des Einzugs der ersten Bewohner in provisorischen Bauten Betreuung angeboten. So wurde ein ressourcensparendes, bedarfsorientiertes Angebot geschaffen (Ausweitung mit zunehmender Anzahl an Zuzüglern). Den Kindern ersparte es einen weiteren Wechsel bei Fertigstellung der sozialen Infrastruktur im Quartier und den Eltern unnötige Wege, was wiederum von Beginn an ein nachhaltiges Bewohnerverhalten förderte.

Während die bisher beschriebene soziale Infrastruktur i.d.R. von der öffentlichen Hand getragen wird, werden dezentrale Verfügungsflächen (z.B. Gemeinschaftsräume, Gästewohnungen und Spielräume für Bewohner oder z.B. auch Räume für Kinderläden, Bürgerinitiativen, Jugend- oder Seniorenarbeit) meist von den Wohnungsbauinvestoren finanziert und realisiert. Diese dezentralen Verfügungsflächen fördern die Wohnzufriedenheit, das soziale Miteinander und das bürgerschaftliche Engagement. Auch hier ist eine nutzerorientierte Konzipierung – am besten unter Einbeziehung der zukünftigen Bewohner – unerlässlich, wenn diese Räume auch genutzt werden sollen. Während in vielen Genossenschaften und Baugruppen die Integration solcher Einrichtungen bereits seit langem praktiziert und auch positiv bewertet wird, stehen konventionelle Investoren dem eher ablehnend gegenüber. In der Tat sehen sie in erster Linie die daraus entstehenden leicht kalkulierbaren Mehrkosten und weniger den – wesentlich schwerer zu berechnenden, längerfristigen – Mehrwert solcher Einrichtungen. Um sicherzustellen, dass sie berücksichtigt werden, hat sich eine rechtliche Verankerung bewährt. So wurde in Kronsberg im städtebaulichen Vertrag und in den Grundstückskaufverträgen festgeschrieben, dass im Geschosswohnungsbau 2% der Flächen als soziale Verfügungsräume hergestellt werden müssen, wobei

das Verteilungskonzept in Absprache mit der öffentlichen Hand erarbeitet wurde.

7.1.7 Qualität öffentlicher Räume für alle Altersklassen

5	Qualität öffentlicher Räume für alle Altersklassen <ul style="list-style-type: none"> - Angebot, Aufenthaltsqualität und Nutzerfreundlichkeit von öffentlichen Plätzen und Grünflächen, barrierefrei; sicher - Wohnstraßen, Spielplätze für Kinder und Jugendliche - Verhältnis und Übergang zwischen privaten und öffentlichen Räumen
---	---

Die Qualität öffentlicher Räume ist für die Entwicklung eines lebendigen, nutzerfreundlichen Quartiers von unabdingbarer Bedeutung. Als Quartierstreiffpunkte, Naherholungsorte, Spielplätze für Kinder und Jugendliche nehmen sie vielfältige soziale Funktionen ein. Darüber hinaus tragen sie mit ihrer Vegetation und ihren Freiflächen zur Verbesserung des Mikroklimas des Quartiers bei. Es ist wichtig, dass öffentliche Räume in ausreichendem Maße und in ausreichender Qualität vorhanden sind. Dabei ist nicht allein die Größe entscheidend. Zu große und nicht funktionelle gestaltete Freiräume können sich schnell zu ungenutzten und schließlich unsicheren Räumen entwickeln (s.u.). Die Fachliteratur zur Gestaltung und zum Umgang mit öffentlichen Freiflächen ist umfangreich und seit Jahren etabliert. Obwohl die Bedeutung der Nutzerqualität und Funktionalität seit langem bekannt ist, ist es doch beeindruckend, dass ständig noch – und sogar in Modellquartieren – öffentliche Freiräume entwickelt werden, die in diesen Bereichen große Defizite aufweisen.

Grundsätzliches Ziel ist die Schaffung funktionaler und nutzerfreundlicher Räume, die zum Verweilen und Erholen einladen und die Bedürfnisse der verschiedenen Zielgruppen bzw. Bewohnergruppen berücksichtigen. Unterschiedliche Altersklassen haben unterschiedliche Bedürfnisse. I.d.R. gibt es eine ausreichende und hervorragende Ausstattung mit Spielräumen für Kleinkinder. Für sie ist das direkte Wohnumfeld, das in vielen Fällen (Tübinger Südstadt, Vauban, EVA-Lanxmeer, Kronsberg, Rieselfeld etc.) zielgruppengerecht gestaltet wurde, von großer Bedeutung. Dass sich diese Kinder zu Jugendlichen entwickeln, die andere Bedürfnisse haben, wird dabei häufig nicht ausreichend beachtet, so dass Aufenthaltsflächen für Jugendliche häufig fehlen und erst im Nachhinein realisiert werden (Vauban). Doch auch wenn es besonderer Räume bedarf, deren räumliche Trennung in manchen Fällen sinnvoll sein kann (z.B. wegen unterschiedlicher Bedürfnisse von Jugendlichen und Kleinkindern, die sich sonst gegenseitig behindern würden), so bedarf es doch auch der Schaffung generationenübergreifender Freiräume. Dabei sind insbesondere barrierefreie Räume und Übergänge und Ruhemöglichkeiten in Schattenlagen wichtig, damit auch Personen mit eingeschränkter Mobilität diese Räume nutzen zu können. Gerade daran hapert es aber oft: Barrieren in Wegen und Übergängen sind selbst in Modellquartieren wie Vauban oder Kronsberg zu beobachten. Auch stehen Bänke, wenn es sie denn gibt, häufig an ungeschützten und uninteressanten Stellen, die nicht zum Verweilen einladen (Neu-Oerlikon). Grundsätzlich ist die Berücksichtigung der Belange älterer Bewohner bzw. von Bewohnern mit reduzierter Mobilität insbesondere in den großflächigen Neubauquartieren noch nicht ausreichend beachtet. Das geht soweit, dass das direkte Wohnumfeld eines Seniorenheims in Rieselfeld so steril, unfunktionell und unattraktiv gestaltet ist, dass es für die Bewohner absolut unbrauchbar ist und nicht einmal für die Seniorenheimbewohner, die das Gebäude nicht mehr eigenständig verlassen können, eine Augenweide ist¹²³. Die extreme Randlage des Heims verstärkt noch dazu die Exklusion der Bewohner vom Quartiersleben.

Alle großflächigen Neubauquartiere zeichnen sich i.d.R. durch ein großes Angebot an öffentlichen Räumen aus, die sehr großflächig sind (Rieselfeld, Kronsberg, Neu-Oerlikon). Auch wenn es grundsätzlich begrüßenswert ist, großflächige öffentliche Räume im Quartier zur Verfügung zu stellen, bedürfen große Freiflächen einer Funktionalität und Aufenthaltsqualität, um auch genutzt zu werden und sich nicht zu leeren und unsicheren Räumen zu entwickeln. Gefördert wird die Aufenthaltsqualität z.B. durch eine spezialisierte Nutzung, die dem Platz seinen Zweck gibt (Grillplatz, Spielplatz etc.). Ein häufiges Problem liegt jedoch darin, dass diese großen Freiflächen von international renommierten Landschaftsarchitekturbüros vor allem unter ästhetischen Gesichtspunkten – die natürlich noch dazu subjektiv sind – konzipiert werden (Quartierspark Nord in Kronsberg, Oerliker Park, Louis-Häfliger-Park und Wahlenpark in Neu-Oerlikon). Das Ergebnis sind – von manchen Menschen als ästhetisch hochwertig angesehene – Freiflächen, die aber aufgrund mangelnder Funktionalität, Nutzerfreundlichkeit und Aufenthaltsqualität verständlicherweise nicht von den Bewohnern genutzt werden. Diese ungenutzten bzw. sehr gering frequentierten Räume werden so eher zu Trennelementen als zu Verbindungs- und Integrationselementen im Quartier. Eine größere Nutzerorientierung wäre zu erreichen,

¹²³ Und dabei haben Forschungen seit langen gezeigt, wie wichtig Vegetation bzw. der Ausblick auf Grünräume für die Regeneration und das menschliche Wohlergehen sind.

wenn diese Räume durch und mit den zukünftigen Nutzern geplant würden. In Neubauquartieren stellt sich jedoch häufig das Problem, dass die zukünftigen Nutzer zum Zeitpunkt der Planung noch nicht bekannt sind und dementsprechend nicht einbezogen werden können. Eine Planung in zwei Schritten ist solchen Fällen sicher eine Lösung: In einem ersten Schritt wird nur eine einfache Freifläche bereitgestellt, die nach Einzug der Bewohner mit den diesen nach ihren Bedürfnissen gestaltet wird. Solch ein partizipativer Prozess wurde vom Quartierssekretariat für den Oerliker Park in Neu-Oerlikon als Antwort auf dessen mangelhafte und stark kritisierte Aufenthaltsqualität initiiert. Der partizipative Prozess und die Umsetzung der von den Bürgern erarbeiteten Vorschläge hat zu einer Verbesserung der Aufenthaltsqualität und Nutzerfreundlichkeit geführt, auch wenn große Teilflächen des Platzes nur schwer zu verändern waren und immer noch durch fehlende Funktionalität geprägt sind.

Einen weiteren Mangel großer öffentlicher Freiflächen stellt häufig das Fehlen belebender Elemente wie z.B. Cafés dar. Darüber hinaus reduzieren künstliche Trennelemente wie z.B. hohe Hecken, Zäune oder sogar Betonmauern (z.B. am Oerliker Park in Neu-Oerlikon Abb. XX im Anhang A4) zwischen dem öffentlichen und halböffentlichen bzw. privaten Raum zusätzlich eine Belebung durch die angrenzenden Bewohner. In GWL wurde diesbezüglich ein Kompromiss gefunden. Dort dürfen Hecken zwischen halböffentlichem und öffentlichem Raum eine Höhe von 1,50m nicht überschreiten. Auch in den ersten Bauabschnitten in Vauban wurde sinnvoll mit (halbdurchlässiger) Vegetation gearbeitet, die einerseits eine gewisse Abtrennung der privaten Räume zulässt, andererseits jedoch keine komplette Barriere bildet. Im letzten Bauabschnitt, der zunehmend von herkömmlichen Investoren ausgeführt wird, sind jedoch wieder traditionelle Heckentrennungen zu beobachten. Diese Hecken, die in vielen Quartieren weit verbreitet sind (so auch im Rieselfeld, in Kronsberg und Neu-Oerlikon), erinnern eher an traditionelle Villenvororte als an nachhaltige Quartiere. Die Herausforderung liegt hier darin, einen Einklang zu finden zwischen der Förderung des sozialen Lebens und der Lebendigkeit des öffentlichen Raumes durch die Reduzierung künstlicher Barrieren einerseits und dem Wunsch vieler Bewohner nach Privatheit und Abgeschildertheit sowie ästhetisch bedingten Barriereansprüchen andererseits.

Während großflächige Freiräume häufig durch die o.g. Mängel geprägt sind, sind halböffentliche Räume und Blockinnenräume häufig nutzerfreundlich, kreativ und funktionell gestaltet. Dabei weisen die Räume, die von kleinen Baugemeinschaften oder Genossenschaften realisiert wurden, eine größere Funktionalität und Nutzerfreundlichkeit auf, als von großen Investoren geplante Räume, die eher ästhetische Prinzipien und Modetrends gegenüber Aufenthaltsqualität und Nutzerfreundlichkeit bevorzugen.

7.1.8 Soziale Mischung und soziales Miteinander

8	<p>Soziale Mischung und soziales Miteinander</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mischung durch unterschiedliche Wohnformen (geförderter und freier Wohnungsbau, Mietwohnungsbau, Genossenschaftswohnungsbau, Wohneigentum, private Baugruppen, nachbarschaftlich organisierte Wohnprojekte) für unterschiedliche Zielgruppen (Familien, Singles, DINKs, Senioren, Studenten) - Nachbarschaftsverhältnisse, Nachbarschaftsinitiativen, nachbarschaftliches Engagement - Stadtteil-, Gemeinwesen-, Kinder-, Jugend-, Senioren- und Kulturarbeit - Ortsbezug: Identifikation mit dem Quartier und Stadtteilleben - Soziale Sicherheit
---	---

Unter sozialer Mischung wird hier die Mischung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen verstanden, so dass das Quartier durch eine Vielfalt und Diversität geprägt ist, die durch die Bewohner unterschiedlicher Schichten, Generationen, Kulturen und Lebensstile zustande kommt. Um die Entwicklung einer sozialen Mischung zu ermöglichen, bedarf es nicht nur der baulichen Realisierung unterschiedlichen Wohnraums und unterschiedlicher Wohnformen. Unerlässlich sind auch die für die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen wichtige soziale Infrastruktur (z.B. Kindergärten, Schulen etc. für Familien; Senioreneinrichtungen und Serviceleistungen für Senioren) und ein zielgruppengerechtes Wohnumfeld (z.B. Spielplätze für Kleinkinder und Jugendliche, nutzerfreundliche Naherholungsmöglichkeiten für Menschen mit reduzierter Mobilität). Ob bestimmte Bevölkerungsgruppen in ein Quartier ziehen oder nicht, hängt letztendlich von vielen Faktoren ab. Dazu gehören neben den bereits erwähnten Faktoren natürlich die individuellen Wohnpräferenzen, aber auch das Image des Quartiers, Nachbarschaftsverhältnisse und die soziale Sicherheit.

Mit Bezug auf die soziale Mischung sind große Differenzen zwischen den einzelnen Modellquartieren zu beobachten. So kann z.B. eine relativ gute soziale Mischung in den Quartieren GWL, Nieuwland, Kronsberg, BedZED, Rieselfeld, Solar City et ZAC de la Bonne festgestellt werden. In den Quartieren Vauban, EVA-Lanxmeer und Hammarby Sjöstad ist die soziale Mischung dagegen weniger stark ausgeprägt und die Quartiere Bo01, Viikki und Ecoparc sind durch eine sehr schwache bzw. fehlende Mi-

schung gekennzeichnet.

Das zeigt, wie schwierig es ist, eine soziale Mischung zu realisieren. In der Tat gibt es viele Faktoren, die die Realisierung einer sozialen Mischung be- oder sogar verhindern. Im Falle der untersuchten Quartiere haben u.a. folgende Faktoren zur Reduzierung der sozialen Mischung geführt:

- die hohen Grundstückspreise aufgrund der zentralen, gut erschlossenen Lage (Vauban);
- die kostenintensive „high-tech“-Architektur mit komplizierten neuen technischen Lösungen ökologisch verträglichen und energiereduzierten Bauens (Bo01, Hammarby Sjöstad);
- die Festlegung auf einheitliche Zielgruppen, wie z.B. Familien mit mittleren bis hohen Einkommen, um deren Abwanderung ins Umland zu verhindern und somit die Stadtflucht zu reduzieren (Viikki);
- der Abriss bestehender Gebäude und der kostspielige Neubau anstelle einer preisbewussten Sanierung und Umnutzung bestehender Kasernengebäude (Vauban);
- fehlende soziale Infrastruktur zu Beginn der Nutzungsphase, was abschreckend für Familien wirkt (Neu-Oerlikon);
- die vollständige oder teilweise Realisierung von Quartieren durch Bürgerinitiativen. Bürgerinitiativen oder -vereine, die es schaffen, derartig langfristig angelegte Projekte, wie die Realisierung eines Quartiers oder Baublocks, durchzuführen und die dabei auftretenden vielfältigen externen und internen Hindernisse zu überwinden, setzen sich normalerweise aus Menschen mit ähnlichen Ideen, Überzeugungen und Werten zusammen. Darüber hinaus erfordert es ein gewisses Maß an Ressourcen (Zeit, Know-how, Eigenkapital), um sich einer solchen Gruppe anschließen und ein derartiges Projekt realisieren zu können, wodurch Bevölkerungsgruppen, die über diese Ressourcen nicht in hinreichendem Maße verfügen, ausgeschlossen werden (EVA-Lanxmeer, Vauban).
- die Nachfrage und Situation am Immobilienmarkt. Eine abnehmende Nachfrage nach Mietwohnungen während des Planungs- und Realisierungsprozesses kann die gewünschte soziale Mischung während des Prozessverlaufs gefährden (Rieselfeld, Kronsberg). Auch kann der Druck am Immobilienmarkt eine bereits etablierte soziale Mischung in längerfristiger Perspektive gefährden. So hat sich der Wert der Wohnungen in GWL z.B. in nur 10 Jahren verdoppelt. Beim Verkauf zum Marktpreis können sich Bevölkerungsgruppen mit geringem Einkommen diese Wohnungen nicht mehr leisten.

Dagegen haben folgende Maßnahmen zu einer verbesserten sozialen Mischung beigetragen:

- die Sanierung und Umnutzung von Kasernengebäuden durch eine Bewohnerinitiative anstelle ihres Abrisses und kostspieligen Neubaus (Initiative SUSI in Vauban);
- die Zusammenarbeit mit Genossenschaften (Vauban, Kronsberg, Solar City, Neu-Oerlikon), Baugruppen und -Baugemeinschaften (Tübinger Südstadt, Vauban, Rieselfeld), nachbarschaftlich organisierten Wohnprojekten (Kronsberg, Vauban) und kommunalen Wohnungsunternehmen (Kronsberg, Rieselfeld);
- die Subventionierung durch die öffentliche Hand, um die anspruchsvollen ökologischen und sozialen Zielsetzungen bei moderaten Mietpreisen realisieren zu können (GWL, Nieuwland, Rieselfeld, Kronsberg);
- die öffentliche Hand als Grundeigentümerin (Rieselfeld, Nieuwland, Solar City, BedZED), die Entwicklung und Nutzung innovativer Finanzierungsformen, wie z.B. das Sponsoring besonders engagierter Bürger durch ihre Arbeitgeber in GWL, finanzielle Unterstützung des Solarprojekts in Nieuwland durch beteiligte Investoren und Bauunternehmen, vorteilhafte Hypothekenzinsen einer Bank (EVA-Lanxmeer) und die Übernahme finanzieller Garantien durch die öffentliche Hand für ein von einer Bürgerinitiative durchgeführtes Projekt (EVA-Lanxmeer);
- der politische Wille als unerlässliche Grundlage für jegliche politische Entscheidung zur Förderung der sozialen Mischung (Abriss vs. Sanierung, Subventionen, PPPs, finanzielle oder organisatorische Unterstützung von Genossenschaftsprojekten, Baugruppen, Bürgerinitiativen und innovativen Wohnprojekten);
- die rechtliche Verankerung von Mechanismen zur Vermeidung von Spekulation beim Wohnungsverkauf, um so die soziale Mischung auch langfristig zu sichern (EVA-Lanxmeer, GWL). Jedoch ist dabei anzumerken, dass die Wirkung dieser Mechanismen bei den bestehenden Projekten bisher begrenzt war, und dass es weiterer Forschung bedarf, um ihre Wirkung in Zukunft zu verbessern.

Grundsätzlich ist jedoch aus Sicht einer nachhaltigen Quartiersentwicklung nicht nur eine soziale Mischung notwendig, sondern auch die ausgeglichene Verteilung unterschiedlicher Bevölkerungsgrup-

pen im Quartier, um räumliche Segregation im Quartier zu vermeiden, wie sie sich z.B. in Rieselfeld, Bo01 und Nieuwland entwickelt hat. Diese räumliche Trennung kann auch zu sozialen Problemen führen. So stehen sich z.B. in Rieselfeld die Jugendbanden der „Multikultis“ und „Ecolos“, die sich im Laufe der Zeit gebildet haben, feindlich gegenüber. Vor diesem Hintergrund ist eine zentrale und immer wieder diskutierte Frage, auf welcher Ebene welche Art von sozialer Mischung realisiert werden soll. Denn auch wenn eine räumliche Segregation zu sozialen Problemen führen kann, so kann auch eine zu kleinteilige Mischung problematisch sein, wenn sich z.B. Bewohner durch die unterschiedlichen kulturell bedingten Verhaltensweisen der Nachbarn gestört fühlen. Aus diesem Grund raten z.B. Maier & Sommerfeld (2005), eine soziale Mischung nicht auf der Ebene des Wohnhauses zu realisieren, da zu viel Fremdheit im eigenen Haus der Toleranz schadet. Sie haben beobachtet, dass unterschiedliche Lebensformen eher akzeptiert werden, wenn man im alltäglichen Nahbereich nicht damit konfrontiert wird. So empfehlen sie die Schaffung gruppeneigener Räume, gleichzeitig aber auch innerhalb des Quartiers Orte der Begegnung, an denen sich verschiedene Bevölkerungsgruppen treffen können. In Kronsberg hat man dagegen mit der Mischung von Kulturen innerhalb von Häusern des geförderten Wohnungsbaus positive Erfahrungen gemacht. An Orten, an denen sich dagegen im Laufe der Zeit Cluster bestimmter Kulturen herausgebildet hatten, kam es zu Konflikten, da sich diese Gruppen gegenüber anderen, von ihnen räumlich getrennten Kulturen feindlich benahmen. Auch fördert eine kleinteiligere Mischung den Anreiz zur sprachlichen Integration, um so mit dem direkten Umfeld besser kommunizieren zu können. Dieser Anreiz entfällt, wenn Kulturen räumlich getrennt voneinander leben.

Grundsätzlich hat die Erfahrung gezeigt, dass es nicht ausreicht, nur das für eine soziale Mischung nötige vielfältige Wohnungs- und Infrastrukturangebot und ein zielgruppengerechtes Wohnumfeld zu schaffen. Es reicht auch nicht aus, beim Einzug der Quartiersbewohner auf eine soziale Mischung zu achten. Sie muss letztendlich von den Menschen, die sie ausmachen, gelebt werden, was von ihnen Respekt, Toleranz und Offenheit für Neues verlangt. Vor diesem Hintergrund hat sich in allen Quartieren die unterstützende Arbeit sozio-kultureller Quartierszentren bewährt. Durch vorbeugende Integrations- und Stadtteilarbeit konnten in vielen Fällen Uneinstimmigkeiten und Konflikte schon im Keim gelöst werden. Durch Monitoring und Präsenz vor Ort erfahren die Mitarbeiter dieser Zentren zudem rechtzeitig von negativen Entwicklungen und können zeitgerecht eingreifen. Auf diese Weise konnten die Bandenproblematik in Rieselfeld und der Konfliktherd der Bildung kultureller Cluster in Kronsberg entschärft werden. Des Weiteren hat es sich gezeigt, dass es die Beziehungen zwischen Nachbarn fördert und somit zu einer höheren Wohnzufriedenheit führt, wenn die Bewohner die Möglichkeit erhalten, ihr Quartier mitzugestalten. Ein wichtiger Faktor für die Wohnzufriedenheit, aber auch für das Gelingen oder Misslingen der sozialen Mischung ist die Sicherheit im Quartier. Städtebauliche Maßnahmen (gepflegte, übersichtliche, einsehbare Außenräume, Sichtachsen etc.) können einen wichtigen Beitrag zur Prävention kriminellen Verhaltens leisten. Die frühzeitige Integration dieser Aspekte in die Planung ist daher unerlässlich.

Grundsätzlich gibt es keine allgemein gültigen Lösungen. Das Feld der Realisierung einer sozialen Mischung und eines sozialen Miteinanders ist sehr komplex und hängt von vielen Faktoren ab. Vor diesem Hintergrund ist ein umfassendes, integriertes und Interdependenzen berücksichtigendes Konzept, das schon sehr frühzeitig in der Planungsphase entwickelt und im Prozessverlauf immer wieder an neue Entwicklungen und Rahmenbedingungen angepasst und weiterentwickelt wird, eine unabdingbare Voraussetzung für die Realisierung eines nachhaltigen Quartiers. Zu diesem Ergebnis ist z.B. auch die Studie „Soziale Mischung und Quartiersentwicklung“ des ARE (Schulte-Haller 2011) gekommen, in der hervorgehoben wird, dass es einer Entwicklung von isolierten Einzelmaßnahmen hin zur integrierten Stadtentwicklung bzw. Quartiersentwicklung bedarf, um diese komplexen Zielsetzungen realisieren zu können.

Beitrag gemeinnütziger bzw. für den Eigenbedarf produzierender Investoren zur nachhaltigen Quartiersentwicklung

Auf den Beitrag, den gemeinnützige bzw. für den Eigenbedarf produzierende Investoren zu einer nachhaltigen Quartiersentwicklung leisten, wurde bereits in Kap. 4.4.2.2.2 eingegangen. Grundsätzlich werden die dort erläuterten Informationen durch die Fallstudien bestätigt.

Bei den untersuchten Modellquartieren sind große Unterschiede in der Zusammensetzung der beteiligten Investoren zu beobachten. Welche Art von Akteur letztendlich beteiligt ist, hängt von vielen Faktoren ab (Grundeigentumsverhältnisse, lokale politische Prioritätensetzung inkl. Förderung gemeinnütziger Investoren, Art der interessierten potentiellen Investoren etc.). Interessant war im Zusammenhang mit der Untersuchung auch der Faktor der Mentalitätsunterschiede zwischen dem Raum Hannover, wo nur eine sehr begrenzte Nachfrage nach gemeinschaftlichen Wohnprojekten bestand, und Süddeutschland, wo eine lange Tradition solcher Projekte besteht (Tübingen, Freiburg i.Br. etc.).

Neben den in Kap. 4.4.2.2.2 vorgestellten gemeinnützigen bzw. für den Eigenbedarf produzierenden Investoren (Wohnungsgenossenschaften, Baugruppen, kommunale Wohnungsunternehmen) hat sich im Rahmen der Untersuchung die Bedeutung nachbarschaftlich organisierter Wohnprojekte herausgestellt. Solche Projekte können auf unterschiedliche Weise organisiert werden. Im Gegensatz z.B. zu Baugruppen, bei denen die Mitglieder einen Grundstock eigenen Vermögens einbringen müssen, können an nachbarschaftlich organisierten Wohnprojekten auch Haushalte mit geringem Einkommen teilnehmen. Dies ist z.B. im Rahmen einer Organisationsform möglich, bei der ein kommerzieller Investor (z.B. ein institutioneller Anleger oder ein privates Wohnungsunternehmen) das Projekt für die Gruppe bzw. in enger Zusammenarbeit mit ihr realisiert und die erstellten Wohnungen dann an sie vermietet (wie z.B. im Projekt „Gemeinsam statt einsam“ in Kronsberg). Somit sind nachbarschaftlich organisierte Wohnprojekte auch für Zielgruppen geeignet, die sich aufgrund unzureichender finanzieller Eigenmittel nicht an einer Baugruppe beteiligen können. Eine Schwierigkeit besteht für solche Gruppen jedoch häufig darin, einen geeigneten und interessierten Investor zu finden. In der Tat werden derartige Projekte von Investoren häufig als zu risikoreich bewertet (vgl. I-7 2007).

Grundsätzlich hat sich die Zusammenarbeit mit gemeinnützigen bzw. für den Eigenbedarf produzierenden Investoren im kleinteiligen Stil als sehr erfolgreich erwiesen. Sie hatte einen positiven Einfluss auf die soziale Mischung durch unterschiedliche Wohnformen (für Personengruppen unterschiedlicher Lebensstile) und durch die Kosteneffizienz des Wohnungsbaus (aufgrund fehlender Intermediäre), auf die nutzerorientierte und funktionelle Gestaltung des Wohnraumes und Wohnumfeldes (durch die partizipative Ausrichtung), auf die städtebauliche Diversität, das Nachbarschaftsengagement und die nachbarschaftlichen Beziehungen, auf ein lebendiges Quartiersleben, die Identifikation mit dem Quartier und die Projektnachhaltigkeit bzw. den längerfristigen Qualitätserhalt aufgrund des schonenden und respektvollen Umgangs mit der Bausubstanz und dem Wohnumfeld). Zudem haben im Hinblick auf die Projektnachhaltigkeit kleinere und gemeinnützige Investoren gegenüber großen und kommerziellen Investoren den Vorteil, dass sie weniger anfällig für Spekulationen sind (vgl. Kap. 4.4.2.2.2c und Kap. 4.4.2.2.1d).

Auf der anderen Seite sehen sich gerade kleine gemeinnützige und für den Eigenbedarf produzierende Investoren vielfältigen Schwierigkeiten gegenüber: geringe Kreditwürdigkeit mit der daraus resultierenden Schwierigkeit, die notwendigen Kredite zu akquirieren; unzureichende finanzielle Eigenmittel, um Grundstücke bei hohen Bodenpreisen erwerben zu können; interne Gruppendynamik; die Notwendigkeit, ein starkes Engagement über einen langen Zeitraum aufrecht zu erhalten; etc.

Große Wohnungsunternehmen verfügen dagegen über ein größeres Investitionsvolumen und können die Risiken innovativer Projekte mit finanziellem Mehraufwand für neuartige Elemente folglich leichter tragen. Zudem verfügen sie über finanzielle Ressourcen, mit denen sie bei langfristigen Renditeabsichten auch Beiträge zur sozio-kulturellen Quartiersarbeit und zum dauerhaften Erhalt spezifischer Quartiersqualitäten leisten können (z.B. Kronsberg, Neu-Oerlikon). In den untersuchten Modellquartieren hat es sich gezeigt, dass große Investoren (z.B. große Genossenschaften und große private Wohnungsunternehmen) daher nicht per se schlechter geeignet sind als kleinere. Determinierender Faktor ist die jeweilige Unternehmensphilosophie (inkl. langfristiger adäquater Renditeerwartungen). Angesichts der i.d.R. begrenzten Anzahl privater kommerzieller Investoren mit kompatiblen Unternehmensphilosophien haben gemeinnützige bzw. für den Eigenbedarf produzierende Investoren als Partner für die Kommunen ein hohes Potenzial zur Realisierung einer guten Stadttrendite bzw. einer nachhaltigen und vor allem sozial ausgewogenen Stadtentwicklung. Dieses Potenzial könnte in Zukunft noch stärker genutzt werden. Eine gezielte Förderung, wie sie bereits in vielen Städten betrieben wird, hilft, die erwähnten Risiken und Schwierigkeiten für die gemeinnützigen bzw. für den Eigenbedarf produzierenden Investoren zu reduzieren. Als eine wichtige Maßnahme hat sich in diesem Zusammenhang die Vergabe von Grundstücksoptionen erwiesen. Durch sie wird gemeinschaftlichen Bauprojekten die Möglichkeit gegeben, ihr Vorhaben während des Zeitraums, in dem das Grundstück für sie reserviert ist, zu realisieren.

Aus Urban Governance-Perspektive betrachtet sind gemeinnützige bzw. für den Eigenbedarf produzierende Investoren als Akteursgruppe interessant, da es sich bei ihnen um partizipativ ausgerichtete Teilnehmer handelt, die einen direkten Kontakt mit den Nutzern zulassen und eine hohe Nutzerorientierung auf der Ebene von Wohnblocks begünstigen.

Die Erfahrungen haben aber auch gezeigt, dass bei Quartieren, bei denen eine einzige Investorenart dominiert, die soziale Mischung reduziert sein kann (vgl. Schäffer & Bierens de Haan 2007; Bonard, Gaillard & Schäffer 2008). Vor diesem Hintergrund scheint eine kleinteilige Mischung unterschiedlicher Investoren für die Projektnachhaltigkeit die sicherste Variante zu sein, sofern dies bei den lokalen Bedingungen realisierbar und eine ausreichende Nachfrage vorhanden ist.

7.1.9 Finanzierung und Kosten

9	Finanzierung und Kosten
	<ul style="list-style-type: none"> - Herstellungskosten der Wohnbebauung und Infrastruktur - Unterhaltskosten der Wohnbebauung und Infrastruktur - Finanzierungsformen und sozio-ökologische Verträglichkeit der Finanzierung

Ein wichtiger Aspekt ist die Finanzierung der Projekte nachhaltiger Quartiere¹²⁴. Um den sozialen Zielsetzungen, wie beispielsweise der sozialen Mischung, nicht entgegenzuwirken, dürfen die Projekte nicht zu kostspielig sein. Häufig entstehen in solchen Projekten jedoch Mehrkosten durch

- die Realisierung anspruchsvoller ökologisch und sozial verträglicher Standards, die über die vorgeschriebenen Standards hinausgehen. Die Erprobung neuer Lösungen ist häufig mit Zusatzkosten verbunden. Zudem können Standards wie die obligatorische Realisierung dezentraler Verfügungsflächen für soziale Zwecke die Bodenrendite verringern, wobei als Ausgleich dann die Mieten entsprechend höher angesetzt werden. Auch führt die Erprobung neuer Maßnahmen häufig zu einem erhöhten Planungs- und Abstimmungsbedarf, der wiederum höhere Baunebenkosten zur Folge hat. Auch werden diese Abstimmungs- und Koordinierungserfordernisse häufig unterschätzt, was i.d.R. zu Verzögerungen führt und somit auch Kostenüberschreitungen hervorrufen kann.
- den Anspruch, neue „high-tech“-Lösungen zu entwickeln und zu testen. Kostenintensiven „high-tech“-Lösungen wird i.d.R. der Vorzug vor einfachen kostensparenden Lösungen – selbst bei gleichwertigem Ergebnis – gegeben.
- den Anspruch, ein großes und hochwertiges Angebot an Frei- und Grünflächen zu realisieren, was aufgrund der daraus folgenden geringeren Bodenrendite, der Beauftragung renommierter Landschaftsplanungsbüros und kostenintensiver Ausstattung zu Mehrkosten führt.
- die Lage. Standorte, die für nachhaltige Quartiere besonders geeignet sind, sind aufgrund ihrer guten Erschließung und ihrer innerstädtischen Lage häufig durch hohe Bodenpreise gekennzeichnet¹²⁵. Diese waren ein Grund, warum in Vauban nur eine geringe soziale Mischung realisiert werden konnte. Jedoch hätten die hohen Bodenpreise bei entsprechendem politischen Willen dort durch andere Maßnahmen gedämpft werden können, wie z.B. durch die Renovierung der bestehenden Kasernengebäude statt des kostenaufwendigeren Abrisses und Neubaus. Diese Mehrkosten machten häufig Subventionen notwendig, um trotz der hohen ökologischen und sozialen Zielsetzungen erschwinglichen Wohnraum zu realisieren. Diese Subventionen kamen dabei von öffentlichen Instanzen aller Ebenen (kommunal, kantonal/Länderebene, national, europäisch) sowie aus speziellen fachspezifischen Fördertöpfen. Eingesetzt wurden diese Subventionen zur Finanzierung des geförderten Wohnungsbaus, der den in den Projektzielen festgesetzten anspruchsvollen umwelt- und sozialen Zielen entspricht (Rieselfeld, GWL, Kronsberg).
- ökologischer (teilweise auch sozialer) Ziele (BedZED, Viikki, Nieuwland, Bo01 und Vauban) wie z.B. innovativer Solarprojekte;
- von Infrastruktureinrichtungen wie z.B. Quartierszentren (Kronsberg).

Darüber hinaus wurden manche Projekte durch indirekte Subventionen unterstützt. So hat im Fall BedZED die öffentliche Hand dem Peabody Trust den Boden zu einem Preis unter dem Marktwert verkauft, um die anspruchsvollen ökologischen und sozialen Ziele ohne Auswirkungen auf die Höhe der Mieten realisieren zu können.

Häufig bestand an die Projekte der Anspruch, dass sie aus eigenen Mitteln finanziert würden (In-Sich-Finanzierung), d.h. vor allem durch die Grundstücksverkäufe und die Planungsgewinne (u.a. Rieselfeld, Kronsberg). Im Prozessverlauf wurde dann jedoch häufig deutlich, dass die hohen ökologischen und sozialen Zielsetzungen zu Mehrkosten in teils unerwarteter Höhe führten. So wurde dann während des Prozesses nach zusätzlichen Fördermöglichkeiten gesucht. Grundsätzlich erfordern die Projekte für die Zwischenfinanzierung eine intensive Kooperation mit Finanzpartnern, da die Erlöse aus den Grundstücksverkäufen erst zu einem späteren Projektzeitpunkt eintreten. Im Fall Rieselfeld wurden z.B. die Grundstückerschließung, die Infrastruktur und die Kosten der erweiterten Bürgerbeteiligung durch die Erlöse aus dem Verkauf der Grundstücke finanziert.

¹²⁴ Ein großer Teil dieses Kapitels stammt aus Schäffer & Bierens de Haan (2007) und Schäffer (2008).

¹²⁵ Nach Kühn (1998: 502) ist jedoch zu beachten, dass höhere Wohnkosten – infolge des Bodenpreisgefälles zwischen Kernstadt und Umland – teilweise durch geringere Mobilitätskosten kompensiert werden können. So belegen empirische Studien, dass die Abwanderung städtischer Haushalte in das Stadtumland zu einer Erhöhung ihres Motorisierungsgrades führt, da sich die Haushalte an ihrem neuen Wohnstandort i.d.R. mit zwei oder mehr PKWs ausstatten. Dies kann durch zentral gelegene Wohnstandorte vermieden werden.

Dabei wurde aber bisher nicht darauf geachtet, ob der Finanzpartner nach ökologisch und sozial verträglichen Leitlinien wirtschaftet. Auch die Herkunft der verwendeten Investitionsgelder bzw. die Frage, ob sie aus ökologisch und sozial verträglichen Quellen stammen, wurde nicht thematisiert. Das fehlende Verständnis für diese für die Nachhaltigkeit des Projekts wichtige Frage wird hier sehr kritisch gesehen. Das fehlende Bewusstsein ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass die Thematik ethisch korrekter, ökologisch und sozial verträglicher Finanzierungsquellen während der Realisierungsphase der Quartiere noch nicht sehr verbreitet war. Auch hängt es sicher mit einer sektoralen bzw. reduzierten Betrachtungsweise zusammen, in der das Augenmerk der Nachhaltigkeitsbestrebungen auf das konkrete Projekt gerichtet wird, ohne aber auch die Nachhaltigkeitsansprüche auf die Inputs auszudehnen. An diesem Punkt wird die Komplexität eines nachhaltigen Quartiers deutlich, das nicht nur in einer begrenzten Betrachtungsweise, sondern in einer umfassenden Betrachtung dem Nachhaltigkeitsanspruch genügen soll.

Befindet sich der Grund in Privateigentum, versucht die öffentliche Hand häufig, den oder die Grundeigentümer an der Finanzierung der Erschließung, der technischen oder sozialen Infrastruktur oder der öffentlichen Parkanlagen zu beteiligen. Solche meist in langen Verhandlungen erarbeiteten Lösungen sind in der Schweiz jedoch nur möglich, wenn ein Mehrwert durch eine Erhöhung der Nutzungsziffer oder eine Umzonung entsteht. Sie sind somit nicht in allen Fällen anwendbar. So wurden in Zürich Neu-Oerlikon aufgrund des durch die Umzonung entstandenen Mehrwerts des Grundeigentums Landabtretungen an die öffentliche Hand sowie eine Beteiligung der Grundeigentümer an der Finanzierung der Parkanlagen festgelegt. In Deutschland ist die Festlegung der Beteiligung privater Grundeigentümer an öffentlicher Infrastruktur auch im Rahmen städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen, städtebaulicher Verträge oder Grundstückskaufverträge zulässig. Insbesondere durch das Instrumentarium der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen hat die öffentliche Hand die Möglichkeit, nicht kooperationsbereite Grundeigentümer zu einer Kooperation zu zwingen. Sind die Grundeigentümer zu einer Mitwirkung bereit, wird eine Einigung über die finanzielle Beteiligung der Grundeigentümer i.d.R. im Rahmen von Verhandlungen erzielt und dann in städtebaulichen Verträgen festgeschrieben.

Eine Herausforderung stellt auch der Immobilienmarkt dar, wenn z.B. das Projekt zu einer Zeit realisiert wird, zu der Gewerbe- und Dienstleistungsflächen eine wesentlich höhere Rendite bringen als eine Wohnnutzung. In diesem Fall ist es schwierig, kommerzielle Investoren davon zu überzeugen, Wohnungen zu realisieren. Diese Schwierigkeit stellte sich z.B. in Neu-Oerlikon bei der Aushandlung der Nutzungsanteile im Rahmen des Strukturkonzepts. Nach langwierigen Verhandlungen, bei denen es fast zu einer Blockade kam, hat sich die festgefahrene Situation erst gelöst, als sich am Immobilienmarkt eine Wende abzeichnete und die Renditen von Gewerbe- und Dienstleistungsflächen wieder sanken.

In Teilprojekten der Tübinger Südstadt wurde zwischen den Baugruppen einerseits und ihrem Architekten und dem Projektsteuerungsbüro andererseits ein Entlohnungsmodell vereinbart, das eine Umkehr der Gebührenordnung darstellte. So erhöhte sich ihre Entlohnung bei einer Zunahme der Projektkosten nicht, sondern sie erhielten einen Bonus bei Einhaltung des aufgestellten Projektbudgets und einen weiteren Zuschlag bei Unterschreitung der ursprünglich festgelegten Projektkosten bei gleichbleibender Projektqualität. Auch bei einem Hannoveraner Wohnungsbauunternehmen wurde mit einer derartigen umgekehrten Gebührenordnung gearbeitet.

Eine umfassende und allgemeine Umkehrung der Gebührenordnung auf nationaler Ebene könnte neue Rahmenbedingungen schaffen, um die Realisierung kostengünstiger Projekte bei dennoch hoher Qualität zu fördern. Hier wäre die öffentliche Hand als rahmengebende Instanz gefordert, diese anzustoßen und umzusetzen. Zunächst würde es dagegen sicher von Lobbyverbänden großen Widerspruch geben, da sich die Experten auf völlig neue Arbeitsweisen einlassen müssten. Damit eine Umkehr der Gebührenordnung für die Architekten und Planer interessant wird, müssen diese über das notwendige Know-how verfügen, um unverhältnismäßige Qualitätseinbußen durch die Kostenreduktion zu vermeiden (I-5 2007). Ein Verständniswandel und die Förderung des notwendigen Know-hows sind dabei sicher unterstützende Maßnahmen.

Neben den kostenbeeinflussenden externen Rahmenbedingungen (Situation bzw. Spekulationen am Immobilienmarkt, geographische Lage, wohnungs-, finanz- und steuerpolitische Rahmenbedingungen etc.) gibt es Faktoren, die im Rahmen des Projekts beeinflusst bzw. geregelt werden können und die Kostenreduktionen begünstigen. Wie die Erfahrungen gezeigt haben, ist die sinnvolle Gestaltung dieser Faktoren für den sozialen Erfolg des Projekts ausschlaggebend.

Kostenreduktionen können u.a. erreicht werden durch

- die Bevorzugung einfacher und preiswerter anstelle technisch aufwendiger und komplizierter Lösungen. Dazu gehört neben den rein technischen Aspekten auch die Frage, welchen Stellenwert

die Architektur erfüllen soll (I-5 2007). Die Planung durch einen Stararchitekten ist nicht nur teuer, sondern stellt auch keinesfalls die notwendige Funktionalität sicher, da ästhetische Ziele häufig über funktionelle dominieren¹²⁶. Die Erfahrung zeigt, dass einfache Lösungen nicht nur kostengünstiger, sondern auch nutzerfreundlicher sind und damit die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass die Nutzer sie auch korrekt bedienen, während bei komplizierten Lösungen eine unkorrekte Nutzung häufig zu einer Minderung der ökologischen Wirkung und zu einer schnelleren Abnutzung führt.

- die Reduzierung der Baukosten durch angepasste Größe des Bauobjekts, kompakte Baukörper, einfache Strukturen und industrielle Produktion¹²⁷ oder durch Sanierung anstelle kostenintensiven Neubaus (Vauban im Allgemeinen und das Projekt SUSI im Besonderen¹²⁸).
- eine hohe bauliche Dichte, da so Kosten für den Bodenerwerb gespart werden können, was insbesondere an Standorten mit hohen Bodenpreisen eine unerlässliche Maßnahme ist.
- die Realisierung ökologischer Maßnahmen. Durch Wassermanagement können die Abwassergebühren stark verringert werden. In Kronsberg konnten sie z.B. gegenüber herkömmlichen Projekten um 50% reduziert werden (I-4 2007).
- wohnqualitätsteigernde Maßnahmen, die zwar zu höheren Investitions- oder auch Unterhaltskosten führen können, die sich aber auf lange Sicht aus einer Marketingperspektive durchaus rechnen. So können durch Mund-zu-Mund-Werbung zufriedener Mieter (anstelle kostenintensiver Marketingkampagnen) und durch den schonenden Umgang der Mieter mit den Objekten aufgrund ihrer großen Wohnzufriedenheit Kosten eingespart werden (I-5 2007).
- die Reduzierung der Unterhaltskosten durch die Verwendung von Materialien, die keiner intensiven Pflege bedürfen, durch leicht zugängliche technische Einrichtungen, durch gegen Wettereinflüsse geschützte Fassaden, durch natürliche Belüftungssysteme etc. (vgl. auch Preisig, Dubach, Kasser et al. 1999). Darüber hinaus können pflegeleichte Außenflächen (I-4 2007) ihre Privatisierung oder ihre Transformation in Mietergärten die Instandhaltungs- und Pflegekosten reduzieren (I-5 2007)¹²⁹.
- die Realisierung der Bauprojekte durch gemeinnützig orientierte oder für den Eigenbedarf produzierende Investoren (u.a. Baugemeinschaften, Baugenossenschaften, Bewohnerinitiativen) anstatt durch große kommerzielle Investoren. Kleinteilige Eigentümerstrukturen reduzieren auch die Gefahr der Spekulation nach Fertigstellung des neuen Quartiers. So konnte in der Tübinger Südstadt dank des Realisierungsmodells mit Baugemeinschaften, der dadurch erreichten Verringerung der Anzahl an Intermediären und eines effizienten Bodenmanagements durch die öffentliche Hand der Verkaufspreis pro m² um 30% geringer gehalten werden, als wenn das Viertel mit kommerziellen Investoren realisiert worden wäre. Eine tripolare Prozessorganisation, bestehend aus einer Baugruppe, einem Architekten und einem Projektsteuerer, hat sich als besonders vorteilhaft erwiesen. Die Projektsteuerung, die in Abgrenzung zum Architekten Aufgaben der Moderation, Buchhaltung, Kontrolle und Finanzierung umfasst, reduziert die Gefahr von Streitigkeiten und leistet einen wichtigen Beitrag zur finanziellen Tragfähigkeit des Projekts.

Kostenreduktionen können auch durch innovative Finanzierungsformen erreicht werden. Beispiele hierfür sind

- die Übernahme eines Teilrisikos durch die Gemeinde Culemborg, die das abzusichernde Gesamtrisiko reduzierte (EVA-Lanxmeer). Auch wurden durch die Bank Triodos Kredite an die Bauträger zu sehr vorteilhaften Konditionen vergeben.
- ein obligatorischer finanzieller Beitrag zum Solarprojekt durch alle am Projekt beteiligten Investoren, Projektentwickler, Materialhersteller und -lieferanten (Nieuwland).
- die Finanzierung einiger ökologischer Installationen aus dem Mehrwert, den die Ansiedlung von

¹²⁶ Dabei sei angemerkt, dass funktionelle Aspekte durchaus auch auf ästhetisch ansprechende Weise gestaltet werden können. Problematisch wird es nur dann, wenn die Ästhetik zu Lasten der Funktionalität realisiert wird, noch dazu, wo ästhetische Fragen durchaus kontrovers beurteilt werden können und sehr subjektiv sind.

¹²⁷ Ausführliche Informationen zur Reduktion von Bau- und Unterhaltskosten: Preisig, Dubach, Kasser et al. (1999).

¹²⁸ Bei dem Projekt SUSI (Selbstorganisierte, unabhängige Siedlungsinitiative) handelt es sich um mehrere renovierte Kasernengebäude im Quartier Vauban. Aufgrund einer kostensparenden Renovation (einfache Lösungen statt High-Tech, Eigenarbeit durch die zukünftigen Bewohner) konnte trotz Realisierung der geforderten ökologischen Standards Wohnraum zu sehr günstigen Mietpreisen bereitgestellt werden.

¹²⁹ Darüber hinaus führen Mietergärten zu einer Belebung der übrigen Gemeinschaftsfläche, die somit intensiver genutzt wird.

Gewerbe und Büros erbracht hat (BedZED).

- die Einführung eines Sponsoring-Systems, bei dem Arbeitnehmer, die sich im Projekt besonders engagieren, für bis zu 20% ihrer Arbeitszeit bei gleichbleibendem Lohn für die Mitarbeit am Projekt freigestellt werden (GWL). Für ihre Arbeitgeber war diese Maßnahme unter Marketingaspekten und zur Verbesserung ihres Images in der Öffentlichkeit interessant. Da sich i.d.R. nur Bürger mit ausreichenden finanziellen und zeitlichen Ressourcen intensiv und umfassend in derartigen Projekten engagieren können, bietet diese Art von Sponsoring auch weniger wohlhabenden Bürgern die Möglichkeit, sich zu engagieren. Somit fördert sie auch die soziale Mischung.
- die intensive Kooperation mit der Landesbank Baden-Württemberg zur Zwischenfinanzierung des Projekts zu vorteilhaften Konditionen (Rieselfeld).

Grundsätzlich bedarf es eines Verständniswandels, damit der Wert bestimmter Maßnahmen für das Marketing eines Projekts berücksichtigt und in die Berechnung seiner Rendite einbezogen wird. Hohe ökologische und soziale Standards führen auf lange Sicht zu einem Mehrwert und können so auch als Teil einer Marketingstrategie gesehen werden. Zufriedene Mieter verursachen geringere Unterhaltskosten und rechnen sich daher auch für renditeorientierte Wohnungsunternehmen, falls diese an langfristigen und nicht nur an kurzfristigen, spekulativen Renditen interessiert sind (I-5 2007).

Abschließend kann festgehalten werden, dass die Mehrkosten, durch die die Projekte der vergangenen zwei Jahrzehnte gekennzeichnet waren, in Zukunft nicht mehr anfallen dürften, da es inzwischen zahlreiche Erfahrungen mit sozialen und ökologischen Bauprojekten gibt. Die steigende Nachfrage nach ökologischen Bauten und die hierdurch zunehmende Anzahl ökologisch ausgerichteter Immobilienprojekte führt durch Skaleneffekte zu Kostensenkungen. Einsparungen lassen sich darüber hinaus auch dadurch erzielen, dass bei neu zu erprobenden Maßnahmen einfache Lösungen vorgezogen werden. In der Fachliteratur, in der die Erfahrungen der vergangenen zwei Jahrzehnte ausgewertet werden, kommen die Autoren immer wieder zu dem Ergebnis, dass sich ökologische Nachhaltigkeit inzwischen rechnet (vgl. u.a. Rottke 2010; Preisig, Dubach, Kasser et al. 1999). Da sich auch die Immobilienwirtschaft bereits seit Jahren mit dem Thema der ökologischen Nachhaltigkeit beschäftigt, ist mit weiteren Kostensenkungen zu rechnen. Allerdings ist es bisher noch keineswegs die Norm, dass ein Neubauprojekt den Ansprüchen umweltgerechten Bauens entspricht. In diesem Bereich besteht also weiterhin großer Handlungsbedarf.

Auffallend ist, dass die Herkunft der Investitionsgelder in den Modellquartieren bisher i.d.R. weder thematisiert noch berücksichtigt wird (vgl. Kap. 10.4.3). Nimmt man den Anspruch der Nachhaltigkeit ernst, ist es nicht nur von Bedeutung, dass Gelder effizient und verantwortungsbewusst eingesetzt werden. Die bereitgestellten Gelder sollten auch aus ökologisch und sozial verträglichen Finanzierungsquellen stammen, um nicht dem Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung, der mit der Realisierung eines nachhaltigen Quartiers geleistet werden soll, entgegenzuwirken. Hier wird noch großer Handlungsbedarf gesehen (vgl. Kap. 13.2.2).

7.1.10 Kooperative und partizipative Steuerungsprozesse während der Realisierungs- und Nutzungsphase

10	<p>Kooperative und partizipative Steuerungsprozesse während der Realisierungs- und Nutzungsphase</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kooperativer Steuerungsprozess während der Realisierungsphase - Partizipation: Erweiterte Bürgerbeteiligung, Partenariat Public-Privé-Civic (PPPC) während der Realierungsphase - Projektnachhaltigkeit: Kooperative und partizipative Steuerungsprozesse während der Nutzungsphase, Erhalt der geschaffenen Qualitäten auf Dauer
----	--

7.1.10.1 Steuerung und Prozessorganisation während der Realisierungsphase

An den Realisierungsprozessen der untersuchten Modellquartiere war jeweils eine Vielzahl an Akteuren jedoch in unterschiedlichen Konstellationen und unterschiedlicher Anzahl beteiligt.

Wie in Kap. 4.3 beschrieben, werden in dieser Arbeit drei Steuerungsmodelle der Realisierungsprozesse¹³⁰ nachhaltiger Quartiere unterschieden: das von privatwirtschaftlichen Akteuren dominierte, das durch die öffentliche Hand dominierte und das kooperative Steuerungsmodell. Alle drei Modelle enthalten kooperative und partizipative Elemente, die jedoch unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

¹³⁰ Die drei Modelle beziehen sich auf die Planungs- und Realisierungsphase. Auf die Nutzungsphase wird an dieser Stelle nicht eingegangen, da sich die Akteurslandschaft meist nach Ende der baulichen Realisierung stark verändert und anderen Logiken folgt.

Während im privatwirtschaftlichen und öffentlichen Modell ein privatwirtschaftlicher Akteur bzw. die Kommune die Federführung des Projekts übernimmt, gibt es im kooperativen Modell eine gleichberechtigte Projektsteuerung. Die Tab. 7.1 gibt eine exemplarische Übersicht über die verwendeten Steuerungsmodelle und die damit einhergehende Vielfalt der Prozessgestaltung. Je dunkler die Färbung in der Abbildung, desto größer ist der Einfluss des jeweiligen Akteurs auf den Realisierungsprozess. Es sei dabei angemerkt, dass diese Prozesse durch sehr komplexe Akteurskonstellationen, Organisationsstrukturen und Ausgestaltungen geprägt sind. Die Abbildung ist somit ein stark vereinfachtes Bild der komplexen Realität, das dazu dient eine grundsätzliche Typisierung herauszuarbeiten.

Steuerungsmodell	Akteure des öffentlichen Sektors	Kommerzielle Investoren	Gemeinnützig orientierte Investoren	Lokale Initiativen, Vereine	
Privatwirtschaftliches Modell					BedZED
					Habitat-Projekt ¹³¹
					EVA-Lanxmeer, Les Pugessies
Öffentliches Modell					Kronsberg, Rieselfeld, Nieuwland
					Tübinger Südstadt
					Vauban
Kooperatives Modell					Neu-Oerlikon
					GWL terrein

Tab. 7.1: Steuerungsmodelle zur Realisierung nachhaltiger Stadtviertel (dunkelgrau: dominierende Akteursgruppe mit Federführung und Projektleitung; mittelgrau: intensive Beteiligung am Prozess mit Gestaltungsmöglichkeiten; hellgrau: Beteiligung am Prozess, aber untergeordnete Rolle; weiß: geringe bzw. gar keine Beteiligung)
Quelle: eigene Darstellung

Die Realisierungsprozesse der meisten untersuchten Modellquartiere folgten der Logik eines hierarchisch ausgerichteten Steuerungsmodells, das durch die öffentliche Hand dominiert wurde. Bei diesen Ansätzen handelte es sich i.d.R. um Initiativen der öffentlichen Hand, die in Kooperation mit Investoren und unter unterschiedlich stark ausgeprägter Einbeziehung der Zivilgesellschaft realisiert wurden. In den meisten Fällen übernahm die öffentliche Hand die Leitung und Koordinierung des Projekts. Die Realisierung erfolgte dabei in mehr oder weniger intensiver Zusammenarbeit mit kommerziellen oder gemeinnützigen Investoren, die in starker Abhängigkeit zueinander standen. Während in Kronsberg und teilweise auch in Rieselfeld vor allem größere Investoren die baulichen Teilprojekte realisiert haben, waren in der Tübinger Südstadt und in Vauban kleinere und gemeinnützig orientierte Bauträger in Form von Baugruppen beteiligt. In dem Fall, in dem eine interessierte und engagierte Bürgerschaft bereits vor Ort war (in Form von Hausbesetzern in Vauban) und sich diese eigenständig organisiert hat, konnte sie auch mehr Einfluss ausüben als in den übrigen Projekten, in denen die Partizipation von den öffentlichen Gebietskörperschaften initiiert wurde.

Intermediäre Instanzen werden vorwiegend in öffentlichen Steuerungsmodellen im Rahmen der erweiterten Bürgerbeteiligung von der öffentlichen Hand als Vermittler zwischen Staat, Investoren und Bürgern und zur Integration zivilgesellschaftlicher Belange in die Planung gebildet. Sie koordinieren und vermitteln zwischen den unterschiedlichen Akteursgruppen. Mit ihrer Vermittlungs- und Moderationsfunktion vertreten sie keine eigenen Interessen, sondern die der Zivilgesellschaft. Aus diesem Grund werden sie hier nicht als separate Akteursgruppe aufgeführt.

Nur wenige der untersuchten Modellquartiere wurden von kommerziellen Investoren im Rahmen eines privatwirtschaftlichen Steuerungsmodells realisiert. Auch in diesen Projekten standen die Investoren trotz ihrer unternehmensinternen Führungs- und Leitungsfunktion in Abhängigkeit zu den öffentlichen Akteuren. So sind die Grundeigentümer und Bauherren auf die städtischen Vertreter angewiesen, wenn es um Baugenehmigungen oder Umzonungen geht, die i.d.R. an ökologische und soziale Ziele gebunden sind. Les Pugessies und EVA-Lanxmeer sind bei den untersuchten Modellquartieren die einzigen, die von zivilgesellschaftlichen Gruppierungen initiiert und realisiert wurden. Bei EVA-Lanxmeer hat eine Gruppe engagierter Bürger die Stiftung Eva gegründet, um ein nachhaltiges Stadt-

¹³¹ Das Habitat-Projekt wurde in Kronsberg als Teilprojekt vom privaten Wohnungsbauunternehmen Gundlach realisiert. Es wurde hier zusätzlich zu den übrigen Quartieren in die Abbildung aufgenommen, da es aus privatwirtschaftlicher Steuerungsperspektive interessant ist. Auch wenn solche sozial und ökologisch engagierten Unternehmen eine Ausnahme darstellen, ist es doch interessant zu sehen, dass solche Geschäftsmodelle auch in der Praxis existieren.

viertel zu realisieren. Um eine Fläche für ihr selbstbestimmtes und selbst entwickeltes Projekt zu finden, sind sie mit mehreren Kommunen in Randstaad Holland in Kontakt getreten und haben schließlich in der Stadt Culomborg einen interessierten und kooperativen Partner gefunden. Die Erfahrung zeigt, dass die Qualität eines Projekts in starkem Maße davon abhängt, ob die öffentliche Hand gewillt ist, das Vorhaben zu unterstützen, auch wenn die Initiative von der Zivilgesellschaft ausgeht, und das Stadtviertel ohne das Engagement der Bürgerschaft (meist in Form eines Vereins oder einer Stiftung) nicht realisiert werden könnte. Dies war auch in Les Pugessies der Fall.

Dem kooperativen Modell folgen die Quartiere Neu-Oerlikon und GWL. Neu-Oerlikon ist durch eine starke bilaterale Kooperation zwischen öffentlichen Akteuren und privatwirtschaftlichen Akteuren (vor allem kommerzielle Investoren) im Sinne eines PPP gekennzeichnet, während die Zivilgesellschaft im Realisierungsprozess praktisch nicht vertreten war.

Im engen Governance-Verständnis würde nur das kooperative Modell, auf dessen Basis das nachhaltige Stadtviertel GWL realisiert wurde, als Urban Governance verstanden werden. Es ist das einzige Modell, das von der Konzeption bis zur Nutzungsphase auf Trilateralität beruht, und bei dem Repräsentanten der Zivilgesellschaft in Form von lokalen Vereinen und Initiativen (Verein CUPOL) während des gesamten Prozesses intensiv und mit einem gewissen Mitspracherecht beteiligt waren.

Die Wahl des Steuerungsmodells hängt von vielen Faktoren ab, wobei die folgenden drei überwiegen:

- die Eigentumsverhältnisse zu Prozessbeginn: Gehört die zu entwickelnde Fläche der öffentlichen Hand bzw. wird sie von ihr zur Entwicklung erworben, erfolgt die Realisierung i.d.R. unter Anwendung des öffentlichen Steuerungsmodells. Verbleibt die Fläche dagegen im Eigentum eines oder mehrerer privater Eigentümer, wird das Projekt normalerweise auch durch sie (oder durch von ihnen beauftragte kommerzielle Investoren) umgesetzt.
- das Vorhandensein zivilgesellschaftlicher Initiativen bzw. zukünftiger Bewohner vor Ort: Bestehen interessierte und engagierte zivilgesellschaftliche Strukturen vor Ort, oder gibt es vor Ort bereits Bewohner (z.B. in Form von Hausbesetzern), die an der Entwicklung des Areals interessiert sind, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass diese den Prozess aktiv beeinflussen möchten und sogar selbst ein Projekt initiieren.
- der politische Wille und der Handlungsspielraum der öffentlichen Hand, den Planungsprozess zu beeinflussen: hier bestimmen zum einen die Rahmenbedingungen, welche Einflussmöglichkeiten für die öffentliche Hand bestehen (z.B. im Rahmen von Nutzungszonenänderungen, wenn das Areal im Privateigentum ist); zum anderen kommt es darauf an, ob die öffentliche Hand daran interessiert ist, ihre Einflussmöglichkeiten aktiv zu nutzen, welche Prioritäten sie für das Projekt setzt, und welche Ziele sie mit ihm verfolgt.

Prozessorganisation: Elemente der organisatorischen Infrastruktur

Selbst wenn die Realisierungsprozesse sich von Fall zu Fall stark unterscheiden und vom jeweiligen Kontext abhängig sind, so können doch gewisse gemeinsame Grundelemente der organisatorischen Infrastruktur identifiziert werden. Meist erfolgt die Prozessorganisation innerhalb bestehender institutioneller Strukturen, die je nach Bedarf um kooperative Elemente bzw. um zusätzliche Akteure erweitert werden. Nur in wenigen Fällen werden vollständig neue Organisationen zur Durchführung des Prozesses gegründet.

Grundsätzlich umfasst die Organisationsstruktur

- eine Koordinationsstelle
Diese Funktion kann von einem oder mehreren Mitarbeitern der Verwaltung (Kronsberg) oder eines privaten Unternehmens bzw. Bauherrn (BedZED) wahrgenommen werden oder auch an einen externen Prozessmoderator ausgelagert sein.
- Eine oder mehrere interdisziplinäre Arbeitsgruppen zur Definition der Standards
Diese Gruppen können in der Verwaltung angesiedelt sein (Kronsberg), die Form einer punktuellen oder kontinuierlichen Kooperation der Verwaltung mit privaten Investoren und Grundeigentümern annehmen (Neu-Oerlikon) oder der Zusammenarbeit lokaler Vereinigungen mit den Behörden bestehen (Vauban, GWL, EVA-Lanxmeer).

Oft erfolgt die Erarbeitung der Standards in zwei Schritten:

- In einem ersten Schritt werden die Grundstandards festgelegt, die häufig die Grundlage für einen städtebaulichen Wettbewerb bilden. Dies erfolgt a) in interdisziplinären Arbeitsgruppen in der Verwaltung, teilweise unter Einbeziehung externer Experten (Kronsberg), b) durch lokale Initiativen, meist in Kooperation mit der lokalen Stadtverwaltung (Vauban, EVA-Lanxmeer) oder c) in enger Kooperation zwi-

schen Grundeigentümern und Vertretern der Verwaltung (Neu-Oerlikon).

- In einem zweiten Schritt werden diese Standards, meist als Grundlage rechtlicher Dokumente, wie z.B. städtebaulicher Verträge in Deutschland oder Sonderbauvorschriften in der Schweiz, konkretisiert. Diese zweite Phase verläuft meist in Kooperation mit den Vertragspartnern, d.h. den gegenwärtigen oder zukünftigen Grundstückseigentümern bzw. Bauträgern (Kronsberg).
 - ein Gremium mit Beratungsfunktion
Bestehend i.d.R. aus verwaltungsexternen Experten verschiedener Fachrichtungen, oft in Zusammenarbeit mit Universitäten, die die interdisziplinären Arbeitsgruppen bei der Erarbeitung der Nachhaltigkeitsstandards beraten (Kronsberg).
 - private Bauträger, Investoren und Grundstückseigentümer
Entweder als alleiniger Investor (BedZED), als individuell auftretende Investoren (Kronsberg, Neu-Oerlikon, Rieselfeld), als Investorengruppen (Kronsberg, Neu-Oerlikon) oder in Form von Genossenschaften und/oder privaten Baugruppen (Vauban, Tübinger Südstadt) oder auch als Mischung aus mehreren dieser Varianten.
 - intermediäre Instanzen wie Stadtteilzentren, lokale Initiativen und Vereine
Als sozio-kulturelle Zentren während der Nutzungsphase, manchmal auch schon während der Bauphase, werden sie i.d.R. von der öffentlichen Hand eingerichtet. Sie fungieren als Bindeglied zwischen Verwaltung, Investoren und Einwohnern (Rieselfeld, Kronsberg) und haben die Förderung des lokalen Engagements, des sozialen Miteinanders und der Quartiersidentität zum Ziel. Diese Funktionen können auch durch lokale Initiativen und Vereine (Vauban, EVA-Lanxmeer) wahrgenommen werden, die aber i.d.R. über gute Kontakte zur Verwaltung verfügen.

7.1.10.2 Partizipation während der Realisierungsphase

Fast alle untersuchten Quartiere wurden mit einer erweiterten Bürgerbeteiligung realisiert, wobei die Intensität und Ausprägung dieser partizipativen Prozesse von Fall zu Fall sehr unterschiedlich ausgefallen sind. Im Großen und Ganzen können vier Ansätze unterschieden werden:

- die erweiterte Bürgerbeteiligung wird allein durch die öffentliche Hand (Hammarby Sjöstad, Bo01) oder durch die öffentliche Hand in Zusammenarbeit mit anderen Partnern (Rieselfeld, GWL, Kronsberg) organisiert und durchgeführt.
- die öffentliche Hand beauftragt eine Bürgerinitiative, die erweiterte Bürgerbeteiligung zu organisieren und durchzuführen (Vauban).
- ein umfassender partizipativer Prozess wird von einer Bürgerinitiative eigenständig initiiert, organisiert und durchgeführt (EVA-Lanxmeer, Les Pugessies).
- die Bürgerbeteiligung geht kaum über das obligatorische Mindestmaß hinaus (Ecoparc, Amersfoort, BedZED, Neu-Oerlikon).

Bei mehreren Modellquartieren wurde zu Beginn eine umfassende Informationskampagne lanciert, wie beispielsweise in Vauban, Rieselfeld, Hammarby Sjöstad und GWL. Mit Hilfe dieser Kampagnen konnten interessierte zukünftige Bewohner identifiziert werden, die dann Arbeitsgruppen bildeten und Vorschläge zu den großen Leitlinien des neuen Quartiers erarbeiteten. Eine unerlässliche Voraussetzung für eine solche Informationskampagne und den Erfolg der daran anschließenden Zusammenarbeit ist die Ausrichtung auf die anvisierten Zielgruppen. So können Probleme, wie sie sich z.B. in Schweden gestellt haben, vermieden werden. Dort waren die Bürger, die daran interessiert waren, in dem neuen Quartier zu wohnen, und die in den Arbeitsgruppen aktiv an der Ausarbeitung der Ziele mitgearbeitet hatten, schließlich sehr enttäuscht, als sie feststellen mussten, dass sich das Quartier zu einem Nobelquartier entwickelte, dessen Preise sich außerhalb ihrer finanziellen Möglichkeiten bewegten.

Ein Faktor, der häufig den Umfang der erweiterten Beteiligungsprozesse beschränkt, ist die Zeit. Häufig entsteht großer Zeitdruck dadurch, dass die Quartiere für ein bestimmtes Ereignis, wie z.B. eine Weltausstellung (Kronsberg) oder den Salon européen de l'habitat (Bo01), rechtzeitig fertiggestellt sein müssen. Auf der anderen Seite zeigt der Fall GWL, dass es auch unter großem Zeitdruck möglich ist, einen intensiven und weitreichenden Bürgerbeteiligungsprozess durchzuführen. Hier entstand der Zeitdruck dadurch, dass das nationale Förderprogramm zur Subventionierung des sozialen Wohnungsbaus, dessen Gelder benötigt wurden, auslief. Zwei wichtige Voraussetzungen für den Erfolg dieses Prozesses waren ein starker politischer Wille und das intensive Engagement der beteiligten Bürger.

In den Quartieren, die durch eine starke Beteiligung der zukünftigen Bewohner wie auch der Bewohner der angrenzenden Quartiere gekennzeichnet waren, wurden die umfassenden Bürgerbeteiligungsprozesse von den beteiligten Akteuren als wichtiger Faktor zur Verbesserung der Projektqualität und der Nutzerorientierung bewertet (EVA-Lanxmeer, Vauban, GWL)¹³².

Durch die Integration der Bewohner angrenzender Quartiere konnte zudem Widerstand aus dieser Bevölkerungsgruppe, der sich zu Prozessbeginn manifestierte und das Projekt hätte gefährden können, stark reduziert und eine höhere Akzeptanz in der Bevölkerung erreicht werden (Kronsberg, Solar City). In der Tat konnte durch die Berücksichtigung der Belange dieser Bürger die Nutzerqualität des Projekts verbessert werden.

Nach Fertigstellung des Quartiers und nach Einzug der neuen Bewohner werden diese in fast allen Modellquartieren ermutigt, sich im Quartiersleben zu engagieren, wobei die sozio-kulturellen Quartierszentren bei der Initiierung und Förderung des bürgerschaftlichen Engagements eine wichtige Rolle spielen. Die Intensität der Einbeziehung der Bürger in die Steuerungsprozesse der Nutzungsphase ist jedoch unterschiedlich stark ausgeprägt: Sie reicht von Modellen einer starken Autonomie der Bürger (EVA-Lanxmeer, GWL, BedZED), über Modelle mit einem mittleren Grad der Mitbestimmung (Vauban, Rieselfeld, Kronsberg, Solar City, Nieuwland) bis zu Ansätzen, bei denen die bürgerschaftlichen Mitwirkungsmöglichkeiten sehr gering oder gar nicht vorhanden sind (Eco-parc).

Neben der Teilnahme der Bürger bzw. der zukünftigen Bewohner an den Planungen auf Quartiers-ebene hat sich auch eine umfassende Beteiligung der zukünftigen Bewohner an der Planung der Wohngebäude und ihres unmittelbaren Wohnumfeldes als wichtiger Faktor zur Erhöhung der Projektqualität, der Nutzerorientierung und der Wohnzufriedenheit erwiesen (vgl. Sperling 1999; Hansen 2001; I-5 2007). Auch bei privaten Wohnungsbauunternehmen ist die Mieterbeteiligung weder bauverzögernd noch kostentreibend, wenn die Gesamtbilanz berücksichtigt wird. In der Tat führt die höhere Wohnzufriedenheit zu einem behutsameren Umgang und zu einer niedrigeren Fluktuation der Bewohner und ist zudem ein Marketingfaktor (I-5 2007). Diese Ansicht ist jedoch bei privaten Wohnungsbauunternehmen nicht weit verbreitet. Umso stärker ist die Mieterbeteiligung in Wohnprojekten ausgeprägt, die von Genossenschaften, Baugruppen oder nachbarschaftlich organisierten Wohnprojekten realisiert sind. So sind diese Projekte auch durch größere Nutzerorientierung, Funktionalität und Wohnzufriedenheit geprägt (Vauban, EVA-Lanxmeer, GWL, Tübinger Südstadt).

Jedoch ist auch zu beobachten, dass Projekte, die von zivilgesellschaftlichen Gruppen initiiert und durchgeführt wurden und die folglich durch einen sehr hohen Partizipationsgrad gekennzeichnet sind, sich häufig einer reduzierten sozialen Mischung gegenüber sehen, wie z.B. EVA-Lanxmeer (vgl. Schäffer & Bierens de Haan 2007). In der Tat bilden sich zivilgesellschaftliche Gruppen häufig aus Menschen mit ähnlichen Überzeugungen. Dies ist verständlich, da solche Projekte einfacher zwischen Menschen mit ähnlichen Vorstellungen und Lebensstilen zu realisieren sind, als mit Menschen, die aus unterschiedlichen sozialen und kulturellen Hintergründen kommen.

7.1.10.3 Projektnachhaltigkeit: Faktor Zeit

In den vorangegangenen Kapiteln wurde vor allem auf die Realisierungsphase bzw. auf den Moment der Fertigstellung eingegangen bzw. darauf, welche Herausforderungen in den verschiedenen Fachthemenbereichen entstehen und wie mit ihnen umgegangen wird. Die Modellquartiere wurden bei ihrer Einweihung und in den Folgejahren hochgelobt¹³³, wenn auch teilweise Kritik¹³⁴ zu hören war. Doch wie sieht es mit ihrer längerfristigen Entwicklung aus? Denn es sollte nicht das Ziel sein, nur zu einem bestimmten Zeitpunkt ein qualitativ hochwertiges Quartier zu schaffen. Ein positiver Beitrag zu

¹³² Diese Erfahrungen werden auch in anderen Projekten bestätigt, wie z.B. Hartmann & Weber-Ebnet (2004: 9) festhalten. Deren Erfahrungen zeigen, dass Projekte, bei denen die zukünftigen Nutzer in den Planungsprozess eingebunden sind, nicht nur durch eine größere Nutzerorientierung im Ergebnis geprägt, sondern auch durch Kosten- und Zeitersparnisse gekennzeichnet sind, jedoch unter der Voraussetzung, dass die Beteiligungsbereiche klar definiert sind. Das hängt auch damit zusammen, dass viele Auseinandersetzungen im Planungs- und Bauverlauf vermieden werden können, wenn klar vereinbart wird, in welchen Bereichen die Betroffenen Informations-, Beratungs-, Mitbestimmungs- und Selbstbestimmungsrechte haben.

¹³³ Der Erfolg dieser Quartiere hat zur Folge, dass seit Jahren Scharen von zivilgesellschaftlichen und Experten-Gruppen (Vertreter der Verwaltung und Politik, Stadtplaner, Architekten, etc.) aus europäischen, aber auch außereuropäischen Ländern, in diese Modellquartiere reisen, um sich diese anzusehen und um von deren Erfahrungen zu lernen. In wie fern mit diesem Reiseaufkommen die ökologische Bilanz dieser Quartiere in ihrer Qualität reduziert wird, noch dazu, wo die Distanzen häufig sogar mit dem Flugzeug (!) zurückgelegt werden, ist eine berechnete Frage. Vor diesem Hintergrund wären Aufwand-Nutzen-Untersuchungen dieser Besucherströme bzw. dieser neuen Form von ökologisch orientiertem Tourismus sicher interessant.

¹³⁴ Siehe auch Emelianoff (2007), Schäffer (2008), Bonard, Gaillard & Schäffer (2008), Gaillard & Matthey (2011).

einer umwelt- und sozialverträglichen Entwicklung wird nur dann geleistet, wenn Qualitäten im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung auch langfristig gewahrt bleiben.

Die untersuchten Modellquartiere sind relativ neu. Sie wurden i.d.R. Anfang der 2000er Jahre fertiggestellt. Sie haben erst eine kurze Lebensdauer von ungefähr einem Jahrzehnt hinter sich, so dass noch keine Aussagen über längerfristige Entwicklungen gemacht werden können. Dennoch zeigen sich bereits Tendenzen, im positiven wie im negativen Sinne, die die Bedeutung der Frage der Projektnachhaltigkeit hervorheben.

Als positiv hat sich gezeigt, dass

- in allen Teilmodellen in der Nutzungsphase eine intensive Bürgerbeteiligung und -aktivierung durchgeführt wird. Auch wurde in fast allen Quartieren ein verbindendes institutionalisiertes Element geschaffen, meist in Form einer intermediären Instanz, das zwischen öffentlichem Sektor, Investoren und Bewohnern vermittelt. Intensive Stadtteilarbeit konnte das Eintreten einer sozialen Degradation verhindern und Konflikte entschärfen (Kronsberg, Rieselfeld).
- die Offenheit und Flexibilität der öffentlichen Hand und privater Investoren es ermöglicht hat, auf Planungsfehler, Fehlentwicklungen und unvorhergesehene Bedürfnisse der Quartiersnutzer zu reagieren. So wurden z.B. in Vauban Einrichtungen und öffentliche Freiräume für die in der Planungsphase vernachlässigte Zielgruppe der Jugendlichen geschaffen. Ein weiteres Beispiel ist die Anpassung der Planungen für Quartierserweiterungen an eine reduzierte Wohnungsnachfrage. In Neu-Oerlikon wurde (vor allem auch aufgrund von Kritik aus den Medien) von der öffentlichen Hand, den Investoren und dem Quartierssekretariats gemeinsam ein von den Investoren alimentierter Quartiersfonds zur Finanzierung von Stadtteilaktivitäten eingerichtet. Investoren haben bei unvorhergesehenen Nebeneffekten ökologischer Maßnahmen korrigierend eingegriffen (z.B. bei Schimmelbildung aufgrund falsch ausgeführter NEH-Bauweise etc.).

Interessant ist, dass diese positiven Entwicklungen in den meisten Fällen aufgrund kooperativer und partizipativer Steuerungsansätze zustande gekommen sind. In der Tat hat die Untersuchung der Modellquartiere gezeigt, dass der Qualitätserhalt nicht selbstverständlich und automatisch erfolgt. Im Folgenden werden die wichtigsten der in den vorangegangenen Kapiteln thematisierten Faktoren in zusammenfassender Form aufgeführt, die in den untersuchten Modellquartieren eine Reduzierung der Projektnachhaltigkeit bewirkt haben. Zu diesen Faktoren und Entwicklungen gehören

- eine Verringerung der sozialen Mischung im Quartier aufgrund
 - sozialer Degradationsprozesse, beispielsweise in Folge einer mangelhaften Instandhaltung und Pflege des Quartiers (Wohngebäude, Wohnumfeld, Infrastrukturen, öffentliche Räume).
 - von Gentrifizierungsprozessen. So können bei stark steigenden Bodenpreisen und Mieten oder sogar Bodenspekulation ursprünglich anvisierte Zielgruppen mit der Zeit verdrängt werden (Neu-Oerlikon, EVA-Lanxmeer, GWL, Les Pugessies, Vauban). Auf diese Weise kann der Erfolg eines nachhaltigen Quartiers die errungenen Qualitäten zunichte machen, wenn z.B. eine große Nachfrage zu steigenden Bodenpreisen und Mieten führt (vgl. Thévoz & Schäffer 2007 : 156).
 - die Alterung der Quartiersbevölkerung und Wegziehen ausgewachsener Kinder, wenn nicht gleichzeitig andere Bevölkerungsgruppen zuziehen.
 - sozialräumliche Segregationsprozesse, die durch die Gentrifizierungs- oder Degradationsprozesse bewirkt werden.
- unnachhaltiges Bewohner- bzw. Nutzerverhalten im Bereich Wohnen, Mobilität, Konsum.
- abnehmendes Bewohnerengagement, das wiederum durch eine fehlende Identifikation mit dem Quartier, Frustration wegen mangelhafter Möglichkeiten zur Einflussnahme auf das Quartiersleben, einer hohen Fluktuation der Bewohnerschaft und geringerer Quartiersidentifikation und Engagementbereitschaft bei Neuzuzüglern.
- Quartierserweiterungen im konventionellen Stil, die nur noch (stark) reduzierten Nachhaltigkeitszielsetzungen entsprechen. So ist z.B. bei den Quartierserweiterungen der letzten Jahre in Vauban privatwirtschaftliche kommerzielle Investorenplanung vorherrschend (vgl. Gaillard & Matthey 2011) und in Kronsberg werden hauptsächlich Reihen- und freistehende Einfamilienhäuser gebaut (vgl. Kap. 10.3.8).
- Abnahme der Wohn- und Aufenthaltsqualität des Quartiers (öffentlichen Plätze und Infrastrukturen, Wohnbauten, Wohnumfelde) durch Planungsfehler (unbelebte Quartiere durch Monostrukturen und fehlende funktionale Mischung), eine mangelhafte Pflege oder Unterhalt, eine hohe Fluktuationsrate bei Bewohnern und Gewerbetreibenden oder sich entwickelndem Leerstand bei fehlender Nachfrage.

- fehlende Kapazität der neuen Quartiere sich an neue Entwicklungen (alternde Bevölkerung, Generationenwechsel, neue Zielgruppen, heranwachsende Kinder, etc.) und veränderte Rahmenbedingungen (z.B. Veränderungen am Immobilienmarkt) anzupassen. Zwar ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Modellquartieren um innovative Ansätze handelt, die auch viel neue Technik und Maßnahmen umfassen. Dementsprechend können bei ihrer Erprobung – und ein Ziel dieser Quartiere ist ja auch das Erproben neuer Standards und Entwicklungen – Probleme auftauchen, die mit zunehmender Erfahrung jedoch geringer werden. Auf der anderen Seite werden ständig neue Techniken des Energiesparens und ökologischen Bauens entwickelt, so dass diese Herausforderungen auch in Zukunft bestehen bleiben. Zudem wird es als „normal“ angesehen, dass es bei solch komplexen Projekten zu Planungsfehlern kommt, auch wenn natürlich versucht werden sollte, diese so klein wie möglich zu halten. Auch ist bekannt, dass sich Quartiere mit der Zeit verändern – aufgrund sich verändernder Rahmenbedingungen, einfacher Abnutzung oder des Verhaltens der Bewohner, so dass diese Risikobereiche nicht nur der Tatsache zuzuschreiben sind, dass es sich um Modellquartiere bzw. Pioniere handelt. Ein Problem stellt sicher auch die Tatsache dar, dass selbst die neuen Siedlungsentwürfe i.d.R. keine ausreichende Möglichkeit zur Alterung erhalten.¹³⁵

Vor diesem Hintergrund ist die Frage berechtigt, wie sich die Quartiere in den kommenden Jahrzehnten entwickeln werden, wenn schon nach den ersten Jahren solche negativen Tendenzen zu erkennen sind. Vor diesem Hintergrund wird im folgenden Kapitel als Exkurs das kleine Quartier Les Pugessies in Yverdon-les-Bains untersucht. Als Vorläufer nachhaltiger Quartiere und mit einer über 30jährigen Nutzungsdauer wird es daraufhin untersucht, welche Rückschlüsse aus den dort gemachten Erfahrungen gezogen werden können.

Am Beispiel des Quartiers Kronsberg wird in einem späteren Kapitel (vgl. Kap. 10) untersucht, welche Herausforderungen und welcher Handlungsbedarf sich in der Nutzungsphase ergeben.

7.2 Exkurs: Les Pugessies

Auf das Modellquartier Les Pugessies wird hier näher eingegangen, da es als Vorläufer eines nachhaltigen Quartiers bezeichnet werden kann und somit von Interesse für diese Arbeit ist. Die Pugessies wurden vom Ende der 1970er bis zur Mitte der 1980er Jahre am südlichen Stadtrand von Yverdon-les-Bains (Kanton Waadt, Schweiz), ca. 1,5 km vom Bahnhof Yverdon entfernt, realisiert. Auch wenn sich dieses Projekt aufgrund seiner geringen Größe (58 Wohneinheiten plus zwei Einheiten für kleingewerbliche Nutzung) und der Akteursstruktur (Realisierung durch nur eine einzige Baugenossenschaft) von den übrigen Fallstudien dieser Arbeit unterscheidet und somit keine direkten Vergleichsmöglichkeiten bietet, ist die nähere Betrachtung¹³⁶ dieses – für damalige Verhältnisse sehr innovativen – Modellprojekts für diese Arbeit interessant, und zwar für Rückschlüsse aus

- dem auf Kooperation und intensiver Partizipation beruhenden Realisierungsprozess dieses Projekts, das von den Bewohnern selbst realisiert wurde.
- der Projektnachhaltigkeit. Das Projekt kann auf ein über dreißigjähriges Bestehen zurückblicken und erlaubt somit die Betrachtung von Langzeitentwicklungen, die die übrigen Modellprojekte wegen ihrer bisher erst kurzen Lebensdauer noch nicht zulassen.

Realisierungsphase

Die Initiative für dieses Projekt ging von einem losen Zusammenschluss von ursprünglich sieben Familien aus, die auf der Suche nach erschwinglichem Wohnraum waren, der aufgrund der damals herrschenden Wohnungsnot insbesondere für Familien mit geringeren finanziellen Mitteln schwer zu finden war. Diese Gruppe, die sich in Form einer Baugenossenschaft („société coopérative“) konstituierte, erwarb von einem Landwirt und angrenzenden Nachbarn eine bis dahin landwirtschaftlich genutzte Fläche. Die Gruppe wurde von jungen engagierten Architekten unterstützt, die motiviert waren, ein Projekt mit neuen städtebaulichen Qualitäten und vor allem in Partnerschaft mit den zukünftigen Bewohnern zu realisieren.

¹³⁵ Auch wenn z.B. mit modularen Wohneinheiten ein Schritt in die richtige Richtung gegangen wird, wobei dies häufig nur in Einzelfällen geschieht.

¹³⁶ Das Kapitel beruht auf einem Interview mit der Bewohnerin und damaligen Vorsitzenden der Baugenossenschaft Christine Layaz am 15.12.2011.

Das Projekt sah sich positiven Rahmenbedingungen gegenüber. Zum einen war auf kommunaler Ebene die Stadtverwaltung, insbesondere auch der Gemeindecarchitekt, sehr positiv gegenüber diesem Modellprojekt eingestellt. Zum anderen wurde damals auf nationaler Ebene – als Antwort auf den angespannten Wohnungsmarkt – ein Gesetz (LCAP 1975) zur Förderung privaten Grundeigentums erlassen, das es den Genossenschaftsmitgliedern ermöglichte, Wohneigentum mit nur 10% Eigenkapital zu erwerben. Da das Projekt für damalige Verhältnisse Modellcharakter hatte, erhielt es zudem nationale Fördermittel.

Die Zurückhaltung und kritische Haltung einer Minderheit im Stadtparlament, der das genossenschaftliche Projekt als zu riskant erschien, stellte zeitweise jedoch einen Unsicherheitsfaktor dar. Auch die Suche nach weiteren interessierten Genossenschaftsmitgliedern, die genügend Ausdauer und Interesse für eine Mitarbeit an diesem Projekt hatten, gestaltete sich schwierig. Ferner erwies sich die Suche nach einem Kreditgeber als überaus mühsam. In der Tat wurde die Gruppierung aufgrund des geringen Volumens an Eigenmitteln ihrer Mitglieder von den meisten Kreditgebern als kreditunwürdig eingestuft. Starken Widerstand gegen das Projekt gab es von direkten Nachbarn, die eine Urbanisierung der Parzelle, insbesondere in der geplanten verdichteten Form, ablehnten. Durch Verhandlungen konnte jedoch eine Einigung dahingehend erzielt werden, dass ein größerer Abstand zwischen den Nachbargrundstücken und der geplanten Bebauung eingerichtet wurde. Hinsichtlich der inhaltlichen Ausprägung von Nachhaltigkeitsqualitäten zum Zeitpunkt der Projektfertigstellung in den Pugessies ist festzuhalten, dass sie für damalige Verhältnisse sehr fortschrittlich waren und viele der Kriterien heutiger nachhaltiger Quartiere erfüllen. Qualitäten, die insbesondere auch vor dem Hintergrund der damaligen Planungs- und Gestaltungspraxis besonders hervorstechen, sind

- die sozialen Qualitäten, vor allem die soziale Mischung, die städtebauliche Ausrichtung auf Gemeinschaftsgedanken und ausgeprägte nachbarschaftliche Beziehungen;
- die nutzerorientierte und funktionelle Gestaltung der autofreien öffentlichen und semi-öffentlichen Räume durch die Bewohner;
- die für damalige Verhältnisse fortschrittliche ökologische Ausrichtung des Projekts (sonnenoptimierte Orientierung der Gebäude, Doppelverglasung, ökologisches Wohnverhalten der Bewohner);
- die verdichtete Bauweise und städtebauliche Anordnung mit Innenhöfen zur Förderung der Nachbarschaftsbeziehungen und Dachnutzungen;
- die Integration urbaner Landwirtschaft in Form von Mietergärten;
- die moderaten Produktionskosten durch viel Eigenleistung und niedrigen Ausbaustandard.

Als Ergebnis der Analyse der prozessualen Dimension der Realisierungsphase sind

- der äußerst kooperative Steuerungsprozess im Sinne von Urban Governance und
- die stark ausgebildete Komponente der Partizipation und der Interaktionsform der Verhandlung

als Erfolgsfaktoren zu nennen. In der Tat handelte es sich bei diesem Quartier um ein Modellprojekt, das – unter enger Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand und mit Experten (Architekturbüro) – von den (zukünftigen) Bewohnern selbst realisiert wurde. Auf diese Weise wurde eine große Nutzerorientierung und Funktionalität erreicht, auch wenn sich manche Aushandlungsprozesse zwischen den Genossenschaftsmitgliedern, aber auch mit den Architekten und den Grundstücksnachbarn als sehr aufreibend und konfliktreich erwiesen haben.

Nutzungsphase

Im Folgenden wird nun geschaut, welche Rückschlüsse nach dem über dreißigjährigen Bestehen aus Sicht der Projektnachhaltigkeit bzw. der Verfestigung der Urban Governance-Kultur gezogen werden können. Dazu wird geschaut, inwiefern die ursprünglichen Qualitäten erhalten wurden und in welchen Bereichen sich Handlungsbedarf zeigt.

¹³⁷ Die Genossenschaft ist heute noch stark verschuldet. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Projekt nie in seinem ursprünglich geplanten Umfang realisiert worden ist. Es sollten insgesamt acht Wohnblöcke errichtet werden. Jedoch schon der Bau des siebten führte zu großen Widerständen innerhalb der Genossenschaft. Nach langen Verhandlungen konnte er erst Ende der 1980er Jahre gebaut werden. Der noch ausstehende achte Wohnblock wird wohl aufgrund der anhaltenden Widerstände vieler Genossenschaftsmitglieder, die an der unbebauten Fläche zu großen Gefallen gefunden haben, nie realisiert werden. Dabei wären die Einnahmen aus dem Verkauf dieser Wohnungen für die Reduzierung der Schulden sehr wichtig.

Die soziale Mischung ist im Laufe der Jahre geringer geworden. Während die Bewohnerstruktur zu Beginn der Nutzungsphase durch eine starke Mischung gekennzeichnet war (vor allem hinsichtlich der Einkommen, weniger im Hinblick auf die kulturelle Herkunft und das Lebensalter), ist in den letzten Jahren ein Gentrifizierungsprozess zu beobachten. Der Anteil der Bewohner aus höheren Einkommensschichten nimmt zu, während Bürger mit niedrigen Einkommen sich die gestiegenen und weiter steigenden Preise nicht mehr leisten können. Auch der hohe Anteil an Familien ist zurückgegangen und die Senioren sind heute aufgrund der natürlichen Alterung der Einwohner die dominierende Bevölkerungsgruppe. Die Anzahl der Bewohner pro Wohneinheit hat folglich ebenfalls abgenommen.

Auch die Nachbarschaftsverhältnisse haben sich im Laufe der Jahre geändert. Die ursprünglich stark ausgeprägten Nachbarschaftsbeziehungen und das nachbarschaftliche Engagement sind durch die Fluktuation der Bewohnerschaft und durch Veränderungen im Bewohnerverhalten zurückgegangen. Diese Entwicklungen haben auch zu einer geringeren Identifizierung mit dem Quartier geführt.

Aus baulicher und energetischer Sicht besteht teilweise Erneuerungs- und Renovierungsbedarf. Jedoch führen Erneuerungsmaßnahmen auch zu einer Preissteigerung und fördern so den Gentrifizierungsprozess.

Anhand dieser Entwicklungen zeigt sich, dass der Erhalt der errungenen Qualitäten keinesfalls selbstverständlich ist. Insbesondere haben sich folgende Bereiche als sehr sensibel erwiesen:

- die soziale Dimension (sozial gemischte Bewohnerstruktur, Nachbarschaftsverhältnisse, Bewohnerengagement und die Identifizierung mit dem Quartier);
- der Unterhalt und die Erneuerung der baulichen Strukturen (inkl. der öffentlichen Räume);
- die finanzielle Tragfähigkeit.¹³⁷

Diesen Entwicklungen steht die Genossenschaft relativ machtlos gegenüber. Die rechtliche Verankerung eines Vorkaufsrechts der Genossenschaft beim Verkauf von Wohneinheiten ist hinsichtlich der Sicherung der Nachbarschaft als positiv zu sehen. So kann ein interessierter Käufer eine Wohneinheit nur erwerben, wenn die Genossenschaft dem Kauf zustimmt. Die Genossenschaft verfügt jedoch über keine finanziellen Mittel, um bei Ablehnen eines interessierten Käufers die Wohneinheit selbst zu kaufen oder eine Zwischenfinanzierung zu leisten, bis sie einen passenden Käufer gefunden hat. Aus diesem Grund kann sie ihr Vorkaufsrecht letztlich gar nicht wahrnehmen. Aus heutiger Sicht wäre es sinnvoll gewesen, schon während der Ausarbeitung des Projektkonzepts noch stärker auf langfristige Aspekte zu achten und z.B.

- der Genossenschaft nicht nur ein Vorkaufsrecht einzuräumen, sondern ihr auch Mittel zu seiner Ausübung zur Verfügung zu stellen;
- einen Teil des Mehrwerts, der aus dem mittel- und langfristigen Wertzuwachs der genossenschaftseigenen Immobilien entsteht, zur Finanzierung der öffentlichen Räume zu nutzen, damit diese finanzielle Last nicht nur auf den Bewohnern lastet, die seit Projektbeginn Genossenschaftsmitglied sind, sondern auch auf Neumitglieder verteilt wird.

Weiter hat sich gezeigt, dass kleine Strukturen für Übernahmen durch kommerzielle Investoren mit kurzfristigen spekulativen Renditeerwartungen zwar weniger anfällig sind, dass aber auch sie auf lange Sicht anfällig für Änderungen sind, die einer nachhaltigen Entwicklung entgegen laufen.

Zum Erhalt der Projektnachhaltigkeit braucht es folglich

- Mechanismen zu ihrer Regelung und Kontrolle, die bereits während der Planung und Realisierung erarbeitet und in die rechtlichen Dokumente (z.B. Grundstückskaufverträge) aufgenommen werden. Dabei geht es um Lösungen, die einen dauerhaften Beitrag zum Qualitätserhalt und zur Wahrung des Gemeinwohls leisten. In dieser Hinsicht wäre es interessant zu prüfen, inwiefern aus dem Mehrwert, der aus dem langfristigen Wertzuwachs der Immobilien entsteht, für die Genossenschaft ein Nutzen gezogen werden kann.
- eine Steuerung, die es ermöglicht,
 - unerwünschte Entwicklungen zu antizipieren und identifizieren,
 - die betroffenen Akteure bei der Erarbeitung und Umsetzung von Lösungen zu koordinieren,
 - das Bewohner- bzw. Nachbarschaftsengagement trotz Fluktuation und Veränderung von Verhaltensweisen dauerhaft auf einem ausreichenden Niveau zu erhalten.

7.3 Fazit

Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass erhebliche Diskrepanzen zwischen dem theoretischen Konzept nachhaltiger Quartiere und seiner Ausprägung in der Praxis bestehen. Mit anderen Worten: Es gibt noch kein wirklich nachhaltiges Quartier. Vielmehr gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher städtebaulicher Experimente, die unter dem Motto bzw. der übergeordneten Zielsetzung der Nachhaltigkeit realisiert wurden. Ihre Ziele sind zwar grundsätzlich auf die Nachhaltigkeit des Quartiers ausgerichtet, sie gehen jedoch in ihrem Nachhaltigkeitsanspruch, ihrer Ausgestaltung und ihrer Zielverwirklichung unterschiedlich weit. Alle bisherigen Realisierungen nachhaltiger Quartiere weisen Schwachstellen auf, auf die in den vorangegangenen Kapiteln näher eingegangen wurde. Im Folgenden werden diese Schwachstellen in der Ausgestaltung der Zielbereiche mit ihren Ursachen und möglichen Handlungsoptionen zusammenfassend dargestellt sowie beobachtete Spannungsfelder exemplarisch aufgezeigt. Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass es einer verbesserten Prozesssteuerung bedarf (vgl. Kap. 7.3.3). Hieraus ergibt sich die Relevanz der vertiefenden empirischen Untersuchung in Teil C dieser Arbeit.

7.3.1 Schwachstellen, Ursachen und Handlungsoptionen

Die Tab. 7.2 stellt eine zusammenfassende Übersicht über die derzeit bestehenden Schwachstellen, ihre Ursachen und möglichen Gegenmaßnahmen dar. Die Schwachstellen beziehen sich dabei in erster Linie auf die Realisierungsphase bzw. auf den Zeitpunkt der Fertigstellung. Überschneidungen mit den Problembereichen, die in längerfristiger Sicht während der Nutzungsphase die Projektnachhaltigkeit (vgl. Kap. 7.1.10.3) gefährden können, sind also verständlich.

Schwachstellen	Ursachen	Gegenmaßnahmen bzw. Handlungsoptionen
Fehlerhafte oder nicht bewährte ökologische Neuerungen	Schlechte Ausführung Unzureichende Erforschung der Maßnahme Unzureichendes Wissen über Kosten und Nutzen von Maßnahmen bzw. ihren Auswirkungen	Integration von Know-how der praktischen Umsetzung in die Konzeption der Maßnahmen Konzentration auf einfache Maßnahmen anstelle von „high-tech“ Finanzielle Rückstellungen für die Behebung von Mängeln an Modellmaßnahmen
Isolierte Inseln im Stadtgefüge	Mangelnde bauliche, funktionale und soziale Vernetzung mit angrenzenden Quartieren Reduzierter Individualverkehr kann bei Quartieren in zentralen Lagen als Barriere zwischen den umliegenden Vierteln wirken	Berücksichtigung der funktionalen und sozialen Bedürfnisse der angrenzenden Quartiere Entwicklung von quartiersübergreifenden Besuchermagneten Integration der angrenzenden Bewohner in die Stadtteilarbeit über administrative Grenzen hinaus Durchgangsmöglichkeiten nicht nur auf Quartiersebene, sondern auch auf der Ebene der Gesamtstadt berücksichtigen
Segregation und soziale Ungleichheiten a) innerhalb des Quartiers b) zu bestehenden benachteiligten Quartieren	a) Räumlich differierende Bodenrenten Auf Trennung basierendes Planerverständnis (z.B. geförderter Wohnungsbau vs. Eigentum) Zu großräumige städtebauliche Blockstruktur Ungünstige großräumige Parzellenstruktur b) Konzentration aller Maßnahmen und öffentlichen Engagements auf Modellquartier bei gleichzeitiger Vernachlässigung bestehender Quartiere	a) Soziale Mischung durch kleinräumliche städtebauliche Struktur, unterschiedliche Wohnformen; Vergabe aneinandergrenzender Parzellen an unterschiedliche Investoren b) Investitionen zur sozio-ökologischen Verbesserung benachteiligter Quartiere Übertragung der Erfahrungen aus dem Modellquartier auf das übrige Stadtgebiet
Unzureichende Funktionalität sozio-kultureller Infrastruktur	Unzureichende Berücksichtigung der sozialen Dimension im Planungsprozess Unzureichende Integration betroffener Akteure (Trägerorganisationen, Vereine, Bürgerinitiativen, kirchliche Einrichtungen etc.)	Höherer Stellenwert der sozialen Dimension, sozialräumliche Entwicklungsplanung von Projektbeginn an Integration sozio-kultureller Trägerorganisationen zur Ausrichtung der Planungen auf ihre Bedürfnisse
Unzureichende funktionale Mischung Zu großräumige funktionale Mischung	Unzureichende Nachfrage im Quartier z.B aufgrund seiner Stadtrandlage Zu großräumige städtebauliche Blockstruktur Mangelnde Vielfalt in der Nutzung der Erdgeschosse Auf Funktionstrennung basierendes Planerverständnis	Förderung von Nischenaktivitäten und kleinen Produktions- und Dienstleistungsbetrieben Kleinräumliche städtebauliche Struktur Keine Vergabe benachbarter Parzellen an einen Eigentümer Vorzug zentraler Lagen vor Stadtrandlagen

	Funktionslogik und Handlungsorientierungen großer Unternehmen, die mit der kleinräumlichen Funktionsweise gemischter Quartiere nicht kompatibel sind Miteinander nicht kompatible Funktionen (z.B. Lärmbeeinträchtigungen durch Gewerbebetriebe vs. Ruhebedürfnis der Wohnbevölkerung)	Festschreibung von Erdgeschossnutzungen in Grundstückskaufverträgen oder Sonderbauvorschriften
Unzureichende Funktionalität, Aufenthaltsqualität und Nutzerorientierung öffentlicher Räume	Fehlende Bürgerbeteiligung bei der Planung Zu große monofunktionale Flächen Bevorzugung renommierter Landschaftsarchitekten gegenüber Nutzern und lokalem Wissen Mangelnde Vielfalt der Erdgeschossnutzungen an öffentlichen Plätzen; fehlende Besuchermagneten	Konzentration des Planungsprozesses auf Nutzerbedürfnisse durch zielgruppengerechte und ehrliche Partizipation Berücksichtigung der Bedürfnisse aller Zielgruppen des zukünftigen Quartiers Bereitstellung von Anziehungspunkten bzw. Kombination von Funktionen: Mietergärten, Cafés, Spielplätze mit Sitzgelegenheit in Sonne und Schatten, Grillplätze etc. Bevorzugung lokalen Wissens Festschreibung von Erdgeschossnutzungen in Grundstückskaufverträgen oder Sonderbauvorschriften
Unbelebte Quartiere	Fehlende funktionale Mischung bzw. fehlende Funktionen zur Belegung zu unterschiedlichen Tageszeiten Fehlende Besuchermagneten Stadtrandlage und fehlende Nachfrage Zu großräumige oder monotone städtebauliche Strukturen Mangelnde Vielfalt der Erdgeschossnutzungen Bei Konversionsprojekten: fehlende Zwischennutzungen zur frühzeitigen Belegung und Förderung der Identifikation	s.o.
Unzureichende Berücksichtigung einzelner Themenfelder	Urbane Landwirtschaft: Unterschätzung der Bedeutung seitens der Planer und Architekten; Vorurteile; fehlendes Interesse seitens der Bewohner Stoffströme: Fehlendes Interesse und mangelnde Bereitschaft seitens Unternehmen; schwierige legale Rahmenbedingungen; unzureichende Kenntnis über zukünftige Quartiersnutzungen während der Planungsphase	Urbane Landwirtschaft: Sensibilisierung der planenden Akteure und der Bevölkerung Kooperation mit und Integration des Know-hows von interessierten landwirtschaftlichen Betrieben; Ausbildung der planenden Akteure Stoffströme: Information und Sensibilisierung beteiligter Akteure Gezielte Suche nach interessierten Gewerbetreibenden, insbesondere kleinen und mittleren Betrieben bzw. Nischenbetrieben, Förderung von Pilotprojekten
Unzureichende Partizipation bzw. Partizipation als Alibiübung	Verständnis der Nutzer als Gegner Vorurteile gegenüber Partizipation Kurzer Realisierungszeitraum aufgrund externen Drucks	Sensibilisierung der Verantwortlichen für die Nützlichkeit und Vorteile der Partizipation aus der Perspektive der Projektnachhaltigkeit: kann Zeit und Kosten sparen, da Nachbesserungen hinfällig werden Verständnis der Nutzer als Experten und Partner
Nicht nachhaltiges Verhalten der Bewohner	Fehlendes Wissen und fehlende Sensibilisierung der Bewohner Fehlende oder unzureichende Umweltkommunikation	Umfassende zielgruppengerechte Umweltkommunikation mit integrativen und partizipativen Ansätzen (anstelle von „top-down“-Information und Bevormundung)

Tab. 7.2: Schwachstellen, Ursachen und Handlungsoptionen
Quelle: eigene Darstellung

7.3.2 Spannungsfelder

Viele der erwähnten Schwachstellen werden durch Spannungsfelder verstärkt, oder die Spannungsfelder stellen eine Ursache für die Entstehung der Schwachstellen dar. Diese Spannungsfelder¹³⁸ entstehen zwischen

¹³⁸ Spannungsfelder zwischen Qualitätsanforderungen nachhaltigen Wohnungsbaus werden z.B. auch bei BfLR (1997) und ARE, BFE & BWO (2007) thematisiert. Bei den konkreten Beispielen für Spannungsfelder, die im Folgenden aufgeführt werden, handelt es sich um Erkenntnisse aus den empirischen Untersuchungen, die in den vorangegangenen Kapiteln vorgestellt wurden.

- den einzelnen Nachhaltigkeitszielen,
- den Nachhaltigkeitszielen und dem Verhalten der Bewohner,
- den Nachhaltigkeitszielen und der Handlungsorientierung der beteiligten Organisationen,
- den Nachhaltigkeitszielen und den Rahmenbedingungen.

Einige konkrete Beispiele für derartige Spannungsfelder sind folgende:

- Technisch optimierte Umweltschutzmaßnahmen wirken kontraproduktiv,
 - wenn die damit verbundenen Kosten die Wohnungsmieten derart erhöhen, dass einkommensschwache Haushalte sich diese nicht mehr leisten können (soziale Mischung vs. Umweltqualitäten);
 - wenn diese Maßnahmen aufgrund unzureichender Beteiligung und fehlender Informationen nicht im Bewusstsein der Bewohner verankert sind.
- Das Ziel der Schaffung neuer Arbeitsplätze kollidiert mit dem Ziel eines belebten Stadtteils, wenn diese Arbeitsplätze von großen am Quartiersrand angesiedelten Unternehmen angeboten werden, die häufig weder zu einer Belebung des Stadtteils noch zu einer Erhöhung der Kaufkraft im Stadtteil führen.
- Die Ausrichtung des Projekts auf eine einkommensschwache Bewohnerschaft hat eine geringe Kaufkraft im Quartier zur Folge und kann somit die funktionale Mischung gefährden. Auch werden von den Bewohnern oft Discounter gegenüber Anbietern regionaler ökologischer Produkte (z.B. auf einem quartiersinternen Wochenmarkt) vorgezogen. Mangelnde Nachfrage kann dann auch dazu führen, dass ein etablierter Wochenmarkt eingestellt wird.
- Mobilitätsangebote bedürfen einer ausreichenden Nachfrage, um rentabel zu sein. Zu Beginn der Nutzungsphase ist jedoch i.d.R. noch nicht die „kritische Masse“ an Nutzern vorhanden, um Rentabilität zu gewährleisten. Fehlen zu Beginn der Nutzungsphase jedoch wichtige Angebote, sind die Bewohner gezwungen, ihre Bedürfnisse außerhalb des Quartiers zu decken.
- Auf der einen Seite braucht es ein hohes Maß an Flexibilität sowohl in der Prozess- als auch in der Projektgestaltung (z.B. bei der Definition der Zielvorgaben), um eine Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen und an neue Entwicklungstendenzen zu ermöglichen, aber auch zur Förderung von Eigeninitiativen der Akteure, zur Freisetzung von Kreativität und zur Entwicklung innovativer Lösungen. Auf der anderen Seite bedarf es der Sicherung des Gemeinwohls, die mit der Notwendigkeit hierarchischer Interventionen und der Vorgabe von Zielen verbunden sein kann. Die Herausforderung besteht hier in der Abwägung zwischen einem ausgewogenen Maß an Flexibilität und anspruchsvollen, qualitäts- und gemeinwohlsichernden Zielen für die Quartiersgestaltung.
- Auf einer höheren Ebene besteht häufig ein Spannungsverhältnis zwischen den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung (und der damit verbundenen lokalen Verankerung) und dem zunehmenden internationalen Wettbewerb zwischen Städten. In diesem Falle besteht die Kunst darin, die Verfolgung nachhaltiger Entwicklungsziele als Standortfaktor in Wert zu setzen. Nachhaltige Entwicklung hat i.d.R. eine Verbesserung der Lebensqualität zur Folge, die als Pull-Faktor wirkt und auch als Standortfaktor kommuniziert werden sollte.
- Aufgrund gewisser institutioneller Handlungsorientierungen von Investoren können positive Effekte, die aus der Ausrichtung auf Nachhaltigkeit entstehen, nicht inwertgesetzt werden. So neutralisieren langfristige Einsparungen durch energiesparende Maßnahmen die meist als oberste Maxime geltende kurzfristige Risikominimierung konventioneller Investoren.

7.3.3 Bedeutung für Urban Governance

In Kap. 7.1 wurde anhand der Untersuchung mehrerer Modellquartiere die praktische Ausgestaltung nachhaltiger Quartiere innerhalb ihrer Zielbereiche mit ihren Stärken und Schwächen erläutert.

Die Bearbeitung komplexer Themenbereiche im Zusammenhang mit einer nachhaltigen Entwicklung ist abhängig von Akteuren, die über das nötige Know-how verfügen. Da dieses aber selten bei einem einzigen Akteur vereint ist, ergeben sich komplexe Akteurskonstellationen. Die Komplexität wird durch die meist hohe Anzahl beteiligter Interessengruppen noch verstärkt. Zur Regelung der Interaktionen zwischen diesen Akteuren bedarf es einer Steuerung, die der Komplexität der Konstellation und der thematischen Zielbereiche gerecht wird. Aus dieser Perspektive erhält die Steuerung im Sinne von Urban Governance ihre Relevanz. Bei der Realisierung der Modellquartiere wurden viele Ziele nachhaltiger Quartiere erreicht. Dennoch besteht in der praktischen Ausgestaltung noch eine Vielzahl von

Schwächen, wie anhand der Forschung deutlich wurde. Der Anblick der herausgearbeiteten Schwächen führt manchen Leser vielleicht zu dem Schluss, dass nachhaltige Quartiere eine Utopie sind bzw. als gescheitert gelten. Aber selbst wenn es bisher noch kein „perfektes“ nachhaltiges Quartier gibt und der Charakter isolierter Pilotprojekte in vielen Fällen durchaus kritisierbar ist, so haben diese Pilotprojekte doch einen stark medienwirksamen Charakter, dessen Wirkung zur Steigerung des Bekanntheitsgrades und zur Sensibilisierung der Bevölkerung hinsichtlich nachhaltigen Wohnens nicht zu unterschätzen ist.

Hier wird die Meinung vertreten, dass die herausgearbeiteten Schwachstellen in der Tat die Zielerreichung einer nachhaltigen Stadtentwicklung reduzieren bzw. sogar gefährden. Sie müssen folglich ernst genommen und als Ausgangspunkt für die Erarbeitung von Lösungsansätzen genutzt werden.

Viele der Schwachstellen hängen mit externen Rahmenbedingungen und den Handlungsorientierungen der Akteure zusammen, auf die nur schwer oder gar nicht Einfluss genommen werden kann. Es gibt jedoch auch eine Vielzahl von Schwachstellen, die durch gezielte Maßnahmen behoben werden können (vgl. auch Tab. 7.2). Dazu gehören z.B. auch die Schwachstellen, die damit zusammenhängen, dass Ziele nicht ausreichend anspruchsvoll gesetzt oder nur mangelhaft umgesetzt wurden. Die Ziele werden von den beteiligten Akteuren, die meist in hoher Anzahl und natürlich mit ihren eigenen Handlungsorientierungen am Prozess beteiligt sind, festgelegt und umgesetzt. Um hier zu Einigungen auf einem höheren Nachhaltigkeitsniveau zu gelangen, könnte eine verbesserte Prozesssteuerung einen wichtigen Beitrag leisten. Hier besteht ein großer Handlungsbedarf. Inwiefern eine Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance hierzu geeignet ist, wird anhand der vertiefenden Fallstudien im Teil C untersucht. Dazu werden u.a. die Herausforderungen, die mit der Festlegung und Umsetzung der Ziele aus der Steuerungsperspektive zusammenhängen, herausgearbeitet.

Teil C: Fallstudien Kronsberg und Neu-Oerlikon

In einem ersten Schritt (vgl. Kap. 8) wird die Methodik zur Untersuchung der Fallstudien erläutert. Dabei wird in Kap. 8.1.1 ein Ansatz zur empirischen Untersuchung von Urban Governance-Prozessen bei der Realisierung nachhaltiger Quartiere entwickelt.

Dieser Ansatz wird dann in Kap. 9 auf die Untersuchung der Prozesse zur Realisierung des nachhaltigen Quartiers Kronsberg (Hannover) angewendet.

Daran anschließend wird in Kap. 10 auf die Herausforderungen eingegangen, die der langfristige Erhalt der realisierten Nachhaltigkeitsqualitäten stellt. Denn was nützt es schließlich, ein Modellquartier mit anspruchsvollen Nachhaltigkeitsstandards zu realisieren, wenn die realisierten Qualitäten nicht erhalten bleiben? Dieses Themenfeld wird anhand der Untersuchung der Nutzungsphase des Quartiers Kronsberg analysiert.

Schließlich werden in Kap. 11 am Beispiel des modellhaften Quartiers Neu-Oerlikon (Zürich) relevante Themenfelder aus der Urban Governance-Perspektive und aus der Nachhaltigkeitsperspektive vertiefend und mit Bezug auf die Arbeitshypothesen untersucht. Dadurch können die im Rahmen der Fallstudie Kronsberg gewonnenen Erkenntnisse in einen größeren Kontext eingeordnet werden.

8 Methodik zur Untersuchung der Fallstudien

8.1 Untersuchung von Urban Governance-Prozessen im Kontext nachhaltiger Quartiere

Im vorangegangenen Kapitel wurden verschiedene Urban Governance-Modelle zur Realisierung nachhaltiger Stadtviertel identifiziert. Vor diesem Hintergrund ergibt sich die Frage, auf welche Weise diese Urban Governance-Prozesse empirisch untersucht werden können. Da es noch keinen methodischen Ansatz zur Untersuchung dieses Themenfeldes gibt, wird hier auf der Grundlage der in Teil B behandelten Charakteristika von Urban Governance ein solcher Ansatz entwickelt.

8.1.1 Grundlagen zur Entwicklung eines Ansatzes zur empirischen Untersuchung von Urban Governance

Die konstituierenden Elemente von Urban Governance sind ohne Frage die beteiligten Akteure, ohne die es diese Prozesse nicht geben würde, und die mit ihren Handlungsorientierungen und -ressourcen sowie den Interaktionen zwischen ihnen die Ausprägung dieser Prozesse determinieren. Um diesem Tatbestand gerecht zu werden, wird als Grundlage der Untersuchung ein akteurzentrierter Ansatz gewählt. In Anlehnung an Benz & Fürst (2003) und Pütz¹³⁹ (2004), die den von Mayntz & Scharpf entwickelten und in Kap. 2.1.2.2 vorgestellten akteurzentrierten Institutionalismus als eine Grundlage ihres Untersuchungsansatzes von Regional Governance verwenden, wird dieser Ansatz hier für die Untersuchung von Urban Governance genutzt. Wie bereits erwähnt, wurde der akteurzentrierte Institutionalismus entwickelt, um die „Problematik von Steuerung und Selbstorganisation auf der Ebene ganzer gesellschaftlicher Teilbereiche“ untersuchen zu können (Mayntz & Scharpf 1995b: 39). Die Quartiers-ebene bzw. die Realisierung eines nachhaltigen Quartiers wird hier als solch ein gesellschaftlicher Teilbereich verstanden. Anhand des akteurzentrierten Institutionalismus ist es möglich, einen Governance-Prozess in die Teilelemente *Akteure*, *Akteurskonstellationen* und *Interaktionen* zu zerlegen. Darüber hinaus erlaubt dieser Ansatz die Betrachtung der Handlungsorientierungen und -ressourcen sowie der institutionellen Kontexte, denen die Akteure angehören, und die das Handeln der beteiligten Akteure stark beeinflussen und somit den Urban Governance-Prozess in unterschiedliche Richtungen

¹³⁹ Die in diesen beiden Arbeiten entwickelten Ansätze zur Untersuchung von Regional Governance in Anlehnung an den akteurzentrierten Institutionalismus unterscheiden sich in vielen Merkmalen. Die Differenzen sind darauf zurückzuführen, dass die Autoren Regional Governance unterschiedlich verstehen (vgl. Pütz 2004: 99), worauf hier aber nicht näher eingegangen wird.

lenken können. Wie auch Pütz (2004: 99) anmerkt, handelt es sich jedoch bei dem Ansatz von Mayntz & Scharpf eher um einen theoretischen als um einen operationalisierbaren Ansatz. Dieser deckt zwar einige wesentliche Merkmale eines Governance-Prozesses ab, weist aber auch Lücken auf. So kritisiert z.B. Pütz (ebd.), dass aus dem Ansatz nicht ersichtlich sei, wie diese einzelnen Teilelemente zusammenwirken bzw. welche Beziehungen und Systemzusammenhänge zwischen den einzelnen Variablen bestehen. Auch den unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen, auf denen sich dieser Prozess i.d.R. abspielt, bzw. das Zusammenspiel zwischen ihnen, werden nicht beleuchtet.

Bezogen auf Urban Governance-Prozesse ist zudem zu beachten, dass diese auch durch Merkmale gekennzeichnet sind, die über die zentralen Teilelemente des akteurzentrierten Institutionalismus hinausgehen. Die Betrachtung der in Kap. 4.2 beschriebenen Merkmale von Urban Governance-Prozessen wird folglich als wichtiger Teil eines neuen Untersuchungsansatzes angesehen. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass auf der Basis dieser Urban Governance-Merkmale der Frage nachgegangen wird, inwieweit es sich bei dem Realisierungsprozess überhaupt um einen Urban Governance-Prozess handelt.

Im Ansatz von Mayntz & Scharpf (1995a) wird ferner die Dimension der Strategien, die von den Akteuren gewählt werden, vernachlässigt. In einem Prozess der Schaffung nachhaltigen Wohnraums äußern sich die Strategien in den gewählten inhaltlichen und prozessualen Instrumenten, die wiederum den Prozess beeinflussen und zu seinem Ergebnis einen entscheidenden Beitrag leisten. Auch aus planungspraktischer Sicht ist es wichtig, diese Instrumente verstehen und bewerten zu können.

Auch die Betrachtung von Divergenzen, die zwischen den beteiligten Akteuren auftreten, wird für den Untersuchungsansatz als wichtig erachtet. Sie werden hier in Anlehnung an Stoker (2000) als zentrale Momente der Urban Governance-Prozesse verstanden (vgl. Kap. 2.3.1). Für das Prozessverständnis interessieren die Ursachen und die Art und Weise, wie mit ihnen umgegangen wird bzw. durch welche Interaktionsformen die Handlungskoordination erfolgt. Darüber hinaus interessiert aufgrund des Nachhaltigkeitsanspruchs des Projekts, inwiefern die Divergenzen mit diesem in Zusammenhang stehen.

Bei Urban Governance-Prozessen im Rahmen der Realisierung nachhaltiger Quartiere handelt es sich, wie bereits mehrfach erwähnt, um sehr komplexe Prozesse, bei denen die unterschiedlichen Variablen in komplexer Weise miteinander verbunden sind bzw. die sich gegenseitig beeinflussen. Die lineare Darstellungsweise des akteurzentrierten Institutionalismus und die Zerlegung des Prozesses in Teilelemente ist somit nur begrenzt in der Lage, diese komplexen Tatbestände zu beschreiben. Hier wird deshalb ein Ansatz gewählt, der auch systemische Komponenten aufweist. So kann auf der einen Seite dem Vernetzungscharakter Rechnung getragen werden. Auf der anderen Seite muss aber gerade auch wegen der Komplexität der Prozesse die Untersuchung strukturiert werden. Zudem wird gerade wegen dieser Komplexität und der Interdependenzen zwischen den Prozessen ein grundlegendes Verständnis der Funktionsweise der beteiligten Akteure und der Charakteristika der verwendeten Schlüsselinstrumente als unerlässlich angesehen. Aus diesem Grund werden die determinierenden Teilelemente, d.h. die Akteure und Instrumente bzw. die Einflussfaktoren, bewusst separat behandelt, wobei auf die Beziehungen und Interdependenzen zwischen diesen Teilbereichen mit Querverweisen und Erklärungen hingewiesen wird.

Der Prozess wird also vor allem in Hinblick auf die Frage untersucht, welche Faktoren ihn und sein Ergebnis beeinflussen bzw. welchen Beitrag sie dabei leisten. Aus einer breiteren Perspektive können alle Prozessvariablen (Akteure, Instrumente, Urban Governance-Merkmale, externe Rahmenbedingungen, interne Determinanten etc.) als Einflussfaktoren verstanden werden. In diesem Sinne lehnt sich der Ansatz an den von Benz & Fürst (2003: 35 ff. zit. in Pütz 2004: 99) an, in dem er Faktoren identifiziert, die die Regional Governance beeinflussen.

Der Urban Governance-Prozess wird also als ein Zusammenspiel unterschiedlicher Variablen verstanden, die sich gegenseitig beeinflussen, und die in ihrer Gesamtheit zu seinem Ergebnis beitragen (vgl. Abb. 8.1¹⁴⁰). Dabei ist zu beachten, dass das Objekt (hier: die Realisierung eines nachhaltigen Quartiers) des Urban Governance-Prozesses insofern für die Entwicklung und Ausgestaltung des Prozesses determinierend ist, als dass es eine gewisse Logik definiert und die Akteure und deren Beziehungen in gewisser Weise festlegt. Dagegen unterläge ein Urban Governance-Prozess zur Suche eines Standorts für eine Mülldeponie einer ganz anderen Logik. Wenn es sich gar um die Suche nach einem Standort für ein nukleares Endlager handelte, die nach Stoker (2000: 5) als unteilbare Konfliktsituation gilt, wären die Ausgangslage und die Akteursbeziehungen grundsätzlich anderer Natur. Zudem wäre die Wahrscheinlichkeit, zu einer Einigung zu gelangen, sehr gering. Dagegen handelt es sich bei der Realisierung eines nachhaltigen Quartiers um ein Themenfeld, das normalerweise durch

¹⁴⁰ Abb. 8.1 ist identisch mit Abb. 4.5 in Kap. 4.6. In Kap. 4.6 stellte sie als Synthese das Governance-Verständnis, das dieser Arbeit zugrundeliegt, dar.

ein relativ geringes Oppositionspotenzial geprägt ist, da sich die beteiligten Akteure über die (grobe) Zielvorstellung weitgehend einig sind.

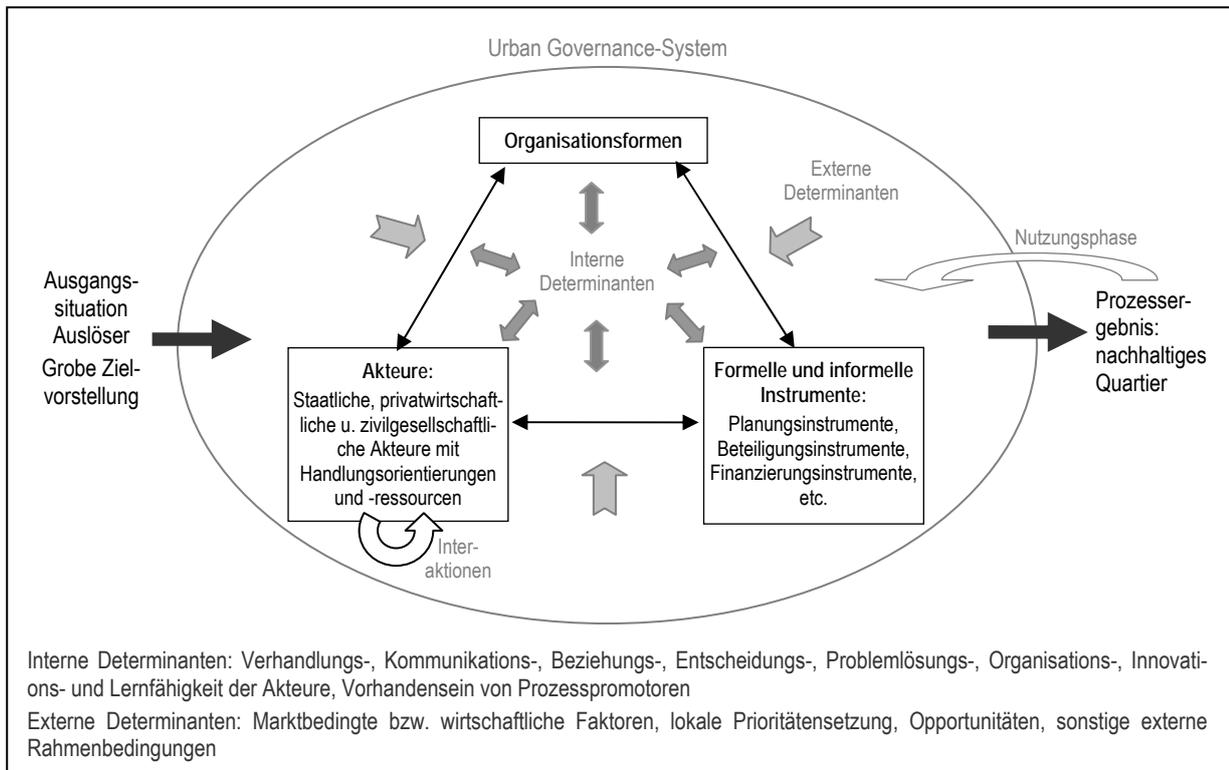


Abb. 8.1: Urban Governance-System mit seinen determinierenden Einflussgrößen zur Realisierung nachhaltiger Quartiere
Quelle: eigene Darstellung

8.1.2 Untersuchungsdesign für Urban Governance-Prozesse

Im Folgenden wird nun der Evaluationsrahmen vorgestellt, der in dieser Arbeit zur Untersuchung der Urban Governance-Prozesse im Rahmen der Realisierung des Quartiers Kronsberg angewendet wird. Er setzt sich aus fünf Schritten zusammen:

Im ersten Schritt werden die Ausgangssituation und der Auslöser, der zur Initiierung des Prozesses geführt hat, sowie die Rahmenbedingungen, unter denen sich dieses abspielt, betrachtet.

Im zweiten Schritt werden die Elemente der Organisationsstruktur des Realisierungsprozesses vorgestellt. Zum einen sind dies die beteiligten Akteure mit ihren Handlungsorientierungen und -ressourcen und zum anderen die Schlüsselinstrumente, die von den Akteuren als Hilfsmittel zur Erreichung des Prozessergebnisses entwickelt und eingesetzt werden. Sie sind i.d.R. ein Ergebnis der dynamischen Interaktionen zwischen den Akteuren und setzen politische Entscheidungen zu ihrer Legitimierung voraus. Die internen und externen Prozessdeterminanten werden in jeweils eigenen Kapiteln auf die Akteure und auf die Instrumente bezogen dargestellt und daran anschließend in weiteren Kapiteln analysiert. Abschließend wird die Prozessorganisation, die sich aus dem Zusammenwirken der Akteure und Instrumente ergibt, schematisch dargestellt. Darunter werden hier die bei Mayntz & Scharpf erwähnten Akteurskonstellationen, erweitert um den Katalog der eingesetzten Instrumente, verstanden.

Im dritten Schritt werden der Realisierungsprozess und das Zusammenwirken der Elemente aus dem Blickwinkel der Urban Governance-Perspektive untersucht. Zunächst wird abgeklärt, in welchem Umfang die einzelnen Urban Governance-Merkmale ausgeprägt sind bzw. inwiefern der Realisierungsprozess einem Urban Governance-Prozess entspricht und welchem Steuerungsmodell er zugeordnet werden kann. Daran anschließend werden die Handlungsorientierungen der Akteure – insbesondere auch mit Bezug auf ihr Verständnis von Nachhaltigkeit – und deren Einfluss auf den Prozess näher betrachtet. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf Divergenzen gelenkt, die zwischen den Akteuren auftreten, sowie auf den Umgang mit ihnen und ihre Auswirkungen auf den Prozess und sein Er-

gebnis. Dies geschieht unter der Fragestellung, inwiefern diese Divergenzen mit den Nachhaltigkeitsansprüchen des Projekts zusammenhängen. Im Anschluss daran werden die Schlüsselinstrumente betrachtet im Hinblick auf den Mehrwert, den sie für den Prozess bzw. sein Ergebnis bringen, und auf die Risiken, die sie bergen können. Zudem werden der Einfluss der Koordination der Handlungsebenen auf den Prozess und sein Ergebnis sowie die daraus folgenden Ansprüche an die Prozesssteuerung erläutert.

Im vierten Teil wird anhand der in Teil A entwickelten Kriterien das Prozessergebnis, nämlich die Ausgestaltung des nachhaltigen Quartiers nach seiner Fertigstellung, bewertet.

Im fünften und letzten Teil werden Erfolgs- und Risikofaktoren identifiziert und Schlussfolgerungen gezogen.

Teil 1: Ausgangssituation und Auslöser

Prozessursprung
Unter welchen Umständen kam es zur Eröffnung des Prozesses?

Teil 2: Elemente des Urban Governance-Prozesses

Akteure
Welche Akteure waren mit welchen Funktionen am Prozess beteiligt, und in welchen institutionellen Kontexten agierten sie? Über welche Handlungsorientierungen ¹⁴¹ und -ressourcen verfügten sie?
Instrumente
Welche Schlüsselinstrumente wurden von welchen Akteuren entwickelt? Mit welcher Zielsetzung und zu welchem Zeitpunkt wurden sie eingesetzt? Welche positiven Effekte oder Schwierigkeiten haben sich bei Ihrem Einsatz ergeben?
Prozessorganisation
In welchem Zusammenhang standen die Akteure und Instrumente zueinander?

Teil 3: Untersuchung des Realisierungsprozesses

Urban Governance-Merkmale und Steuerungsmodell
Auf welche Weise waren die einzelnen Urban Governance-Merkmale ausgeprägt? Entsprach der Realisierungsprozess einem Urban Governance-Prozess? Welchem Steuerungsmodell kann der Realisierungsprozess zugeordnet werden?
Handlungsorientierungen von Schlüsselakteuren und deren Auswirkungen
Welchen Handlungsorientierungen folgten die Schlüsselakteure? Wie waren die Akteure gegenüber der nachhaltigen Quartiersentwicklung eingestellt? Welche Art von Divergenzen sind entstanden und wie wurde mit ihnen umgegangen? In welchem Zusammenhang standen sie zu dem Nachhaltigkeitsanspruch des Projekts? Welche Auswirkungen hatten die Divergenzen auf die Prozessgestaltung und die Programmformulierung, insbesondere auch vor dem Hintergrund des Nachhaltigkeitsanspruches des Projekts? Welche Rückschlüsse können daraus für die Steuerungskapazitäten gezogen werden?
Schlüsselinstrumente und deren Auswirkungen
Wurden besonders innovative Instrumente eingesetzt? Durch welche Besonderheit sind diese gekennzeichnet? Welcher Mehrwert konnte durch diese Instrumente erzielt werden und welche Risiken bargen sie?

¹⁴¹ Aufgrund der schwierigen Informationsbeschaffung, der Komplexität des Prozesses und der hohen Anzahl der an ihm beteiligten Akteure, werden in erster Linie die systembezogenen Handlungsorientierungen und nicht die individuellen untersucht.

<p>Welche Faktoren trugen zum erfolgreichen Einsatz dieser Instrumente bei? Wie haben sich die verwendeten Instrumente auf den Prozess und die Projektqualität ausgewirkt? Welche Rückschlüsse können aus der Wahl, der Entwicklung und dem Einsatz der Schlüsselinstrumente gezogen werden?</p>
<p>Koordination der Handlungsebenen (Vertikale Koordination)</p>
<p>Welche Ebenen waren für die Realisierung des nachhaltigen Quartiers relevant? Welche Bedeutung hatte die vertikale Koordination für die Gestaltung und das Ergebnis des Prozesses? Welche Anforderungen stellten sich daraus an die Prozesssteuerung?</p>

Teil 4: Analyse der Nachhaltigkeit

<p>Bewertung des Quartiers auf der Grundlage der definierten Nachhaltigkeitskriterien</p>
<p>Auf welche Weise sind die Merkmale nachhaltiger Quartiere ausgeprägt? Durch welche Besonderheiten ist das Quartier gekennzeichnet?</p>

Teil 5: Fazit

<p>Schlussfolgerungen und Übertragbarkeit</p>
<p>Welche internen und externen Determinanten wirken förderlich oder hinderlich auf die Realisierung nachhaltiger Quartiere? (Erfolgs- und Risikofaktoren) Mit welchen Akteurskonstellationen und welchen Steuerungsmodi können nachhaltige Quartiere realisiert werden? Welche Schlussfolgerungen und Rückschlüsse können für zukünftige Projekte gezogen werden?</p>

8.2 Untersuchung der Projektnachhaltigkeit

Aus der Perspektive der nachhaltigen Stadtentwicklung ist nicht nur die Errichtung nachhaltiger Quartiere von Bedeutung. Wichtig ist auch, dass die Qualitäten im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung auf Dauer etabliert werden, und dass sie von den Bewohnern angenommen werden (Projektnachhaltigkeit). Was nützt es schließlich, ein Modellquartier mit anspruchsvollen Nachhaltigkeitsstandards zu realisieren, wenn die realisierten Qualitäten im Laufe der Zeit z.B. aufgrund mangelhafter Bestandserhaltung, negativer Rahmenbedingungen oder nicht nachhaltigen Bewohnerverhaltens nicht erhalten bleiben? So berücksichtigen z.B. auch Lombardi & Brandon (1997) (vgl. Kap. 6.3) in ihrem integrativen und interdisziplinären Ansatz zur Evaluation von Nachhaltigkeit „multi-modal thinking“ die Dimension der Zeit. Ob ein Objekt auch (auf Dauer) nachhaltig ist, ist schließlich ein entscheidendes Kriterium.

Grundsätzlich wäre eine Untersuchung der Prozesse und ihrer Ergebnisse während der Nutzungsphase anhand des oben entwickelten Untersuchungsdesigns interessant. Eine solche umfassende Untersuchung würde aber den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Aus diesem Grund wird hier ein pragmatischer, zielorientierter Ansatz gewählt, bei dem anhand von Schlüsselfragen in Anlehnung an die Forschungshypothesen die entscheidenden Herausforderungen und Handlungsfelder identifiziert und diskutiert werden. Die Identifizierung dieser Herausforderungen beruht auf Interviews, die 2011 mit den in der Nutzungsphase aktiven Schlüsselpersonen geführt wurden.

Aus der Urban Governance-Perspektive betrachtet lautet die entscheidende Frage, durch welche Art von Steuerung die Qualitäten eines nachhaltigen Quartiers auf Dauer erhalten und gefördert werden können bzw. wodurch sie gefährdet werden. Dafür ist es auch wichtig zu wissen, welche Handlungsfelder für den langfristigen Erhalt der Nachhaltigkeitsqualitäten relevant sind bzw. in welchen Bereichen überhaupt Handlungsbedarf besteht. Diese Fragen werden eingehend in Kap. 10 am Beispiel Kronsberg behandelt. In der Einleitung zu diesem Kapitel werden die zentralen Forschungsfragen, die Vorgehensweise und der Aufbau der Untersuchung weiter konkretisiert.

Es ist sicher richtig, dass es sich bei Kronsberg um ein noch relativ junges Quartier handelt, das bisher erst auf ein zehnjähriges Bestehen zurückblicken kann. Eine eingehende Untersuchung seiner langfristigen Entwicklung wird folglich erst in einigen Jahrzehnten möglich sein. Dennoch erscheint die

Untersuchung des ersten Jahrzehnts aufschlussreich. In der Tat wird hier vermutet, dass gerade diese Übergangsphase von zentraler Bedeutung ist, um Prozessstrukturen zu installieren, mittels derer der langfristige Qualitätserhalt sichergestellt werden kann.

8.3 Vertiefende Untersuchung mit Bezug auf die Arbeitshypothesen

Am Beispiel des modellhaften Quartiers Neu-Oerlikon in Zürich (vgl. Kap. 11) werden relevante Themenfelder aus der Urban Governance-Perspektive und aus der Nachhaltigkeitsperspektive vertiefend mit Bezug auf die Arbeitshypothesen untersucht. Dies ermöglicht es, die im Rahmen der Fallstudie Kronsberg gewonnen Erkenntnisse in einen größeren Kontext einzuordnen.

Dazu wird in einem ersten Schritt ein Überblick über die wichtigsten Struktur- und Prozessmerkmale gegeben, der zum besseren Verständnis der vertiefenden Untersuchung dient. Dazu gehört auch die in Kap. 8.4 vorgenommene Bewertung der Projektqualität im Sinne einer nachhaltigen Quartiersentwicklung auf der Basis des entsprechenden Leitfadens (vgl. Kap. 6.4).

Darauf aufbauend werden unter Berücksichtigung der Realisierungs- und der Nutzungsphase die Arbeitshypothesen (vgl. Kap. 1.2) diskutiert: Dabei wird zunächst untersucht, auf welche Weise die Urban Governance-Merkmale ausgeprägt sind, und welchem Steuerungsmodell die Prozesse folgen (vgl. Kap. 11.4.1). Ferner werden Erfolgs- und Risikofaktoren identifiziert (vgl. Kap. 11.4.2). Schließlich werden auf dieser Grundlage die Ausprägung und die Bedeutung folgender Teilaspekte erörtert: der Steuerungsform Kooperation, der Integration der Zivilgesellschaft (Partizipation), der Interaktionsform Verhandlung und des Faktors Zeit (vgl. Kap. 11.4.3 bis 11.4.7).

8.4 Untersuchung der Projektqualität im Sinne einer nachhaltigen Quartiersentwicklung

Auch wenn diese Arbeit vor allem die Prozessdimension in den Mittelpunkt stellt, so ist doch auch eine Betrachtung der Prozessergebnisse (d.h. der Ausgestaltung der Quartiere) erforderlich. Schließlich werden die Prozesse initiiert, um Ergebnisse zu erzielen.

Die Projektqualität im Sinne einer nachhaltigen Quartiersentwicklung wird anhand des Leitfadens zur Analyse der Nachhaltigkeitsqualitäten, der in Kap. 6.4 vorgestellt wurde, untersucht. Es handelt sich hierbei um einen Rahmen für eine grobe Untersuchung, der als Instrument für eine überblicksweises Bewertung dient, und mit dem Aspekte, die aus Sicht der Autorin besonders erwähnenswert sind, hervorgehoben werden können. Die Präsentation dieses Leitfadens dient insbesondere der besseren Transparenz. Darüber hinaus soll er dem Leser einen Überblick über die Projektqualität vermitteln, ohne aber Anspruch auf eine wissenschaftlich fundierte Evaluation zu legen. Aus diesem Grund wurde hier bewusst auf eine detaillierte indikatorengestützte Evaluation mit präzisen qualitativen und quantitativen Einheiten verzichtet. Auch wenn eine detaillierte Untersuchung sicher interessant wäre, hätte sie den Rahmen dieser Arbeit gesprengt.

Zur Bewertung der Nachhaltigkeitskriterien wurden Informationen unterschiedlicher Art und unterschiedlicher Herkunft verwendet. So wurde in den Fällen, in denen es möglich war, auf bestehende Veröffentlichungen zur Präsentation Neu-Oerlikons und Kronsbergs und auf bereits durchgeführte Evaluationen von Teilaspekten (z.B. Umweltkommunikation, ökologische Qualität der Gebäude, soziokulturelle Quartiersarbeit) zurückgegriffen. Ferner wurden Informationen aus den geführten Interviews herangezogen. Und in einigen Fällen stützen sie sich auf informelle Gespräche mit Bewohnern und auf Beobachtungen der Autorin. Interessant wäre sicher auch eine umfassende Bewertung der Quartiere aus Sicht der Bewohner, aber auch dies hätte zweifelsfrei den Rahmen dieser Arbeit gesprengt.

8.5 Auswahl der Fallstudien

Die Auswahl der zwei detaillierten Fallbeispiele, die in Teil C behandelt werden, erfolgte unter folgenden Kriterien:

Als Grundbedingung wurde darauf geachtet, dass es sich um zwei urbane Quartiere ähnlicher Größe handelt, die in einem großstädtischen Kontext lokalisiert sind. Zudem sollte ihre Realisierung Anfang der 2000er Jahren weitgehend abgeschlossen sein, um eine Begutachtung der Entwicklungen auch

während der Nutzungsphase zu ermöglichen. Darüber hinaus wurden gut dokumentierte Fälle gesucht, die es erlauben würden, die Prozessanalyse auf eine breite Informationsbasis zu stellen¹⁴².

Es wurden je ein Beispiel für ein Neubauquartier und für ein Projekt zur Konversion einer Brachfläche gesucht. Die Schwerpunktsetzung auf ein Neubauquartier erfolgte, da in solchen Projekten keine bestehenden baulichen Strukturen oder Akteurskonstellationen bzw. Konflikte aus der Beseitigung von Altlasten berücksichtigt werden müssen und so ein hohes Potenzial an Gestaltungsmöglichkeiten besteht. Die Ausnutzung dieses Gestaltungsspielraums war von Interesse, da es bedauerlich wäre, wenn dort, wo derart umfassende Gestaltungsmöglichkeiten bestehen, diese nicht auch ausschöpft würden. Zudem sollte das Beispiel des urbanen Wohnungsneubaus in Kronsberg auch mit dem Ziel betrachtet werden, dass die dortigen Erfahrungen auf zukünftige Projekte des Wohnungsneubaus wie auch der Revitalisierung bestehender Siedlungsstrukturen übertragen werden können.

Wichtigstes Kriterium für die Auswahl der Hauptfallstudie **Kronsberg** war, dass dieses Quartier im Rahmen des öffentlichen Steuerungsmodells mit ausgeprägten kooperativen Elementen realisiert worden ist. Vor dem Hintergrund des zunehmenden Interesses von Kommunen, sich im Gebiet nachhaltigen Wohnungsneubaus zu engagieren, wurde bewusst ein Fallbeispiel bearbeitet, in dem die öffentliche Hand als dominanter Akteur auftrat. Es galt, die Prozesse, Kooperationsformen, Handlungsspielräume, Einflussfaktoren und Hindernisse sowie deren Auswirkungen auf das Projektergebnis zu identifizieren und zu verstehen, um daraus Rückschlüsse über dieses Steuerungsmodell für zukünftige Projekte ziehen zu können. Ein Nachteil besteht bei Kronsberg jedoch in der Tatsache, dass das Projekt im Rahmen der Expo 2000 realisiert wurde und somit einen Sonderfall darstellt. Die Maßnahmen, die nur wegen des Zusammenhangs mit der Expo durchgeführt wurden, lassen sich nur schwer von denen trennen, die auch ohne diese Verknüpfung durchgeführt worden wären. Kronsberg wurde aber dennoch ausgewählt, da es die übrigen Kriterien vollständig erfüllt und insbesondere auch aus der Prozessdimension und der Urban Governance-Perspektive besonders interessant ist.

Zur Ergänzung der aus dieser Fallstudie gewonnenen Erkenntnisse wurde als zweites Beispiel **Neu-Oerlikon** ausgewählt. Hiermit wurde bewusst ein Modellquartier gewählt, bei dem die Kommune nicht als Grundeigentümerin über die zu entwickelnden Flächen verfügte. Da dies ein häufig auftretender Fall ist, interessierte, welche Spielräume die öffentliche Hand unter diesen Bedingungen hat, und wie sie den Prozess dennoch im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung beeinflussen und lenken kann. Zudem wurde als zweites Fallbeispiel willentlich ein Quartier gewählt, das nicht dem öffentlichen, sondern dem kooperativen Steuerungsmodell folgte. Dieser Tatbestand lässt die Begutachtung der Frage zu, ob durch die stärkere Kooperation bzw. eine ausgeglichene Verteilung der Entscheidungskompetenzen bessere Projektergebnisse erzielt werden können, und ob dieses Modell gegenüber dem öffentlichen Modell grundsätzliche Vorteile bietet und Risiken birgt.

Während Neu-Oerlikon aus Sicht der Prozesssteuerung, der Grundbedingungen (s.o.) und des Rahmens (Revitalisierung einer städtischen Industriebranche) als Fallbeispiel besonders interessant ist, besteht ein Nachteil in der unzureichenden Kommunizierung und Ausprägung bestimmter Nachhaltigkeitsziele. Doch auch wenn das Projekt nicht explizit unter dem Nachhaltigkeitsziel realisiert worden ist, entsprechen viele der Zielbereiche doch einer nachhaltigen Entwicklung. Da es zudem aus diesem Zeitraum kein anderes vergleichbares Projekt gibt, wurden vor dem Hintergrund der Schwerpunktsetzung auf die Prozessdimension die Abstriche bzgl. der inhaltlichen Ausrichtung in Kauf genommen.

Die Auswahl eines deutschen und eines Schweizer Beispiels geschah auch vor dem Hintergrund, dass sich beide in föderalistischen Staaten befinden und somit über relativ ähnliche Rahmenbedingungen verfügen.

8.6 Methodisches Vorgehen

Die empirische Untersuchung erfolgte anhand der Auswertung von Fachliteratur, Internetquellen, Planungsdokumenten, Monitoringberichten, sonstigen Literaturquellen und Quartiersbegehungen. Auf dieser Informationsbasis wurden vor dem Hintergrund des Untersuchungsgegenstandes qualitative Experteninterviews mit am Realisierungs- und Nutzungsprozess beteiligten Schlüsselpersonen geführt. Zu Forschungsbeginn war vorgesehen, diese Experteninterviews ausschließlich auf die zentralen Forschungsfragen zu beschränken. Aufgrund der hohen Prozesskomplexität und angesichts einer unzureichenden Literaturbasis, die diese Komplexität ausreichend abgedeckt hätte, war es aber notwendig, die Gespräche zusätzlich auf die Erlangung eines allgemeinen Prozessverständnisses aus-

¹⁴² Wie bereits erwähnt, hat sich die Bedeutung dieses Kriteriums aufgrund der teilweise beschränkten Aussagekraft der bestehenden Dokumentation im Laufe der Arbeit reduziert.

zudehnen. Diese Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes geschah auch aufgrund der in den Interviews gewonnenen Erkenntnis, dass in der zuvor konsultierten Literatur zum Teil falsche oder missverständliche Informationen zur Prozessgestaltung zu finden waren. So bekam die Aneignung eines Prozessverständnisses als unerlässlicher Basis für die Analyse der Urban Governance-Prozesse einen wesentlich höheren Stellenwert und war mit größerem Aufwand verbunden, als ursprünglich erwartet.

Die Befragungen wurden in Form leitfadengestützter Experteninterviews geführt. In einer ersten Phase von 2006 bis 2007 ging es darum, ein allgemeines Prozessverständnis zu gewinnen und die Charakteristika der Realisierungsprozesse aus der Urban Governance-Perspektive zu erforschen. Die zweite Phase im Jahr 2011 diente zum einen zur Vertiefung der in der ersten Phase erlangten Forschungsergebnisse bzw. von Aspekten, die sich in den vorangegangenen Interviews als für den Prozess besonders relevant erwiesen hatten, und zum anderen der Untersuchung der Quartiersentwicklung seit ihrer Fertigstellung, d.h. während der Nutzungsphase. Als Grundlage für die zweite Phase erfolgte auch wieder eine Auswertung der in der Zwischenzeit erschienen aktuellen Fachliteratur.

In beiden Phasen wurden zur Befragung Akteure ausgewählt, die aufgrund ihrer Stellung und ihres Aufgabenbereichs im Realisierungs- und Nutzungsprozess eine Schlüsselfunktion innehatten. Diese Experten wurden in einem ersten Schritt auf der Grundlage der Auswertung der gesichteten Literatur identifiziert. Es wurden zudem auch Experten interviewt, deren Bedeutung sich aus bereits geführten Interviews ergab. Ein Problem bei der Auswahl stellte jedoch die Dauer des Realisierungsprozesses dar: Es erwies sich teilweise als schwierig, Gesprächspartner zu finden, die über den gesamten Zeitraum oder doch wenigstens über einen längeren Teil des Prozesses involviert waren. Auch zeigte sich im Laufe der Gespräche, dass die Erinnerungskapazitäten der Akteure teilweise sehr unterschiedlich waren. So hatten viele Akteure Schwierigkeiten, sich an den Prozessverlauf bzw. die Prozesszusammenhänge zu erinnern. Dies ist angesichts der Tatsache, dass die Prozesse zum Teil bereits über zwanzig Jahre zurückliegen, nicht verwunderlich, stellte aber für die Forschung eine Schwierigkeit dar. Aus diesen Gründen wurden mit einigen ausgewählten, relevanten Akteuren vertiefende Interviews zur Abklärung von Teilaspekten geführt, auch wenn dies aus wissenschaftlicher Sicht nur eine weniger objektive Untersuchung als eine Abdeckung durch eine größere Anzahl von Experten ermöglichte. Grundsätzlich beschränkt sich die Untersuchung auf eine Auswahl von Interviewten, mittels deren Aussagen die Forschungsfragen bearbeitet bzw. die Hypothesen getestet und validiert werden konnten.

Einen genauen Überblick über die befragten Akteure gibt das Verzeichnis der Gesprächspartner in Anhang A2. Aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes werden die Gesprächspartner der Fallstudie Kronsberg in dieser Arbeit nicht namentlich genannt. Ihre Antworten werden anonymisiert wiedergegeben. Zu diesem Zweck wurden den einzelnen Personen mittels eines Losverfahrens Nummern von eins bis elf zugewiesen (I-1 bis I-11).

Die Methode des leitfadengestützten semidirektiven Interviews wurde gewählt, da diese Form besonders geeignet ist, in der relativ offenen Gestaltung der Interviewsituation die Sichtweisen der befragten Person zur Geltung kommen zu lassen (Flick 1995). Gleichzeitig erlaubt der Leitfaden es der Interviewerin, alle wichtigen Teilbereiche des Untersuchungsgegenstandes abzuhandeln und dennoch offen gegenüber den Gedankengängen der befragten Person zu bleiben. Letzteres ermöglicht es zudem, unerwartete Informationen zu entdecken, die zu neuen Erkenntnissen über den Forschungsgegenstand führen können. Da die befragten Schlüsselakteure teilweise unterschiedlichen Institutionen angehörten und für verschiedene Aufgabenbereiche des Prozesses zuständig waren, wurde den Interviews jeweils ein individueller Gesprächsleitfaden zugrunde gelegt. Ein Beispiel eines derartigen Leitfadens ist in Anhang A3 wiedergegeben.

Die Experteninterviews wurden mit einigen wenigen Ausnahmen¹⁴³ aufgezeichnet, transkribiert und in Anlehnung an die Inhaltsanalyse ausgewertet. Diese Inhaltsanalyse hat zum Ziel, die fixierte Kommunikation (hier in Form der transkribierten bzw. protokollierten Interviews) nach bestimmten Regeln systematisch und theoriegeleitet zu analysieren (Mayring 2008: 12 f.). Eine Besonderheit der Inhaltsanalyse ist dieses theoriegeleitete Vorgehen. Das Material wird „unter einer theoretischen ausgewiesenen Fragestellung [analysiert]; die Ergebnisse werden vom jeweiligen Theoriehintergrund her interpretiert und auch die einzelnen Analyseschritte sind von theoretischen Überlegungen geleitet“ (ebd.). So wurden die Interviews in mehreren Zwischenschritten und auf der Basis des Untersuchungsdesigns, der zentralen Fragestellungen und der sich daraus ergebenden Kategorien (Akteure, Instrumente, Prozesssteuerung, Einflussfaktoren etc.) ausgewertet. Der Teil der Inhaltsanalyse, bei dem die Analyse des Materials als Teil eines Kommunikationsprozesses erfolgt und die Rückschlüsse auf bestimmte

¹⁴³ In den wenigen Fällen, in denen aus organisatorischen Gründen keine Aufzeichnung des Gesprächs erfolgte, wurde ein detailliertes Gesprächsprotokoll angefertigt.

Aspekte der Kommunikation ermöglicht, war insbesondere für das Verständnis der widersprüchlichen Aussagen von Bedeutung. Grundsätzlich konzentrierte sich hier aber das Untersuchungsinteresse auf den Inhalt der Aussagen, der die Forschungsfragen und -hypothesen nährt und zum Verständnis des Prozesses bzw. seiner Funktionsweise beiträgt.

Unterstützt wurden die Informationen aus den Interviews von Beobachtungen und Forschungsaufenthalten in den Quartieren, die im Dezember 2006, Juli 2007 und Mai 2011 in Kronsberg und im Oktober 2006, Januar 2007 und April 2010 in Neu-Oerlikon durchgeführt wurden. Bei diesen themenbezogenen Beobachtungen und Quartiersbegehungen wurde darauf geachtet, dass diese zu unterschiedlichen Jahres- und Tageszeiten erfolgten, um so Rückschlüsse auf das Quartiersleben ziehen zu können.

8.7 Aussagekraft der Untersuchungsergebnisse

Die Ergebnisse der Interviews geben wegen der geringen Anzahl der Gesprächspartner kein repräsentatives Bild aller am Prozess beteiligten Akteure wieder, sondern spiegeln nur die Meinung eines kleinen Kreises an Befragten. Die Aussagen der befragten Akteure waren zudem in einigen Fällen widersprüchlich, was auf ihre individuellen Wahrnehmungen, Überzeugungen und Erfahrungen sowie ihren stark unterschiedlich ausgeprägten selbstkritischen Blickwinkel zurückzuführen ist. So spricht jeder Akteur verständlicherweise aus seiner Perspektive und bezieht seine persönlichen Erfahrungen bzw. die bei ihm in der Verwaltungseinheit praktizierten Kooperationserfahrungen auf die Gesamtbewertung des Prozesses. Hinzu kommt, dass einige Akteure, die noch heute in den Prozess eingebunden sind, sich vorsichtiger ausdrücken, und bei ihnen eine stark ablehnende Haltung gegenüber kritischen Äußerungen zu beobachten ist. So können Akteure, die heute nicht mehr in den Prozess eingebunden sind, wesentlich offener über kritische Aspekte reden, da sie keine Auseinandersetzungen mit Vorgesetzten oder Auftraggebern befürchten müssen. Darüber hinaus sind widersprüchliche Aussagen mit der Zugehörigkeit der Personen zu unterschiedlichen Institutionen zu erklären. So betrachtet z.B. ein Akteur, der die Interessen der Bürger vertritt, die Bürgerbeteiligung aus einer anderen Perspektive als ein Akteur, der von Verwaltungsseite aus für die Implementierung eines Teils dieser Bürgerbeteiligung zuständig war. Diese unterschiedlichen Betrachtungsperspektiven führen folglich auch zu unterschiedlichen Bewertungsmaßstäben. Daran wird deutlich, wie wichtig die Berücksichtigung des institutionellen Kontextes und der institutionellen aber auch persönlichen Handlungsorientierung der Akteure ist. Doch trotz der Widersprüchlichkeit mancher Aussagen, der speziellen Prozessdynamik und des komplexen Gesamtzusammenhangs ermöglichen es die Untersuchungsergebnisse unter Berücksichtigung der oben genannten Faktoren bzw. Perspektiven aber dennoch, ein grundlegendes Prozessverständnis zu erlangen sowie Schlussfolgerungen abzuleiten.

9 Kronsberg im Kontext der Realisierung

Das folgende Kapitel behandelt die empirische Untersuchung des Prozesses zur Realisierung des Modellquartiers Kronsberg in Hannover. Die Untersuchung basiert auf dem in Kap. 8.1 dargelegten methodischen Rahmen.

Zunächst werden in Kapitel 9.1 die wichtigsten Strukturmerkmale Kronsbergs vorgestellt und in Kapitel 9.2 der Prozessursprung geschildert sowie der Prozessablauf mittels einer Übersicht in tabellarischer Form veranschaulicht. Dieser Überblick dient als Verständnisgrundlage für die in den folgenden Kapiteln stattfindende Analyse. Die darin betrachteten Teilaspekte können auf diese Weise in den Gesamtkontext eingeordnet werden. In Kapitel 9.3 werden die am Prozess beteiligten Schlüsselakteure und in Kapitel 9.4 die von ihnen verwendeten Schlüsselinstrumente sowie die sich daraus ergebende Prozessorganisation in detaillierter Form behandelt.

Auf dieser Grundlage wird in Kapitel 9.5 der Frage nachgegangen, inwiefern der Prozess einem Urban Governance-Prozess entspricht. Dazu wird die Ausprägung der in Kap. 4.2 vorgestellten Urban Governance-Merkmale in Kronsberg kritisch betrachtet. In Kap. 9.6 werden die Handlungsorientierungen der Akteure, ihre Einstellung zur Nachhaltigkeit und deren Auswirkungen auf den Prozess und die Programmformulierung eingehend analysiert. Dabei wird der Schwerpunkt auf die Analyse der zwischen den Akteuren aufgetretenen Divergenzen, ihrer Ursachen und des Umgangs mit ihnen gelegt. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass Divergenzen in Urban Governance-Prozessen zentrale Momente darstellen, wie in Kap. 2.3.1 herausgearbeitet wurde. In Kapitel 9.7 werden die Schlüsselinstrumente einer kritischen Betrachtung unterzogen, und zwar unter Betrachtung: (1) des Mehrwerts, den ihr Einsatz erzeugen kann, (2) der Beschränkungen, denen der Einsatz der Instrumente unterliegt und (3) der Faktoren, die zum erfolgreichen Einsatz dieser Instrumente beitragen (Erfolgsfaktoren). In Kapitel 9.8 wird die Projektqualität im Sinne einer nachhaltigen Quartiersentwicklung anhand des Leitfadens zur Analyse der Nachhaltigkeitsqualitäten, der in Kap. 6.4 vorgestellt worden ist, bewertet.

Abschließend wird in Kapitel 9.9 als Synthese der Untersuchungsergebnisse die Bedeutung einer Steuerung im Sinne von Urban Governance während der Realisierungsphase herausgearbeitet. Des Weiteren werden die Faktoren, die sich förderlich oder hinderlich auf den Prozess ausgewirkt haben, in zusammenfassender Form dargestellt.

Um nicht nur ein chronologisches Lesen der Fallstudie zu ermöglichen, sondern auch die Möglichkeit des themenbezogenen bzw. punktuellen Nachlesens zu geben, wurden in den Unterkapiteln zum besseren Verständnis bewusst Wiederholungen in Kauf genommen. Diese Wiederholungen ergeben sich zudem aus der Tatsache, dass Akteure und Instrumente stark voneinander abhängen und sich gegenseitig bedingen.

Zur Illustration der beschriebenen Aspekte befindet sich im Anhang A3 ein umfassendes Abbildungs-Dossier.

9.1 Kurzbeschreibung des Quartiers

Das nachhaltige Quartier Kronsberg liegt am südöstlichen Rand der Stadt Hannover (vgl. Abb. 3.1 im Anhang A3). Die ca. 70 ha große Siedlung gehört zum Stadtteil Bemerode (Stadtbezirk Kirchrode - Bemerode - Wülferode). Es bildet die Erweiterung des Stadtteils Bemerode nach Südosten und liegt in leichter Hangneigung an der langgezogenen, höchsten Erhebung Hannovers, dem Kronsberghügel. Trotz Randlage ist es dank der in den 1990er Jahren extra für dieses Projekt erweiterten Stadtbahn gut von der Innenstadt aus zu erreichen (Landeshauptstadt Hannover 2004a: 6 ff.).

Der Modellstadtteil, der auf hohem Niveau eine nachhaltige Stadtteilentwicklung erproben und demonstrieren sollte, wurde in den 1990er Jahren realisiert. Abb. 3.2 und Abb. 3.3 im Anhang A3 geben Auskunft über die städtebauliche Struktur des Kronsbergs. Das Besondere an dem Quartier sind die für damalige Zeit hohen städtebaulichen, ökologischen und sozialen Standards im Sinne der Agenda 21 sowie die Umsetzung eines umfassenden Umweltkommunikationskonzepts¹⁴⁴.

In der folgenden Projektskizze werden die Schlüsselmerkmale des Modellquartiers dargestellt (vgl. Tab. 9.1). Neben diesen Qualitäten zeichnet sich das Quartier Kronsberg durch einen innovativen Re-

¹⁴⁴ Weiterführende Literatur zur Erläuterung dieser Standards siehe u.a. Landeshauptstadt Hannover (2000), Landeshauptstadt Hannover (2004a) und Landeshauptstadt Hannover (2004b).

alisierungprozess mit Modellcharakter aus, der Gegenstand der folgenden Untersuchung ist.

Merkmale	Stadtteil Kronsberg in Hannover
Lage	Am südöstlichen Stadtrand Hannovers, ca. 8 km bzw. 19 min von der Innenstadt (mit der Stadtbahn) entfernt
Größe	70 ha
Struktur	3 km langes und 500 m breites, 3 - 5% geneigtes Trapez entlang der lang gezogenen Erhebung „Kronsberg“
Erschließung	Für den Kronsberg verlängerte Stadtbahn mit 3 Stadtbahnhaltestellen (max. 550m Weg Einzugsbereich)
Baudichte	GFZ durchschnittlich 1,0
Anzahl d. Wohnungen	Ca. 2750 Mietwohnungen und 340 Eigenheime (2010) ¹⁴⁵
Einwohner	Ca. 7200 (2010)
Öffentliche Infrastruktur	4 Kitas, 2 Kinderläden, 1 Grundschule, 1 Schulzentrum mit Haupt- und Realschule, 1 integrierte Gesamtschule, 1 sozio-kulturelles Stadtteilzentrum (KroKuS) mit Stadtteilbücherei, 1 Kirchenzentrum, 1 Gesundheitszentrum, 1 diakonisches Werk mit Migrantenberatung, ca. 17 dezentrale Verfügungsflächen und 1 Spielhaus (vgl. Anhang A3)
Kommerzielle Infrastruktur	2 Supermärkte, diverse Ladengeschäfte, Arztpraxen, gastronomische Betriebe (vgl. Anhang A3)
Sozialräumliche Merkmale; Bevölkerungsstruktur	Projekt „Stadt als sozialer Lebensraum“ als dezentrales Expo-Projekt Ursprüngliches Ziel: 1/3 Eigentumsmaßnahmen, 1/3 frei finanzierter Mietwohnungsbau und 1/3 öffentlich geförderter Wohnungsraum (klassischer sozialer Wohnungsbau) Bevölkerungsanteile in Kronsberg (in Klammern: gesamtstädtischer Anteil): mit Migrationshintergrund 39,3% (24,3%) [2008] Familienhaushalte 36,5% (16,9%) [2008] Kinder und Jugendliche 27,6% (15,1%) [2008] ältere Menschen 8,4% (24,8%) [2008] Empfänger von Transferleistungen 30,4% (15,5%) [2006]
Ökologische Merkmale	Projekt „Ökologische Optimierung Kronsberg“ als dezentrales Expo-Projekt (auch als Kronsberg-Standard bezeichnet) mit folgenden Bausteinen: Energetische Optimierung (Niedrigenergiehaus-Standard 55 kWh/m ² /Jahr, einige Passivhäuser, Nahwärmeversorgung über Blockheizkraftwerk, solare Nahwärme, Photovoltaik, Windenergieanlagen, Stromsparkonzept), Regenwasser- und Trinkwasserkonzept, Abfallkonzept (umweltverträgliche Baumaterialien; Bauabfallkonzept; Haus- und Gewerbeabfallkonzept), Bodenmanagement und Umweltkommunikationskonzept (mit Hilfe der KUKA)
Verkehr	Stellplatzfaktor 0,8 pro Geschosswohnung, Verkehrsberuhigung; dichtes Wegenetz; Radwegmagistrale, Stadtbahnlinie
Realisierungszeitraum	1991 – 2000, seitdem einige vereinzelte Siedlungserweiterungen
Eigentumsverhältnisse zu Prozessbeginn	2/3 der Fläche Grundeigentum der Stadt Hannover 1/3 der Fläche in der Hand zweier privater Entwicklungsträger (Gundlach und Delta Bau, später IDB GmbH)
Ursprüngliche Nutzung	Landwirtschaftlich genutzte Fläche
Finanzierung	In-Sich-Finanzierung

Tab. 9.1: Strukturmerkmale des Stadtteils Kronsberg in Hannover
Quellen: Landeshauptstadt Hannover (2004a; 2009a); Danner & Maier (2003: 42); Kaul (2006)

9.2 Prozessursprung, Rahmenbedingungen und Ausprägung des Realisierungsprozesses

9.2.1 Prozessursprung und Rahmenbedingungen

Die Intention einer Bebauung am Kronsberg reicht bis in die 1950er Jahre zurück: Seit dieser Zeit ist dieses Gebiet als Siedlungsreserve der Stadt Hannover ausgewiesen. Aus diesem Grund erwarb die Stadt in den darauffolgenden Jahrzehnten sukzessiv Grundstücke in diesem Areal (Landeshauptstadt Hannover 2004a: 42). In den 1980er Jahren wurden dann zwei städtebauliche Konzepte für die Ent-

¹⁴⁵ Da sich der Wohnungsmarkt Mitte der 1990er Jahre entspannte und die Nachfrage nach Wohnraum geringer ausfiel als zu Projektbeginn angenommen, wurde der erste Bauabschnitt kleiner realisiert als ursprünglich geplant (ca. 3000 statt 4000 Wohneinheiten).

wicklung des Geländes erarbeitet. Voraussetzung für die Rahmenplanung, die in den 1980er Jahren in Kronsberg durchgeführt wurde, war die Verwaltungs- und Gebietsreform von 1974, die den gesamten Kronsberg und das Messegelände in die hannoversche Planungshoheit überführt hatte (Landeshauptstadt Hannover 2004a: 10).

Ende der 1980er Jahre wurde im Rahmen einer wohnungspolitischen Debatte ein Gutachten zur Analyse des Wohnungsmarktes in der Region Hannover in Auftrag gegeben. Dieses Gutachten prognostizierte einen Bedarf von 20 000 neuen Wohnungen bis zum Jahr 2000 (Kreibich, Güldenbergh, Bernart et al. 1991). Diese Prognose gab schließlich den Ausschlag zum Bau eines neuen Quartiers in Kronsberg.

Dass mit dieser Stadterweiterung auch ambitionierte Ziele einer nachhaltigen Entwicklung verfolgt werden sollten, ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Die Stadtverwaltung hatte schon in den 1980er Jahren ins Auge gefasst, dass sich die Kronsbergbebauung durch besondere Qualitäten auszeichnen sollte (I-2 2007). Zudem hatte die Stadt Hannover seit den frühen 1990er Jahren mit ihrem engagierten und ambitionierten Handeln eine Vorreiterrolle in Sachen Umweltpolitik und Klimaschutz eingenommen (I-1 2007).

Richtungweisend waren auch die Kommunalwahlen von 1991, bei denen die SPD ihre bis dahin bestehende absolute Mehrheit verlor und als Folge eine Koalition mit den Grünen einging. Dieser Wechsel gab der geplanten Kronsbergbebauung einen neuen Schwerpunkt, bei dem die Umweltverträglichkeit stärker in den Fokus rückte (I-2 2007). Gleichzeitig stellte die neue politische Ausrichtung auch einen Unsicherheitsfaktor dar, da die beteiligten Akteure kaum Erfahrung hatten, inwiefern sie sich auf die weitere Planung auswirken würde. Auch gab es Befürchtungen, dass im weiteren Verlauf wirtschaftliche Ziele zugunsten ökologischer Vorgaben wegfallen würden. Diese Befürchtungen haben sich letztendlich als grundlos herausgestellt. Es wurde auch weiterhin eine ganzheitliche umfassende nachhaltige Entwicklung angestrebt (I-2 2011a).

Besondere Bedeutung erhielt die neue Schwerpunktsetzung auch im Zusammenhang mit den damals laufenden Vorbereitungen zur UNO-Konferenz für Umwelt und Entwicklung, die für 1992 in Rio de Janeiro geplant war (I-2 2007).

Gleichzeitig lief die Bewerbung der Stadt Hannover für die Expo 2000. Ihr Motto „Mensch, Stadt und Technik“, das eine ganzheitliche nachhaltige Entwicklung thematisierte, war ein weiterer Ansporn, den geplanten Stadtteil am Kronsberg mit neuen Qualitäten zu entwickeln. Dies sollten nicht nur ökologische Qualitäten sein, sondern sollte auch, wie das Motto der Expo besagte, den Mensch in den Mittelpunkt stellen. Zur Bezeichnung dieser Qualitäten hat die Stadt Hannover im weiteren Projektverlauf den Begriff der „zukunftsfähigen Stadtentwicklung“ gewählt (I-2 2007). An dieser Stelle sei angemerkt, dass die endgültige Zusage der Bundesregierung zur Durchführung der Expo 2000 in Hannover mit Gründung der EXPO 2000 GmbH erst 1993 erfolgte. Die Planung für den Stadtteil lief zu diesem Zeitpunkt bereits auf Hochtouren, und der Stadtteil wäre wegen des damaligen hohen Wohnungsbedarfs auch realisiert worden, wenn Hannover nicht den Zuschlag für die Weltausstellung erhalten hätte (I-2 2007). Erst 1995 wurde in einem Generalvertrag zwischen der Stadt und der Expo-Gesellschaft vereinbart, dass der Stadtteil Kronsberg ein Exponat der Weltausstellung werden sollte. In diesem Vertrag wurde auch festgeschrieben, dass die am Kronsberg verwirklichten Vorhaben von der Expo-Gesellschaft unterstützt werden würden, und zwar im Rahmen der dafür definierten Projekte „Ökologische Optimierung Kronsberg“, „Stadt als sozialer Lebensraum“ und „Stadt als Garten“¹⁴⁶ (Danner & Maier 2003: 41).

Zudem sollten ca. 1100 Wohnungen des neuen Quartiers während der Expo von Juni bis Oktober 2000 für ausländische Mitarbeitende der Expo bereitgestellt werden. Um eine Ghettobildung zu vermeiden, waren diese Wohnungen über den ganzen Stadtteil verteilt. Während der Weltausstellung wurden diese Wohnungen durch eine eigene Gesellschaft im Auftrag der Expo-Gesellschaft vermietet und im Anschluss daran renoviert. Schließlich wurden sie „nach den Richtlinien des sozialen Wohnungsbaus vermietet, wobei bei der Hälfte dieser Wohnungen die Einkommensgrenze 60% über der Einkommensgrenze nach Paragraph 25 des Wohnungsbaugesetzes lag“ (Danner & Maier 2003: 50; Landeshauptstadt Hannover 1997).

Es gab aber auch Kritik an der Expo-Bewerbung und an der geplanten Siedlungserweiterung am Kronsberg. So waren Umweltverbände und die Grünen gegen die Ausstellung und die Baumaßnahme am Kronsberg, die beide zu einem weiteren Flächenverbrauch führen würde. Auch aus Fachkreisen wie z.B. der Universität Hannover kamen kritische Stimmen, da eine kleinteilige dezentrale Verdichtung auf innerstädtischen Brachflächen im Vergleich zu dem umfangreichen Neufächenverbrauch am

¹⁴⁶ Umfassende Informationen zur Ausgestaltung dieser Projekte: siehe Landeshauptstadt Hannover (2000); Landeshauptstadt Hannover (2004a); Landeshauptstadt Hannover (2007)

Stadtrand vorzuziehen sei. Kritik an der geplanten Erweiterung gab es aber auch aus sozialen Gründen. Hannover hatte in den 1960er und 1970er Jahren, wie andere Städte auch, mit Großwohnsiedlungen schlechte Erfahrungen gemacht. In ihnen kam es durch die Ballung bestimmter Bevölkerungsgruppen zu einer Art Gettobildung. Sie sind durch hohen Erneuerungsbedarf gekennzeichnet. Da auch in Kronsberg ein hoher Anteil geförderten Wohnungsbaus vorgesehen war, befürchteten Kritiker eine Wiederholung der schlechten Erfahrungen und die Entwicklung sozialer Problemlagen (I-9 2011).

Nach der stadtweiten Bürgerbefragung von 1992, bei der eine sehr knappe Mehrheit der Hannoveraner sich für die Ausrichtung der Expo 2000 aussprach (51,5% bei einer Abstimmungsbeteiligung von 61,7%) (Kuklinski & Joppke 1997), akzeptierten die Grünen und insbesondere auch der grüne Umweltdezernent diesen Entscheid und setzten sich dafür ein, dass dieser neue Stadtteil mit anspruchsvollen nachhaltigen Zielsetzungen realisiert werde (I-9 2011).

Grundeigentumsverhältnisse zu Prozessbeginn

Der Stadt Hannover gehörten zu Prozessbeginn etwa zwei Drittel der Fläche des zukünftigen Stadtteils Kronsberg. Diese Flächen hatte sie im Laufe der vorhergehenden Jahrzehnte mit dem Ziel erworben, den Kronsberg als Siedlungsreserve zu sichern (Landeshauptstadt Hannover 2004a: 42).

Ein Drittel der Fläche im mittleren Siedlungsbereich war von zwei privaten Bauträgern, der Delta Bau AG und der Gundlach GmbH & Co. Bauunternehmen und Bauträger, nach der Zusage der Bundesregierung zur Durchführung der Expo 2000 in Hannover erworben worden. Bei ihnen handelte es sich um zwei in der Stadtregion tätige Bauträger, die bereits Erfahrungen mit der Realisierung nachhaltiger Wohnprojekte¹⁴⁷ hatten. Sie hatten die Absicht, ein größeres zusammenhängendes Areal zu gestalten, da sie die Mitwirkung an dem ambitionierten Modellstadtteil als Projekt mit Zukunft bewerteten (I-6 2007). Die zwei Bauträger schlossen sich im weiteren Prozessverlauf zu einer privaten Entwicklungsgesellschaft (IDB) zusammen (Landeshauptstadt Hannover 2000: 24) (vgl. Kap. 9.3.3.1).

9.2.2 Prozessablauf

Im Folgenden (vgl. Tab. 9.2) ist der Realisierungsprozess mit seinen wichtigsten Ereignissen und Planungsergebnissen zusammenfassend dargestellt:

Zeitpunkt	Planungsetappen und -ergebnisse
1982	Rahmenplan Kronsberg (Gesamtkonzept 1982) für ein Wohngebiet am Kronsberg
1987	Landschaftsrahmenplan beschlossen vom Rat der Landeshauptstadt Hannover als Grundlage für die Freiraumplanung
1990	Entscheidung des BIE zur Durchführung der Expo im Jahr 2000
1991/92	Aufbau der Organisationsstruktur innerhalb der Stadtverwaltung im Sinne einer integrativen Stadtentwicklung: Gründung einer Lenkungsgruppe auf Dezernentenebene und einer Steuerungsgruppe auf Sachbearbeiterebene sowie mehrerer Planungsgruppen (J/2000, K/2000, C/2000, D/2000)
1991	Einberufung des Expo-Beirats (bis Ende 1992)
1991/92	Erarbeitung der Standards einer nachhaltigen zukunftsfähigen Stadtentwicklung mit den Schwerpunkten „Städtebau, Soziokultur und Umwelt“ (inkl. des energetischen „Kronsberg Standards“) als Grundlage für die Wettbewerbsaus-schreibung bzw. die gesamte Projektentwicklung
1992	Stadtweite Bürgerbefragung zur Durchführung der Expo 2000 in Hannover mit sehr knapper Mehrheit entschieden
1992	Internationaler stadt- und landschaftsplanerischer Ideenwettbewerb für das Messegelände und den Kronsberg Für die Entwicklung eines ökologisch verträglichen Strukturkonzeptes für das gesamte Gebiet Messe/Kronsberg unter Einbeziehung der Zwischennutzung des neuen Quartiers Kronsberg während des Expo-Zeitraums durch Expo-Angestellte
1993	Städtebaulicher Ideenwettbewerb Bemerode-Ost Für die Siedlungserweiterung östlich des Stadtteils Bemerode 1993 (zukünftiges Quartier Kronsberg)
	Zusage der Bundesregierung zur Durchführung der Expo 2000 in Hannover
	Beschluss zur Durchführung vorbereitender Untersuchungen für eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme
	Regelmäßige Treffen zwischen J/2000 und den „Test-Investoren“ (bis 1998)
1994	Ratsbeschluss zur Änderung des Flächennutzungsplans und des Landschaftsrahmenplans (03.1994)

¹⁴⁷ Vgl. das Europahaus in Hannover-Langenhagen und das Regenbogen-Projekt in Hannover-Misburg des Wohnungsunternehmens Gundlach (Walter 1997; Kimura-Glüsing 1999; I-5 2007).

	Gründung von Bürgerinitiativen in den betroffenen Stadtteilen mit der Forderung einer intensiven Bürgerbeteiligung: Bürgerforum Bemerode/Kronsberg, Expo-Treff Wülferode und Arbeitskreis Expo Mittelfeld e.V. (05.1994)
	Einberufung des Kronsberg-Beirats mit Beratungsfunktion hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung der Zielvorgaben der nachhaltigen Stadtentwicklung sowie der Gestaltung des Realisierungsprozesses (bis 2000)
	Aufbauend auf den Ergebnissen des städtebaulichen Ideenwettbewerbs Erarbeitung des städtebaulichen Gesamtkonzepts (Rahmenkonzept) als Grundlage für die Bebauungspläne und die weitere Projektentwicklung
1995	Ratsbeschluss zum Konzept der erweiterten Bürgerbeteiligung (inkl. Anwaltsplanung, Stadtteilkoordinator etc.)
	Gründung der Gesellschaft IDB ¹⁴⁸ durch die Unternehmen Delta Bau AG und Gundlach GmbH & Co sowie der Stadt- und Kreissparkasse
	Vielfältige Informationsveranstaltungen für Architekten und Investoren während des gesamten Planungs- und Realisierungsprozesses mit dem Ziel, über die Entwicklungen zu informieren und die Fachwelt und zukünftige Investoren für die Vorgaben der nachhaltigen Stadtentwicklung zu sensibilisieren. Darüber hinaus Treffen zwischen der Stadt und der IDB zur Erarbeitung der Grundlagen des städtebaulichen Vertrages.
	Einsetzen eines von der Stadt finanzierten Anwaltsplaners zur Beratung der Bürger der umliegenden Gemeinden sowie der zukünftigen Kronsbergbewohner, zur Initiierung und Organisation von Stadtteil- und Bürgerforen und zur Vermittlung zwischen den Interessen der Bürger, der Stadt und der Investoren (bis 2001).
	Bewerbungsphase für Investoren, die von der Stadt auf der Basis der Grundstücksausschreibung von 1994 Grundstücke erwerben wollten. Im Folgenden fanden regelmäßige obligatorische Projektbesprechungen zwischen der Stadt und den ausgewählten Investoren im Sinne einer kooperativen Projektentwicklung statt als Vorbereitung auf und im Anschluss an den Abschluss der Grundstückkaufverträge zwischen der Stadt und den Investoren.
	Bebauungsplanung (drei B-Pläne: Quartier Kronsberg-Nord, Quartier Kronsberg-Mitte und Quartier Kronsberg-Süd) beruhend auf dem überarbeiteten ersten Preis des städtebaulichen Ideenwettbewerbs Bemerode Ost.
1995/96	Entspannung des Wohnungsmarktes mit stark sinkender Wohnungsnachfrage
1996	Direkt gewählter hauptamtlicher Oberbürgermeister ersetzt den bis dahin amtierenden hauptamtlichen Oberstadtdirektor.
	Städtebaulicher Vertrag und Erschließungsvertrag zwischen der Stadt und der IDB (06.1996). Der städtebauliche Vertrag regelte den Bau von 1200 Wohnungen und die Beteiligung der IDB an den Kosten der öffentlichen Infrastruktur. Im darüber hinaus abgeschlossenen Erschließungsvertrag verpflichtete die IDB sich, alle Straßen in ihrem Bereich herzustellen und der Stadt anschließend kostenfrei zu übereignen. Auf der Basis der im städtebaulichen Vertrag geregelten Vorgaben wurden Grundstückskaufverträge zwischen den Investoren und der IDB abgeschlossen. Dieser Prozess wurde mit regelmäßig stattfindenden Projektbesprechungen zwischen der IDB und ihren Partnern begleitet.
	Beginn der Erschließungsarbeiten
	Gründung der Bürgerforen Kronsberg (Stadtteil Bemerode/Wülferode) und Mittelfeld (Stadtteil Mittelfeld) in Kooperation mit den ortsansässigen Bürgerinitiativen und -vereinen und moderiert vor allem durch den Anwaltsplaner
	Durchführung sogenannter Info-Picknicks von J/2000 und K/2000 zur Information der Bevölkerung im Allgemeinen und für Bewohner, die daran interessiert waren, nach Kronsberg zu ziehen, im Besonderen)
	Einsetzen eines Stadtteilkoordinators, eines Mitarbeiters der Verwaltung, der auf Stadtteilebene für die Belange der Bürger zuständig war (bis 12.2010)
1997	Verabschiedung des Wohnungsbauprogramms zur Festlegung der Fördermodalitäten für Miet- und Eigentumswohnungen.
	Baubeginn
	Gründung der Kronsberg-Umwelt-Kommunikations-Agentur GmbH (KUKA) als Institution der Qualifizierung und der Umweltkommunikation (bis 2001)
	Einzug der ersten Bewohner und damit Beginn der Stadtteilarbeit (08.1997)
1998	Eröffnung des provisorischen Stadtteilladens (Vorgänger des KroKuS) als Ort einer vernetzten Stadtteilarbeit
2000	Eröffnung des sozialen und kulturellen Stadtteilzentrums (KroKuS) zur Fortsetzung der vernetzten Stadtteilarbeit
	Expo 2000 in Hannover (Juni – Oktober 2000)

Tab. 9.2: Abfolge der wichtigsten Entscheidungen, Ereignisse und Planungsergebnisse
 Quelle: Landeshauptstadt Hannover (2000); Landeshauptstadt Hannover (2004a); Danner & Maier (2003); Kuklinski & Joppke (1997); I-1 2006; I-2 2007; I-2 2007

¹⁴⁸ Immobilien Development und Beteiligungsgesellschaft mit beschränkter Haftung IDB & Co. – Objekt Kronsberg-KG

9.3 Beteiligte Schlüsselakteure

Im Folgenden werden die am Prozess beteiligten Schlüsselakteure mit ihren Funktionen und Handlungsorientierungen vorgestellt. Dabei werden auch ihre Einstellungen gegenüber den Dimensionen der nachhaltigen Quartiersentwicklung thematisiert. Diese Informationen dienen zum besseren Verständnis der ab Kapitel 9.5 vorgenommenen vertiefenden Untersuchung. So werden z.B. in Kap. 9.6 als Synthese der Akteursbeschreibung die Handlungsorientierungen der beteiligten Akteure und ihre Einstellung gegenüber der Nachhaltigkeit in zusammenfassender Übersicht dargestellt sowie aufgetretene Divergenzen analysiert. Bei der Vorstellung der Akteure und ihrer Handlungsorientierungen wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben, sondern lediglich relevante Schlüsselakteure und -aspekte herausgestellt.

9.3.1 Öffentliche Hand

Die öffentliche Hand war während und nach der Realisierungsphase auf vielfältige Weise in den Steuerungsprozess eingebunden und hat ihn umfassend gestaltet.

So hat sie zu Beginn die wichtige Rolle des Initiators eingenommen, wobei die politisch-administrativen Akteure nicht ein „normales“ Stadterweiterungsprojekt lancierten, sondern auch seine besondere Ausrichtung auf eine nachhaltige Entwicklung festlegten (vgl. Kap. 9.2).

Während des Realisierungsprozesses übernahm sie eine aktive Gestaltungs-, Steuerungs- und Implementierungsfunktion. Dies war vor allem aufgrund ihrer Stellung als Grundeigentümerin möglich, die sie in die Lage versetzte, folgende Ziele zu verwirklichen:

- die Sicherung des Gemeinwohls durch Schaffung neuen preiswerten Wohnraums als Antwort auf den prognostizierten Wohnraumbedarf;
- die Realisierung einer nachhaltigen Raumentwicklung gemäß der im BauGB festgeschriebenen raumplanerischen Zielsetzungen;
- die Förderung der wirtschaftlichen Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Stadtregion im internationalen Standortwettbewerb (durch die Expo und den neuen Modellstadtteil).

Das Projekt Kronsberg erlaubte es, diese Zielsetzungen, die sonst in der Planungspraxis häufig nur schwer miteinander vereinbar sind, zu kombinieren (vgl. Kap. 4.4.1).

Den lokalpolitischen Akteuren oblagen zudem die Entscheidungskompetenz und die Führungsfunktion gegenüber der breiten Öffentlichkeit. Eine Schlüsselrolle hatten der Oberstadtdirektor und der Rat der Stadt Hannover inne, die sich dafür einsetzten, dass der neue Stadtteil Kronsberg nicht nur in seiner inhaltlichen Ausgestaltung, sondern auch in der Form seines Realisierungsprozesses Modellcharakter besitzen sollte. Durch den Einzug der Grünen in die Regierung kam es zudem, wie bereits erwähnt, zu einer Verstärkung der ökologischen Ausrichtung des Projekts.

Zur Ausgestaltung des modellhaften Realisierungsprozesses entschied sich die Stadtverwaltung für eine Prozessorganisation im Sinne einer integrativen Stadtentwicklung (vgl. Kap. 9.4.1).

Die öffentliche Hand verfolgte zwei aus zeitlicher Perspektive unterschiedliche Ziele: Zum einen bestand die Herausforderung, den Stadtteil innerhalb eines sehr kurzen Zeitraumes, nämlich bis zur Eröffnung der Expo im Juni 2000 fertigzustellen, wobei erschwerend hinzukam, dass hierbei ein qualitativ hochwertiges Ergebnis erzielt und der Weltöffentlichkeit präsentiert werden sollte. Zum anderen bestand das Ziel, einen Stadtteil zu realisieren, der auch auf Dauer den Ansprüchen einer nachhaltigen Stadtentwicklung entsprechen und sich zu einem lebendigen und attraktiven Stadtviertel entwickeln würde.

9.3.2 Kronsberg-Beirat

1994 wurde der Kronsberg-Beirat einberufen, um die Baudezernentin bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Zielvorgaben¹⁴⁹ der nachhaltigen Stadtentwicklung sowie bei der Gestaltung des Planungs- und Realisierungsprozesses zu beraten und darüber hinaus fachlichen Input zu leisten (Landeshauptstadt Hannover 2004a: 36). Zudem hatte der Beirat folgende Aufgaben inne: Die „Beratung [der Stadt] bei der Auswahl der Grundstückskäufer, die Entwicklung der jeweils quartiersbezogenen Gestaltungs-

¹⁴⁹ Empfehlungen des Kronsberg-Beirats zur städtebaulichen Gestaltung: s. auch Landeshauptstadt Hannover (2004a: 117 f.)

rahmen [und] die Begutachtung der Planungen der Bauträger vor Erteilung der Baugenehmigungen“ (Landeshauptstadt Hannover 1994b: 25).

Der Kronsberg-Beirat setzte sich aus fünf externen Experten aus Wissenschaft und Praxis zusammen und deckte die wichtigsten Themenbereiche wie z.B. Wohnungswirtschaft, Stadt- und Sozialplanung und Landschaftsarchitektur ab. Er führte die Arbeit des Expo-Beirates fort, mit dem in den Vorjahren sehr positive Erfahrungen gemacht worden waren und der 1994 aufgelöst worden war (I-2 2007).

Der Kronsberg-Beirat leistete als interdisziplinäres Expertengremium mit seiner beratenden Funktion, seinem Know-how und seinem Humankapital einen entscheidenden Beitrag zur Formulierung der Standards für eine zukunftsfähige Stadtentwicklung und für die Ausgestaltung des Realisierungsprozesses. Die enge Zusammenarbeit zwischen ihm und der Geschäftsstelle J/2000 im Baudezernat hat in großem Maße mit zu diesem Erfolg beigetragen.

9.3.3 Investoren

9.3.3.1 Immobilien Development und Beteiligungsgesellschaft (IDB)

Nach der Zusage der Bundesregierung zur Durchführung der Expo 2000 in Hannover hatten die beiden Bauträger Delta Bau AG und Gundlach GmbH & Co. Bauunternehmen und Bauträger die Intention, Flächen auf dem Kronsberggelände zu erwerben. Diese beiden sozial und ökologisch engagierten Bauträger hatten die Absicht, ein größeres zusammenhängendes Areal zu gestalten, da sie die Mitwirkung an dem ambitionierten Modellstadtteil als ein Projekt mit Zukunft bewerteten (I-6 2007).

Der finanzielle Aufwand für den Erwerb dieser Flächen und das damit verbundene Risiko waren jedoch für die beiden Einzelunternehmen zu groß. Aus diesem Grund gründeten sie gemeinsam mit der Stadtparkasse und der Kreissparkasse im Mai 1995 die Immobilien Development und Beteiligungsgesellschaft mit beschränkter Haftung IDB & Co. – Objekt Kronsberg-KG (IDB). Mit Hilfe dieser Projektgesellschaft war es ihnen möglich, eine Teilfläche¹⁵⁰ des zukünftigen Stadtteils am Kronsberg zu erwerben, um diese in enger Zusammenarbeit mit der Stadt zu beplanen. Im Anschluss daran verkaufte die IDB Teilgrundstücke unter Berücksichtigung der definierten und rechtlich festgeschriebenen Standards an interessierte Bauträger, die im Folgenden IDB-Investoren¹⁵¹ genannt werden (I-6 2007). Die IDB hat in diesem Zusammenhang auch eine Vermarktungs- und Werbefunktion eingenommen.

Unterstützt wurde die Gründung der IDB auch von Seiten der Stadt, da dies eine Lösung für ein Problem darstellte, das die Realisierung des Modellstadtteils stark hätte behindern können: Eine Fläche im mittleren Teil des Kronsberggeländes gehörte nämlich zwei Landwirten, die aufgrund ihrer politischen Überzeugung nicht an die rot-grün regierte Stadt verkaufen wollten. Nach intensiven Gesprächen konnten diese beiden Grundeigentümer jedoch überzeugt werden, ihre Flächen an die IDB zu verkaufen. Die Stadt befürwortete die Gründung der IDB, da dies den rechtlichen Rahmen zur Fortsetzung der Zusammenarbeit mit bereits bekannten Partnern sicherte. In der Tat pflegte die Stadtverwaltung bereits seit Beginn der 1990er Jahre Kontakte zu den beiden Firmengruppen Gundlach und Delta Bau, die bereits frühzeitig am Kronsberg Grundstücke gekauft hatten. Diese wurden deshalb auch als „Test-Investoren“ in die Ausarbeitung der ersten Zielsetzungen und Konzepte zur Kronsbergbebauung mit einbezogen (I-2 2007; I-5 2007) (vgl. Kap. 9.4.2).

1996 schloss die Stadt mit der IDB einen Erschließungsvertrag und einen städtebaulichen Vertrag (vgl. Kap. 9.4.6) ab. Während der Erschließungsvertrag regelte, dass die Erschließung auf dem IDB-Gelände von der IDB selbst übernommen würde, stellte der städtebauliche Vertrag sicher, dass die IDB-Investoren die gleichen Standards zu erfüllen hatten wie die Investoren, die bei der Stadt ein Grundstück erwarben.

Neben der intensiven Zusammenarbeit mit der Stadt Hannover stand die IDB auch in einem engen Kooperationsverhältnis mit „ihren“ IDB-Investoren, die neben privaten Wohnungsbauunternehmen auch fünf Baugenossenschaften umfassten. Zur Beratung und Koordinierung dieses IDB-Investorenkreises wurde eigens ein Quartiersarchitekt von der IDB eingestellt, der zudem für Fragen zur Gestaltung des IDB-Areals und die Abstimmung aller Planungen in diesem Areal mit der Stadt zuständig war (vgl. Kap. 9.4.4 und Kap. 9.4.5). Das IDB-Areal wurde einheitlich unter dem Namen

¹⁵⁰ Auf diesen im Plangebiet Kronsberg-Mitte und Kronsberg-Nord liegenden Flächen sollten ca. 1500 Wohneinheiten gebaut werden (Landeshauptstadt Hannover 1996).

¹⁵¹ Im Folgenden werden die Bauträger, die Mitglied im Investorenkreis Hannoverscher Bauträger waren und die von der IDB für ihr Bauvorhaben ein Grundstück erworben haben, IDB-Investoren genannt in Abgrenzung zu den Einzelinvestoren, die von der öffentlichen Hand ihr Grundstück kauften.

Kronspark vermarktet, was auch zur Imagebildung des IDB-Areals beitrug (I-5 2007).

Die IDB wurde aufgelöst, nachdem das letzte Grundstück verkauft worden war. Damit war ihr Auftrag erfüllt, und es bestand kein Bedarf für das Fortbestehen dieser Gesellschaft. Da der Quartiersarchitekt 2000, d.h. vor der Auflösung der IDB, in den Ruhestand getreten war, wurde seine Aufgabe ab diesem Zeitpunkt und auch nach der Auflösung der IDB von der Planungsgruppe J/2000 übernommen (I-2 2011a).

9.3.3.2 Sonstige Investoren

Neben der IDB war eine Vielzahl von Einzelinvestoren mit Bauprojekten in Kronsberg beteiligt. Während die IDB-Investoren von der IDB ihre Grundstücke erwarben, kauften die Einzelinvestoren ihre Grundstücke direkt von der Stadt Hannover und entwickelten ihre Projekte gemeinsam mit den Schlüsselakteuren der öffentlichen Hand im Sinne einer kooperativen Projektentwicklung (vgl. Kap. 9.4.4).

- Bei den IDB-Investoren und den Einzelinvestoren handelte es sich um Akteure, die einer von drei Investorengruppen zugeschrieben werden können:
- die kommerziell orientierten Investoren, wie private Wohnungsbauunternehmen;
- die gemeinnützig orientierten Investoren, bei denen es sich vor allem um große Wohnungsgenossenschaften handelte;
- die gemeinnützig orientierten Investoren der kommunalen Wohnungsunternehmen.

Gemeinsam war diesen Akteuren, dass es sich um Bauträger handelte, die am Wohnungsmarkt der Stadt und Region Hannover bereits etabliert waren bzw. ein glaubwürdiges Interesse an einem langfristigen Engagement in diesem Markt äußerten. Diese langfristige lokale bzw. regionale Investitionsstrategie war u.a. auch eine Voraussetzung für die Auswahl unter den Investoren, die sich beworben hatten (vgl. Kap. 9.4.4).

Darüber hinaus handelte es sich bei ihnen um Investoren, die in der Realisierung nachhaltiger Bauprojekte einen Imagegewinn und ein Mittel sahen, um sich im Wohnungsmarkt Hannover als besonders zukunftsorientiertes und umweltrespektierendes Unternehmen präsentieren zu können. Investoren, die nur ein oberflächliches Interesse an einer nachhaltigen Entwicklung hatten, haben sich nach Bekanntwerden der anspruchsvollen Zielvorgaben gar nicht erst um ein Bauprojekt beworben oder sind nach den ersten Projektbesprechungen relativ schnell wieder ausgestiegen.

Baugemeinschaften und kleine Wohnungsbaugenossenschaften waren nicht an dem Prozess beteiligt. Das liegt vor allem daran, dass das Bauen in (kleinen) Baugemeinschaften damals noch nicht sehr bekannt war, und bei der Bevölkerung keine Nachfrage danach bestand. Ein Grund für diese mangelnde Nachfrage war die damalige Wirtschaftssituation, die durch sinkende Nettoeinkünfte gekennzeichnet war und zu einer Abneigung gegen neuartige, risikobehaftete Wohnprojekte führte. Verstärkt wurde dies auch durch die allgemeine Mentalität in Hannover, die sich von den Einstellungen z.B. in Freiburg und Tübingen unterscheidet und grundsätzlich ein geringeres Interesse an derartigen Projekten zeigt. Trotz intensiver Förderung, Betreuung und Beratung durch das Bürgerbüro Stadtentwicklung ist die Nachfrage im Vergleich zum Interesse in anderen Städten weiterhin sehr gering (I-2 2011b).

Eine Ausnahme bildete das gemeinschaftliche Wohnprojekt „Gemeinsam statt einsam e.V.“, bei dem sich die zukünftigen Bewohner zu einem Verein zusammengeschlossen und ihr Wohnprojekt eigenständig gestaltet haben. Da der eigentliche Bauträger, d.h. derjenige, der dieses Wohnprojekt für den Verein baulich umgesetzt hat, aber ein etabliertes kommunales Wohnungsbauunternehmen war (das übrigens auch andere klassische Bauprojekte am Kronsberg realisiert hat) und der Verein lediglich der Mieter des Objekts war (bzw. ist), bestand für den sehr kleinen Verein keine Möglichkeit, an der Gestaltung des Kronsbergs auf Quartiersebene mitzuwirken (I-7 2007).

9.3.4 Intermediäre Akteure

An dem Realisierungsprozess waren ab Mitte der 1990er Jahre mehrere intermediäre Akteure beteiligt, die in Abhängigkeit von ihrer Funktion und ihren Aufgabenbereichen sehr unterschiedlich organisiert waren. Sie werden im Folgenden in der Reihenfolge ihres zeitlichen Auftretens vorgestellt.

9.3.4.1 Anwaltsplaner

Im Rahmen des 1995 vom Rat der Stadt Hannover beschlossenen Konzepts der erweiterten Bürgerbeteiligung wurde von 1995 bis 2001 ein Anwaltsplaner zur Bürgerbeteiligung und Bürgeraktivierung

eingesetzt. Seine Aufgabe bestand darin, als Anwalt der Bürger für deren Fragen, Beschwerden und Anregungen zur Verfügung zu stehen, sie zu beraten und an spezialisierte Ansprechpartner zu vermitteln sowie Hilfestellung bei rechtlichen Fragen zu leisten. Darüber hinaus leitete er Anliegen und mit den Bürgern erarbeitete Planungsalternativen an die zuständigen Instanzen weiter und informierte die Bürger über aktuelle Entwicklungen. Er initiierte und moderierte zudem die Bürger- und Stadtteilforen Kronsberg und Mittelfeld (vgl. Joppke 1998: 18 ff.; I-2 2007; I-3 2007) (vgl. Kap. 9.4.8.2 und Kap. 9.4.8.3). Im Gegensatz zum weisungsgebundenen Stadtteilkoordinator war der Anwaltsplaner gegenüber der Verwaltung nur arbeitsnachweisverpflichtet. Somit besaß er eine gewisse Unabhängigkeit und konnte als Anwalt der Bürger deren Anliegen gegenüber der Verwaltung vertreten.

9.3.4.2 Stadtteilkoordinator

„Ab 1996 wurde auf Stadtteilebene ein Stadtteilkoordinator eingesetzt. Seine Aufgabe war es, die beteiligten Akteure sowie die Vermarktung der Grundstücke zu koordinieren. Darüber hinaus stand er den Bürgern und Bauträgern bei Fragen, Beschwerden und Anregungen bzgl. der Stadtteilrealisierung zur Verfügung und hatte als Aufgabe, die Anliegen der Bürger und Bauträger zu bündeln, um sie dann an die jeweils zuständigen Instanzen der Stadtverwaltung weiterzuleiten. Durch seine Koordinierungs- und Vermittlungsfunktion ist die Verbindung zwischen der Ebene der Stadtverwaltung und der Bewohnerschaft gewährleistet. Darüber hinaus hatte er eine vermittelnde Funktion bei Problemen z.B. zwischen Wohnungsbauunternehmen und deren Mietern (I-2 2007; I-1 2006)“ (Schäffer 2012).

9.3.4.3 Kronsberg-Umwelt-Kommunikations-Agentur GmbH (KUKA)

Im Jahr 1997 wurde die KUKA, die Kronsberg-Umwelt-Kommunikations-Agentur GmbH¹⁵², von den Gesellschaftern Landeshauptstadt Hannover und Förderverein der Kronsberg-Umwelt-Kommunikations-Agentur e.V. gegründet (Landeshauptstadt Hannover 2004a: 36) (vgl. Abb. 9.1). Der Förderverein war zuvor in enger Kooperation mit K/2000 zur gemeinsamen Erarbeitung des Umweltkommunikationskonzepts und zur Beantragung von Fördergeldern gegründet worden (I-2 2011a). Finanziell getragen wurde die KUKA von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt und der Landeshauptstadt Hannover (Landeshauptstadt Hannover 2004a: 36). Die Gründung dieser kostspieligen Agentur mit ihrem umfassenden Aufgabenkatalog war nur möglich, weil es sich bei dem Quartier Kronsberg um ein dezentrales Expo-Projekt handelte, für das umfangreiche finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt wurden, die bei der Realisierung eines Stadtteils ohne Expo-Bezug nicht bereitgestellt worden wären (I-2 2007).

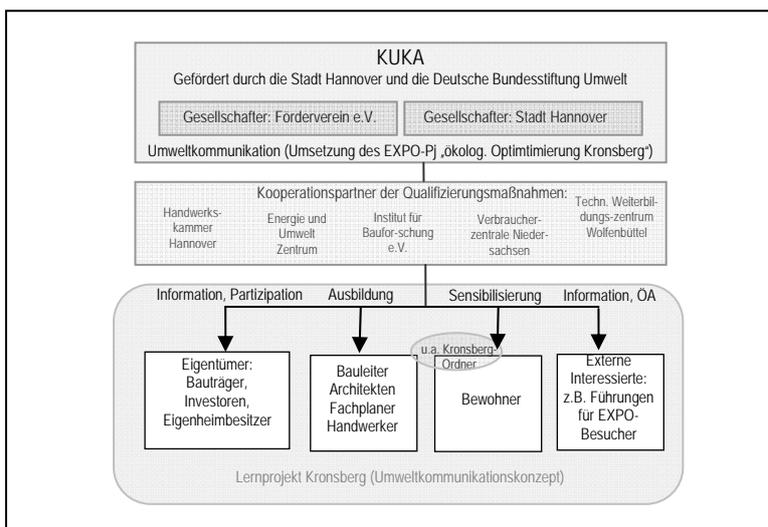


Abb. 9.1: Kronsberg-Umwelt-Kommunikations-Agentur GmbH (KUKA)
Quelle: nach Landeshauptstadt Hannover (2004a: 36 f.)

Als Dienstleistungseinrichtung sollte sie praktisch „auf der Baustelle“ (I-1 2006) die Steuerung und Umsetzung des gesamten Umweltkommunikationskonzeptes übernehmen und die Realisierung des

¹⁵² Eine ausführliche Dokumentation der Tätigkeitsbereiche der KUKA findet sich u.a. in folgenden Publikationen: Landeshauptstadt Hannover (2004a: 37 ff.); Danner (2003); Landeshauptstadt Hannover (2000: 38); KUKA (1998); KUKA (2001)

dezentralen Expo-Projekts „ökologische Optimierung Kronsberg“ koordinieren und leiten (Landeshauptstadt Hannover 2004a: 37). Dazu gehörte auch, dass sie die zahlreichen Informationsveranstaltungen für Architekten und Investoren, die seit Anfang der 1990er Jahre von den Planungsgruppen J/2000 und K/2000 organisiert worden waren, und für die der Organisationsaufwand im Laufe der Zeit zu groß geworden war, fortsetzte und ausweitete (I-1 2006).

Seit Auflösung der KUKA im Dezember 2001 wird die Umweltkommunikation – wenn auch in reduzierter Form – von den Mitarbeitenden des KroKuS fortgesetzt (Landeshauptstadt Hannover 2004a: 39). Die Aktivitäten konzentrieren sich seitdem fast ausschließlich auf Sensibilisierungsmaßnahmen und Mieterschulungen (I-3 2007). Darüber hinaus besteht vor Ort weiterhin die Umweltberatung der Verwaltung (vgl. Kap. 10.3.7).

9.3.4.4 Stadtteilladen

Im Dezember 1998 nahm mit dem Einzug der ersten Bewohner in Kronsberg der so genannte Stadtteilladen seine Arbeit auf. Seine Aufgabe war neben der Gemeinwesenarbeit auch die Stadtteil- und Kulturarbeit. Als provisorische Anlaufstelle für die Bewohner war er Keimzelle für das 2000 eröffnete Soziale und Kulturelle Stadtteilzentrum KroKuS (I-3 2007; I-2 2011a) (vgl. Kap. 10.2.1, Kap. 9.4.8.8 und Abb. 3.4 im Anhang A3). Als besonders wichtige Aufgabe hatte der Stadtteilladen die Förderung der Nachbarschaftsbildung zwischen den ersten Bewohnern inne. Da innerhalb eines sehr kurzen Zeitraumes eine große Anzahl an Bewohnern eingezogen ist, bestand ein Ziel darin, von Anfang an ein soziales Miteinander zwischen den neuen Bewohnern zu fördern. Zudem konnte der Stadtteilladen bei Spannungen und Konflikten (z.B. zwischen Mietern oder zwischen Mietern und Investoren) mediativ eingreifen. Bei allen Aufgaben wurde dabei je nach Bedarf eng mit dem Stadtteilkoordinator, dem Anwaltsplaner, der Verwaltung und den Investoren zusammengearbeitet (I-2 2011a).

9.3.5 Akteure des Finanzsektors

Die Hauptakteure aus dem Finanzsektor waren die Stadtparkasse der Stadt Hannover und die Kreissparkasse, die während des Prozesses (d.h. Mitte der 1990er Jahre) fusionierten. Bei diesen beiden Akteuren handelte es sich um die Finanzinstitute, die am lokalen Markt am besten verankert und vernetzt waren, und die über einen hohen Marktanteil am lokalen Immobiliengeschäft verfügten. Zudem hatten sie aufgrund der langjährigen Kooperation mit der Landeshauptstadt Hannover bei der Finanzierung öffentlicher Projekte eine Vorreiterrolle inne. Es gab keinen Wettbewerb mit anderen Finanzinstituten, da die Stadt aufgrund der früheren guten Erfahrungen auch für Kronsberg wieder eine Zusammenarbeit mit den beiden Sparkassen anstrebte (I-10 2011).

Darüber hinaus bestanden langjährige Kooperationen der beiden Sparkassen mit Bauträgern aus dem privaten Sektor, wie z.B. mit dem Unternehmen Gundlach. Die Sparkassen hatte über Jahre hinweg ökologisch und sozial ambitionierte Bauprojekte der Firma Gundlach finanziert, und beide Seite waren mit dieser Kooperation sehr zufrieden. Aus diesem Grund wandte sich die Firma Gundlach an die beiden Sparkassen mit dem Ziel, eine Gesellschaft zur Entwicklung ihrer Grundstücke in Kronsberg zu gründen. Die IDB wurde dann von vier Gesellschaftern gegründet, wobei die beiden Sparkassen finanzielle Einlagen und die Unternehmen Gundlach und Delta Bau jeweils Grundstückseinlagen einbrachten. Mit den Einlagen der Sparkassen konnten von zwei Landwirten weitere Grundstücke erworben werden. Damit verfügte die IDB über genügend Flächen, um alle Bauträger aus dem Hannoveraner Investorenkreis mit Grundstücken bedienen zu können.

Die Sparkassen waren vor allem aus zwei Gründen daran interessiert, an diesem Projekt mitzuwirken. Zum einen wollten sie ihre Geschäftsbeziehungen zu langjährigen Kunden wie dem Unternehmen Gundlach und der Stadt Hannover fortsetzen, zum anderen sahen sie die Gelegenheit, aus diesem Projekt Gewinn zu erzielen. Der Aspekt der Nachhaltigkeit spielte für sie dagegen nur eine untergeordnete Rolle und wurde in erster Linie als Marketingfaktor gesehen. Von daher waren zusätzliche Aufwendungen, die in diesem Zusammenhang entstanden, für sie nur akzeptabel, solange sie lediglich „in einem vernünftigen Umfang“ durchgeführt wurden (I-10 2011) und keine allzu hohen zusätzlichen Kosten verursachten. Eine wichtige Voraussetzung für die Mitwirkungsbereitschaft der Sparkassen war, dass Ökologie und Ökonomie in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stünden, da mit überzogenen ökologischen Ansprüchen die Realisierung eines derart großen Projektes gefährdet werden könne (I-10 2011).

Das Unternehmen Gundlach besaß langjährige Erfahrungen bei der Einschätzung und Bewertung von Nachhaltigkeitsstandards und detaillierte Kenntnisse über ihre möglichen Auswirkungen auf die Bau- und Unterhaltskosten. Für die Sparkassen hatte sich aus der langjährigen erfolgreichen Zusammenarbeit mit ihren IDG-Partnern Gundlach und Delta ein Vertrauensverhältnis ergeben, aufgrund dessen

es ihnen nicht notwendig erschien, selbst über Fachwissen und Erfahrungen in diesen Bereichen verfügen zu müssen (I-10 2011).

Aus Sicht des Direktors der Stadtparkasse sind in einem Modellprojekt mit neuen ökologischen Standards die Risiken nicht unbedingt höher ist als in einem normalen Bauprojekt, solange es zu den Anforderungen passt, die die Märkte zu dem gegebenen Zeitpunkt stellen, bzw. solange die Bereitschaft von Kunden vorhanden ist, für ökologische Anforderungen auch mehr Geld zu zahlen. Eine unerlässliche Voraussetzung zur Bewertung des Risikos ist eine realistische Einschätzung des Markts und des Nachfragepotenzials der anvisierten Zielgruppen. Fehlt eine entsprechende Bereitschaft von Kunden, für ökologisch ambitionierte Bauprojekte mehr zu zahlen, müssen die höheren Kosten wenigstens teilweise durch Fördermittel ausgeglichen werden, damit solche Investitionen für die Finanzakteure weiterhin infrage kommen (I-10 2011).

Schwankungen am Wohnungsmarkt sind normal und werden von den Finanzakteuren, zumindest von denen, die auf mittel- und längerfristige Weise investieren, i.d.R. verkraftet. Allerdings sind sie bei Einbrüchen in der Nachfrage weniger bereit, hohe Nachhaltigkeitsstandards zu akzeptieren, da sie in diesen Zeiten ein höheres Risiko darstellen. Ein ausschlaggebender Faktor ist dabei auch, ob ein Finanzakteur in mittel- oder längerfristiger Perspektive denkt, oder ob sein Handeln auf eine kurzfristige Strategie abzielt. Ein Finanzakteur, dessen Handeln auf kurzfristige Renditen ausgelegt ist, wird an einem derartigen Projekt kein Interesse haben (I-10 2011).

Für die Finanzakteure ist aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten darüber hinaus die angestrebte Mieterstruktur, und zwar sowohl im Investitionsobjekt selbst als auch in seiner unmittelbaren Umgebung, ein ausschlaggebender Faktor bei der Bewertung des Investitionsrisikos. Dabei wird eine „gesunde Mieterstruktur“ gegenüber einer homogenen, z.B. ausschließlich auf den sozialen Wohnungsbau aufgerichteten, Zielgruppe vorgezogen (I-10 2011).

Die beiden Sparkassen waren über die intensive Kooperation mit den anderen beiden IDB-Gesellschaftern und der Stadt hinaus auch als Kreditgeber für Einzelinvestoren (Reihenhauseigentümer) im Prozess tätig. So war z.B. die Stadtparkasse an einer Reihenhauseigentümermesse, die von der Stadt mit ausgewählten Baufirmen organisiert wurde, mit einer Finanzierungsberatung beteiligt (I-2 2007).

Neben den Sparkassen waren mehrere Geschäftsbanken und insbesondere auch Bausparkassen als Kreditgeber am Realisierungsprozess beteiligt, spielten ansonsten im Prozess aber keine determinierende Rolle (I-2 2011b).

9.3.6 Akteure aus Umweltverbänden und Vereinen

Akteure aus Umweltverbänden und Vereinen waren kaum in den Realisierungsprozess des Kronsbergs eingebunden. Das lag vor allem daran, dass sie, wie auch das Agendabüro der Stadt Hannover, gegen die Durchführung der Expo 2000 waren. Sie sahen die Weltausstellung als eine Veranstaltung, die nicht zu einer nachhaltigen Entwicklung beitrüge, sondern diese eher gefährde. Da es sich bei der Siedlungserweiterung am Kronsberg um ein dezentrales Expo-Projekt handelte, und die Akteure aus den Umweltverbänden sie somit als Teil der Ausstellung ansahen, lehnten sie sie grundsätzlich ab. Aber auch aufgrund des mit ihr verbundenen, aus Sicht der Umweltverbände nicht notwendigen, Neulächenverbrauchs, waren sie gegen diese Siedlungserweiterung am Stadtrand (I-2 2011a; I-9 2011).

Auf der anderen Seite hatten die Themen der Umweltverbände in der Planung des Kronsbergs einen hohen Stellenwert und wurden auf ambitionierte Weise berücksichtigt. So waren letztendlich die Themen der Umweltverbände in die Planung integriert, nicht aber die Umweltverbände selbst (I-2 2011a).

Auch waren einige Angestellte des Hannoveraner Umweltdezernats in Umweltverbänden engagiert, so dass auf diese Weise eine gewisse Verzahnung zustande kam (I-2 2011a). Das Umweltdezernat und der Umweltdezernent waren sehr kompetent und verfolgten das Ziel, den Kronsberg als nachhaltigen Modellstadtteil mit besonders hohen Anforderungen zu realisieren (I-9 2011).

9.3.7 Zivilgesellschaftliche Akteure

Die zivilgesellschaftlichen Akteure können in Abhängigkeit von den Phasen des Planungsprozesses, in denen sie eine Rolle spielen, in zwei Hauptgruppen unterteilt werden: Zum einen sind es in den 1990er Jahren interessierte und betroffene Bürger, zu denen insbesondere die Bewohner der angrenzenden Stadtteile gehören, und zum anderen später die Bewohner und sonstigen Nutzer des neuen Stadtteils.

9.3.7.1 Interessierte und betroffene Bürger

Interessierte Bürger hatten im Rahmen des Verfahrens zur Änderung des Flächennutzungsplans über 100 Anregungen und Bedenken eingereicht, von denen jedoch keiner von der Stadtverwaltung und den Politikern beachtet wurde. Dies führte auf der Seite der engagierten Bürger zu großer Enttäuschung und Frustration und schlug sich auch in der damaligen Berichterstattung der Presse nieder. Die engagierten Bürger, Vereine und Initiativen in den betroffenen Stadtteilen Bemerode, Wülferode und Mittelfeld gründeten daraufhin 1994 drei Bürgerinitiativen¹⁵³: das Bürgerforum Bemerode/Kronsberg, den Expo-Treff Wülferode und den Arbeitskreis Expo Mittelfeld e.V.. Sie forderten eine intensive Bürgerbeteiligung und hatten zum Ziel, die Planung und Bebauung am Kronsberg kritisch zu begleiten. Sie befürchteten, dass die baulichen Entwicklungen am Kronsberg und auch auf dem Gelände der Expo 2000 zu großen Belastungen in ihren Wohnumfeld führen würden, insbesondere durch die beträchtliche Bevölkerungszunahme, die befürchtete Entwicklung eines sozialen Brennpunkts aufgrund des geplanten umfangreichen sozialen Wohnungsbaus, einer unzureichenden Ausstattung mit sozialer und öffentlicher Infrastruktur und die mit dem Bau verbundenen Verkehrsbelastungen (Kuklinski & Joppke 1997). Diese Bürgerinitiativen sowie weitere lokale Vereinigungen und Initiativen wurden nach dem Ratsbeschluss über die Durchführung einer erweiterten Bürgerbeteiligung ab 1995 vor allem über das Instrument der Anwaltsplanung in den Planungsprozess einbezogen.

9.3.7.2 Bewohner

Ab 1996 entwickelte sich mit dem Beginn des Reihenhaussonderprogramms (vgl. Kap. 9.4.9.2) eine relativ homogene, sehr engagierte und aktive Bevölkerungsgruppe in Form der Reihenseigentümer. Diese aus hauptsächlich jungen Familien bestehende Gruppe zählte aufgrund des vorgezogenen Beginns des Reihenhaussonderprogramms zu den ersten Bewohnern in Kronsberg. Diese an einer langfristigen Qualität ihres neuen Quartiers interessierte und folglich sozial sehr engagierte Bewohnergruppe, hat durch ihr Engagement und ihre Eigeninitiativen zu einer frühen Nachbarschaftsbildung und der Entwicklung einer Stadtteilidentität in Kronsberg beigetragen. Zudem nahm diese Gruppe indirekt die wichtige Funktion von Multiplikatoren für die Außenwahrnehmung des Kronsberg ein, in dem sie über ihre persönlichen sozialen Kontakte außerhalb ihres neuen Wohnorts zu einem positiven Bild des neuen Quartiers beitrug (I-2 2007). Es waren auch vor allem Mitglieder dieser Gruppe, die an den ökologischen Besonderheiten des Modellstadtteils interessiert waren.

Die Mieter waren dagegen eine heterogenere Gruppe, die durch einen sehr hohen Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund¹⁵⁴ und Empfängern von Transferleistungen¹⁵⁵ charakterisiert war (Landeshauptstadt Hannover 2009a). Für die große Mehrheit der Mieter spielten die ökologischen Qualitäten für ihren Zuzug keine Rolle. Bei dieser Gruppe waren vielmehr Faktoren wie der hohe Standard der Wohnungen, das qualitativ hochwertige nahe Wohnumfeld mit seinem großen Angebot an Frei- und Spielräumen und die gute Ausstattung mit sozialen Einrichtungen für den Zuzug ausschlaggebend. Besonders für Familien mit Kindern bietet Kronsberg ein optimales Umfeld und ist bei dieser Bevölkerungsgruppe dementsprechend beliebt (Kaul 2007).

9.4 Verwendete Schlüsselinstrumente und Prozessorganisation

Im folgenden Kapitel werden die im Realisierungsprozess verwendeten Schlüsselinstrumente vorgestellt. Dabei wird sowohl auf ihre Charakteristika eingegangen, als auch auf die Zielsetzungen, unter denen sie entwickelt und eingesetzt wurden. Ferner werden die Herausforderungen, die sich bei ihrem Einsatz gezeigt haben, erläutert. (Eine vertiefende und bewertende Betrachtung erfolgt dann in Kap. 9.7.) Die Charakteristika und Ausgestaltung der Instrumente determinieren die Beziehungen zwischen den Akteuren und definieren die Organisation und den Ablauf des Prozesses. Diese Prozessorganisation, die als Zusammenspiel zwischen beteiligten Akteuren und verwendeten Instrumenten verstanden werden kann, wird in Kap. 9.4.10 schematisch skizziert.

¹⁵³ Diese Bürgerinitiativen sind aus Volkshochschulkursen hervorgegangen. Seit den 1980er Jahren (der Hochzeit der Bürgerinitiativen im Rahmen von Stadtteilplanungen) wurden von der Volkshochschule Hannover Stadtteilplanungskurse angeboten, um interessierte Bürger, die sich in ihrem Stadtteil engagieren wollten, zu unterstützen und ihnen bei Bedarf eine gewisse Infrastruktur zu bieten (I-8 2011).

¹⁵⁴ Im Jahr 2008: 39,3% Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund in Kronsberg (24,3% gesamtstädtischer Durchschnitt in Hannover) (Landeshauptstadt Hannover 2009a).

¹⁵⁵ Im Jahr 2006: 30,4% Bevölkerungsanteil mit Transferleistungen in Kronsberg (15,5% gesamtstädtischer Durchschnitt in Hannover) (Landeshauptstadt Hannover 2009a).

Die Schlüsselinstrumente, die in den folgenden Unterkapiteln erläutert werden, können in Anlehnung an Kap. 4.5 verschiedenen Kategorien zugeordnet werden:

- bestehende formelle Instrumente: städtebauliche Entwicklungsmaßnahme;
- bestehende informelle Planungsinstrumente: städtebaulicher Ideenwettbewerb;
- bestehende informelle Instrumente in Form von Vertragslösungen: städtebaulicher Vertrag, Grundstückskaufverträge;
- bestehende informelle Beteiligungsinstrumente, teilweise mit neuartigen Elementen kombiniert: Anwaltsplanung, erweiterte Bürgerbeteiligung;
- neuartige informelle Planungsinstrumente zur Prozessorganisation mit Vernetzungscharakter, die eigens zur Realisierung des neuen Quartiers entwickelt worden sind, um seinen besonderen Ansprüchen gerecht zu werden: integrative Stadtentwicklung, kooperative Projektentwicklung, vernetzte Stadtteilarbeit und Stadtteilkoordination, teilweise mit Elementen informeller Beteiligungsinstrumente kombiniert;
- neuartige thematisch ausgerichtete Beteiligungsinstrumente, die eigens für den Prozess entworfen wurden: Umweltkommunikation;
- informelle Finanzierungsinstrumente (In-Sich-Finanzierung durch Gewinne aus Grundstücksverkäufen, Drittmittelfinanzierung über Beteiligungen und Sponsorengelder);
- finanzielle Anreizinstrumente (Wohnungsbauprogramm).

Darüber hinaus wurden auch herkömmliche formelle Instrumente (FNP, BPs etc.) im Prozess genutzt. In dieser Arbeit wird wegen ihrer Ausrichtung auf Urban Governance-Prozesse aber nur auf die Schlüsselinstrumente eingegangen, die die Besonderheit des Planungsprozesses ausgemacht haben.

9.4.1 Integrative Stadtentwicklung

Zur Ausgestaltung des innovativen Realisierungsprozesses entschied sich die Stadtverwaltung für eine Prozessorganisation im Sinne einer integrativen Stadtentwicklung. Diese **vernetzte Verwaltungsebene** wurde mit dem Ziel eingeführt, eine effiziente Arbeitsweise mit einer Koordinierung der sektoralen Themenfelder und der Abstimmung zwischen ihnen zu ermöglichen. Zudem sollten Prozessabläufe angesichts des hohen Zeitdrucks mit Hilfe dieses informellen organisationsbezogenen Planungsinstrumentes verkürzt und dennoch die Erstellung eines qualitativ hochwertigen Projekts, das den Anforderungen einer Weltausstellung genüge, sichergestellt werden.

1991 wurden in diesem Sinne dezernatsübergreifend zwei Gremien und mehrere Arbeitsgruppen zur Realisierung des Stadtteils Kronsberg eingerichtet (I-1 2006; I-2 2007):

- Die *Lenkungsgruppe* auf Dezernatenebene mit Entscheidungskompetenz, die anlassbezogen tagte. Ihr gehörten der Oberstadtdirektor sowie die Amtsleiter der Bau-, Umwelt- und Sozialdezernate an. Teilweise wurden die Beschlüsse in Absprache mit der niedersächsischen Staatskanzlei und dem Expo-Büro gefasst.
- Die *Steuerungsgruppe* auf Sachbearbeiterebene mit Koordinierungskompetenz und Ergebnisverantwortung¹⁵⁶, die im vierzehntägigen Rhythmus tagte. Sie bestand auf der Fachebene aus den jeweiligen Beauftragten der einzelnen Fachbereiche und der Liegenschafts-, Wohnungs- und Grünflächenämter, des Expo-Büros und des Amts für Koordinierung und Controlling sowie Vertretern der folgenden thematischen Planungsgruppen:
 - *Planungsgruppe Weltausstellung „J/2000“* im städtischen Baudezernat, die die Geschäftsführung für die Steuerungs- und Lenkungsgruppe innehatte und der die Ergebnisverantwortung und die Koordination städtebaulicher und stadtplanerischer Belange sowie der Bürgerbeteiligung oblagen;
 - *Planungsgruppe Umweltplanung Weltausstellung „K/2000“* im Umweltdezernat, die für die Gesamtkoordination aller ökologischen Belange und der Umweltkommunikation zuständig war;
 - *dezernatsübergreifende Planungsgruppe „D/2000“* mit Vertretern der Gesundheits-, Jugend- und Sozialdezernate, die die Koordinationsfunktion für sozialplanerische Aspekte innehatte und
 - *Planungsgruppe „C/2000“*, die federführend für die Finanzen war.

¹⁵⁶ Für die Projektdurchführung waren die einzelnen Fachbereiche der Verwaltung zuständig, die jedoch der Steuerungsgruppe gegenüber berichtspflichtig waren.

Die sektoralen Planungsgruppen und die beteiligten Ämter (u.a. OE 23 Liegenschaftsverwaltung, OE 64 Amt für Wohnungswesen) hatten die Aufgabe, projektspezifische Aspekte, die zu ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich gehörten, auszuarbeiten. Die Entscheidungskompetenzen lagen dabei bei den jeweiligen Leitern der Dezernate und Ämter bzw. bei der Lenkungsgruppe (I-2 2011a).

Die Arbeit der vernetzten Verwaltungsebene bzw. der kooperativen Prozessorganisation war im Gegensatz zu der üblichen Ressortzuständigkeit zu Beginn mit Schwierigkeiten verbunden, da es einige Zeit dauerte, bis die Kompetenzbereiche der jeweiligen Planungsgruppen von allen Beteiligten akzeptiert waren. Nachdem jedoch diese kooperative Prozessorganisation akzeptiert und eingespielt war, konnte durch die intensive Zusammenarbeit zwischen den Dezernaten und Ämtern die Abstimmung der neu zu formulierenden Standards der unterschiedlichen Teilaspekte gewährleistet werden (I-1 2006; I-2 2007).

Die vernetzte Verwaltungsebene im Sinne einer integrativen Stadtentwicklung wurde während des gesamten Realisierungsprozesses beibehalten. Diese Art der verwaltungsinternen Zusammenarbeit und Koordinierung bewährte sich und leistete den gewünschten Beitrag. Eine unerlässliche Voraussetzung für das Funktionieren dieser Art von Prozessorganisation war jedoch die Tatsache, dass in der Geschäftsstelle J/2000 äußerst erfahrene Mitarbeitende tätig waren (I-2 2007). Ein weiterer qualitätsfördernder Punkt war die intensive Zusammenarbeit mit externen Akteuren wie z.B. dem Kronsberg-Beirat oder den Test-Investoren im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Standards einer zukunftsfähigen Stadtentwicklung (vgl. Kap. 9.4.2).

9.4.2 Standards einer nachhaltigen zukunftsfähigen Stadtentwicklung

Bei den Standards einer nachhaltigen zukunftsfähigen Stadtentwicklung handelt es sich um ein informelles Planungsinstrument, das die Entwicklungsleitlinien für Kronsberg enthält. Sie sind das Ergebnis eines langen kooperativen Prozesses, an dem die Planungsgruppen, die Ämter der Stadtverwaltung und mehrere Schlüsselakteure außerhalb der Stadtverwaltung teilgenommen haben. Zu Letzteren zählen der Kronsberg-Beirat für inhaltliche Fragen, die Test-Investoren (später die IDB GmbH) für Fragen der Machbarkeit und der städtische Mieterbund für Fragen der Mieterperspektive.

Diese neu definierten Standards einer nachhaltigen zukunftsfähigen Stadtentwicklung umfassen folgende drei Bereiche: Städtebau (einschließlich ökonomischer Aspekte), Ökologie und soziale Planung¹⁵⁷. Grundsätzlich war die Planungsgruppe J/2000 für die Ausarbeitung der städtebaulichen, K/2000 ökologischen und D/2000 der sozialen Zielsetzungen zuständig, wobei Vertreter weiterer betroffener Ämter bei Bedarf hinzugezogen wurden. Der Lenkungsgruppe oblag die Entscheidungskompetenz, während die Steuerungsgruppe jeweils die Entscheidungsvorlagen erarbeitet hat.

Die Ausschreibungen der beiden Wettbewerbe 1992 und 1993 können als erste Grobfassungen der Standards betrachtet werden, die im weiteren Verlauf des Prozesses immer weiter konkretisiert wurden (I-2 2007).

Das Besondere bei dieser Arbeit war, dass auch „Test-Investoren“¹⁵⁸ in die Erarbeitung der Standards einbezogen wurden. Mit ihrem praktischen Know-how konnten sie einen Beitrag zur Realisierbarkeit konkreter Vorgaben leisten. Zudem war ihr Know-how sehr nützlich, um die Auswirkungen konkreter ökologischer Standards auf die Baukosten und somit auf die soziale Nachhaltigkeit zu berechnen. Die unterschiedliche Bewertung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses und der ökologischen Effizienz mancher Standards¹⁵⁹ führte während des Aushandlungsprozesses zeitweise zu starken Spannungen zum einen zwischen der öffentlichen Hand und den Test-Investoren und zum anderen zwischen den einzelnen verwaltungsinternen Planungsgruppen (I-5 2007; I-2 2007) (vgl. auch Schäffer 2012).

Für die Bauträger war es dabei wichtig, frühzeitig zu erfahren, welche Vorgaben die Stadt konkret fordern würde, um die finanzielle Machbarkeit der Maßnahmen prüfen zu können. Praktische Erfahrun-

¹⁵⁷ Ausführliche Beschreibung der Standards: siehe. auch Landeshauptstadt Hannover (2000); Landeshauptstadt Hannover (2004a: 47)

¹⁵⁸ Dabei handelte es sich vor allem um zwei private lokale Bauträger, die später auch als Realinvestoren in Kronsberg tätig und zugleich Grundeigentümer eines Drittels der Fläche waren. Zudem verfügten sie bereits über ein beträchtliches Know-how in der Realisierung ökologisch und sozial hochwertiger Wohnprojekte. Diese beiden sozial und ökologisch engagierten Bauträger hatten die Absicht, ein größeres zusammenhängendes Areal zu gestalten und gründeten dafür 1995 die IDB.

¹⁵⁹ Häufig kann die ökologische Effizienz von Maßnahmen – je nach Schwerpunktsetzung der Evaluationskriterien (bzgl. ihres Lebenszyklus bzw. der grauen Energie) – nicht eindeutig bewertet werden. Je nach Schwerpunktsetzung der Evaluationskriterien können so sehr gegensätzliche Überzeugungen entstehen, die die Definition von Standards erschweren.

gen in einigen der geforderten Bereiche¹⁶⁰ halfen ihnen bei dieser Bewertung (I-6 2007).

Das Ergebnis dieses Kooperationsprozesses, d.h. die endgültige Fassung der Standards, ist im städtebaulichen Vertrag und in den Grundstückskaufverträgen (vgl. Kap. 9.4.6) rechtlich verankert.

Eine Besonderheit war, dass die Standards während des gesamten Prozesses weiterentwickelt und dabei an sich verändernde Rahmenbedingungen und neue Erkenntnisse angepasst wurden. Letztere resultierten insbesondere aus dem technischen Fortschritt in der Forschung und den im Prozessverlauf gemachten Erfahrungen (I-2 2011a). So ist zu erklären, dass die in den Grundstückskaufverträgen enthaltenen Standards teilweise voneinander abweichen.

9.4.3 Städtebauliche Ideenwettbewerbe

1992 wurde ein internationaler stadt- und landschaftsplanerischer Ideenwettbewerb für das Weltausstellungsgelände und ein neues Wohngebiet östlich von Bemerode (d.h. den Kronsberg) durchgeführt. Eine international zusammengesetzte Jury wählte aus 60 Planungsteams 16 Gruppen zur Teilnahme aus. Der erste Preis ging an Arnaboldi, Cavadini, Hager (Locarno, Zürich) vor allem wegen der Kompaktheit und flächensparenden Raumgestaltung ihres Entwurfs. Zur Überarbeitung empfahl die Jury u.a. die Ergänzung der im Entwurf vorgesehenen Siedlungsflächen, um auf die von der Stadt angestrebte Zahl von 6000 Wohnungen im Bereich Bemerode-Ost zu kommen (Landeshauptstadt Hannover 1994a: 4 ff.).

1993 wurde der städtebauliche Ideenwettbewerb Bemerode-Ost ausgelobt. Es handelte sich dabei um eine Konkretisierung der Ergebnisse des internationalen Wettbewerbs von 1992 bezogen auf das Areal des geplanten Stadtteils Kronsberg. Von den 28 eingereichten Arbeiten erhielten fünf einen Preis, wobei der erste Preis an das Braunschweiger Büro Welp/Welp ging (vgl. Landeshauptstadt Hannover 2000: 10). Ausgewählt wurde dieser Entwurf insbesondere wegen der einfachen rasterförmigen Erschließungsstruktur, die das Areal in 75x75m große Bauflächen teilte und somit unterschiedliche Wohnformen zuließ. Unter Berücksichtigung der Anmerkungen der Jury (vor allem Reduzierung des Anteils an Verkehrsflächen bei gleichzeitiger Zusammenfassung eines Teils der Wohnblöcke zu größeren Einheiten und Reduzierung der Anzahl an Punkthäusern zugunsten anderer Bauformen) wurde dieser Entwurf überarbeitet und diente dann als Grundlage für die Bebauungspläne (Landeshauptstadt Hannover 1994a: 18).

9.4.4 Kooperative Projektentwicklung

Neben der ämterübergreifenden Zusammenarbeit im Sinne einer integrativen Stadtentwicklung beschloss der Stadtrat auf Empfehlung der Verwaltung, die Ausschreibung der Grundstücke einzeln vorzunehmen und die Entwicklung der einzelnen Bauprojekte im Sinne einer kooperativen Projektentwicklung durchzuführen. Ziel dieses informellen organisationsbezogenen Planungsinstruments war es, eine hohe ökologische und soziale Qualität sowie eine große Diversität der Teilprojekte sicherzustellen und gleichzeitig die Dauer des Genehmigungsverfahrens zu verkürzen.

Als erster Schritt wurde die **Grundstücksausschreibung**, in der auch die zuvor definierten Standards einer nachhaltigen zukunftsfähigen Stadtentwicklung festgeschrieben waren, unter der Leitung der Planungsgruppe J/2000 ämterübergreifend erarbeitet (vgl. Landeshauptstadt Hannover 1994b).

Auf dieser Grundlage konnten ab 1995 Projektvorschläge für die ausgeschriebenen Grundstücke eingereicht werden. Wie es sich zeigte, waren in erster Linie große Wohnungsbauunternehmen und -genossenschaften daran interessiert an einem derartigen Projekt der Weltausstellung teilzunehmen, da sie sich hierdurch erhofften, im Konkurrenzmarkt Hannover als besonders zukunftsorientiertes und umweltrespektierendes Unternehmen angesehen zu werden (I-1 2006). Die Anforderungen an die Bewerber waren dabei sehr hoch. Sie mussten sich verpflichten, die zahlreichen zum Teil wenig erprobten Standards einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung in ihre Vorhaben zu integrieren, was für sie ein gewisses Planungsrisiko beinhaltete (I-2 2007).

Der von den Bewerbern eingereichte **Projektvorschlag** wurde zunächst vom **Kronsberg-Beirat** begutachtet. Für die Auswahl waren neben der Qualität des Vorschlags die bestehende Integration des Bewerbers in den lokalen und regionalen Wohnungsmarkt und seine Pläne für ein langfristiges Enga-

¹⁶⁰ So hatte die Firmengruppe Gundlach 1992/93 mit Blick auf das Siedlungsprojekt Kronsberg in einem Mehrfamilienhaus, dem Doebbecke Hof, getestet, welche Kosten und Detailprobleme bei der Erfüllung der Vorgabe eines jährlichen Energiebedarfs von 50 kW/qm entstehen (I-6 2007).

gement ausschlaggebend¹⁶¹ (I-2 2011a). Auf diese Weise sollte ausländische Bodenspekulation am Kronsberg verhindert werden. Gleichzeitig wurde angenommen, dass Bauträger, die bereits fest im lokalen und regionalen Wohnungsmarkt integriert sind, ein größeres Interesse an der langfristigen Erhaltung der Qualität ihrer Projekte haben, als Bauträger, die den Kronsberg als reines Spekulationsobjekt ansähen und dortige Liegenschaften aufgrund der geographischen Entfernung fernsteuern würden. Die räumliche Nähe der Bauträger ermöglichte darüber hinaus eine intensive Zusammenarbeit zwischen den Investoren und der Stadt (I-1 2006). Nach Prüfung der eingegangenen Bewerbungen durch die Stadt und nach Abstimmung mit dem Kronsberg-Beirat wurde den Bewerbern ein grundstückbezogener Vergabevorschlag unterbreitet (Landeshauptstadt Hannover 1994b: 25).

In **obligatorischen Projektbesprechungen** wurden dann die Bauprojekte zwischen dem Bauträger, dessen Architekten und den betroffenen Verwaltungseinheiten konform mit den vorgegebenen Standards weiterentwickelt. Das Besondere an diesen Projektbesprechungen war zum einen, dass Vertreter aller betroffenen Ämter anwesend waren, so dass eine frühzeitige Abstimmung und somit eine größere Projektqualität gewährleistet werden konnte. Zum anderen war es neu, dass neben dem Architekten des Bauträgers auch der Investor selbst bei diesen Gesprächen anwesend war, wodurch sie eine größere Verbindlichkeit erhielten, und somit die Umsetzungssicherheit und Projektqualität erhöht wurden (I-2 2007). (Diese obligatorischen Projektbesprechungen wurden auch mit den Investoren durchgeführt, die für ihre Bauprojekte von der IDB Grundstücke erwarben (I-2 2011a).)

Diese Vorgehensweise beschleunigte den Planungsprozess, da alle Ämter gleichzeitig Stellung beziehen bzw. ggf. Änderungswünsche vorbringen konnten. Die Projektbesprechungen während der Konkretisierung der Bauvorhaben ermöglichten es darüber hinaus, die relativ strengen und neuartigen, noch wenig erprobten Vorgaben mit den Projektträgern abzustimmen und Fragen zur Qualitätssicherung zu beantworten. Die erfolgreiche Qualitätssicherung eines jeden Teilprojekts durch ein unabhängiges Büro war in der Tat Voraussetzung für die Erteilung der Baugenehmigung (I-1 2006). Auf dieser Basis wurde nach entsprechender Beschlussfassung durch die politischen Gremien die endgültige Zusage zum Grundstücksverkauf gegeben und der **Grundstückskaufvertrag** unterzeichnet. Aufgrund der Abstimmungen, die vorher stattgefunden hatten, konnte die darauf folgende Baugenehmigung wesentlich schneller erteilt werden als in herkömmlichen Prozessen (I-2 2007).

Der intensive und institutionalisierte Kontakt im Sinne einer kooperativen Projektentwicklung zwischen der Stadt und den Bauträgern wurde im Zusammenhang mit der Realisierung des Kronsbergs zum ersten Mal in Hannover praktiziert. Diese Vorgehensweise hat sich dabei als sehr qualitätsfördernd herausgestellt, auch wenn sie zunächst von einigen Investoren abgelehnt wurde. Sie sahen vor allem den dadurch entstehenden zeitlichen Mehraufwand als ungerechtfertigt an. Doch dadurch, dass die gemeinsam abgestimmten Projekte die Grundlage für die Grundstückskaufverträge bildeten und die sich daran anschließenden **Baugenehmigungsverfahren** aufgrund der vorherigen Abstimmung stark verkürzt werden konnten, dauerte das Verfahren letztendlich nicht länger als bei der traditionellen Vorgehensweise (I-2 2007).

Während der Phase der kooperativen Projektentwicklung sind aber auch einige Bauträger aus dem Prozess ausgetreten. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich diese Bauträger während der Projektbesprechungen bewusst wurden, dass sie die anspruchsvollen Zielsetzungen nicht würden erfüllen können oder wollen, oder dass sie den Zeitaufwand für die obligatorischen Projektbesprechungen als unangemessen empfanden. Der Gesamtprozess wurde dadurch jedoch nicht behindert. Er wurde eher sogar gefördert, da auf diese Weise Bauträger mit abweichenden Vorstellungen frühzeitig aus dem Prozess ausgestiegen sind (I-2 2007).

Neben den beschriebenen abweichenden Zielvorstellungen gab es aber noch einen anderen Faktor, der dazu beitrug, dass das Interesse potentieller Bewerber geringer ausfiel als von den politisch-administrativen Akteuren ursprünglich angenommen. 1995/96 kam es bundesweit zu einer Entspannung des Wohnungsmarkts. Sinkende Nettoeinkommen bei gleichzeitig hohen Steuern reduzierten die Wohnungsnachfrage. Für potentielle Investoren bedeutete dies, dass sie in bestehenden Objekten in anderen Stadtteilen Leerstand erzeugen würden, falls sie in Kronsberg ein zusätzliches Projekt realisierten (I-2 2011c). Dies führte dazu, dass einige Bewerber, die zwar grundsätzlich den anspruchsvollen Zielvorgaben positiv gegenüber standen und ein Bauvorhaben in Kronsberg geplant hatten, während des kooperativen Projektentwicklungsprozesses aufgrund der sich ändernden Rahmenbedingungen ihre Projektbewerbung wieder zurückzogen.

¹⁶¹ Auch wenn die Grundstücke international ausgeschrieben wurden, so war die Demonstration eines glaubwürdigen Interesses am Wohnungsmarkt der Region Hannover Voraussetzung, damit sich ein Bewerber für eine Teilprojektrealisierung am Kronsberg qualifizieren konnte.

9.4.5 Selbstorganisation der IDB und ihrer Investoren mit eigenem Quartiersarchitekten

Parallel zur kooperativen Projektentwicklung durch die öffentliche Hand und die Einzelinvestoren (im Rahmen der städtischen Grundstücksausschreibung) und parallel zu der intensiven Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und der IDB, stand die IDB in einem engen, selbst organisierten Kooperationsverhältnis zu „ihren“ IDB-Investoren.

Während der monatlichen Investorentreffen fand unter der Leitung des eigens von der IDB angestellten Quartiersarchitekten ein intensiver Austausch mit den etwa ein Dutzend IDB-Investoren statt. Der Quartiersarchitekt hatte neben der Koordinierung der Bauprojekte der IDB-Investoren die wichtige Aufgabe, die IDB-Investoren bei ihren Bauvorhaben hinsichtlich der Realisierung der anspruchsvollen Standards zu beraten und die Umsetzung der nachhaltigen Planungsziele zu überprüfen. Zudem war er für Gestaltungsfragen im IDB-Areal und für die Abstimmung der das IDB-Areal betreffenden Planungen mit der öffentlichen Hand zuständig. Zu den regelmäßigen Investorentreffen wurden nach Bedarf städtische Schlüsselakteure wie z.B. Vertreter der Wohnungsbauförderung oder der Stadtwerke (zur Diskussion des Nahwärmesystems) eingeladen, um eine hohe Qualität der Planung von Anfang an zu gewährleisten. Darüber hinaus organisierte der IDB-Investorenkreis nach Bedarf Informationsveranstaltungen und Fortbildungen für seine Mitglieder, um das nötige Know-how über die neuartigen Standards zu vermitteln. Dabei konnte oft auf internes Wissen zurückgegriffen werden.

Die intensive Kooperation zwischen den IDB-Partnern hatte mehrere Vorteile. Zum einen konnte auf diese Weise eine hohe Kohärenz der Beplanung des IDB-Areals sichergestellt werden. Darüber hinaus konnten IDB-Bauträger durch Informations- und Diskussionsveranstaltungen frühzeitig in die Planung einbezogen und so Meinungsverschiedenheiten zwischen den Investoren hinsichtlich der strengen Vorgaben ausgeglichen werden. Und schließlich konnte die IDB-Investorengruppe ihre Interessen gegenüber der Stadt durch ihren eigenen Koordinator und Sprecher mit einer Stimme vertreten. Für die Stadt hatte dies den Vorteil, dass sie nicht mit jedem Investor einzeln verhandeln musste (I-5 2007).

Die Investorentreffen wurden von der Planungs- bis zur Nutzungsphase, d.h. bis ungefähr 2003 durchgeführt. Auf diese Weise konnten auch im späteren Verlauf des Prozesses Probleme, die bei der Realisierung und der Nutzung entstanden, durch Erfahrungsaustausch oder durch das Heranziehen externer Experten gemeinsam gelöst werden (I-5 2007).

9.4.6 Städtebaulicher Vertrag und Grundstückskaufverträge

1993 hatten die politischen Gremien der Stadt Hannover beschlossen, eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach § 165 BauGB zur Entwicklung des Kronsbergs durchzuführen¹⁶². Da sich alle Grundstückseigentümer der nicht der Stadt gehörenden Flächen des städtebaulichen Entwicklungsgebietes zur Mitwirkung bereit erklärten, indem sie mit der Stadt Hannover einen städtebaulichen Vertrag nach § 6 des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch (BauGB-MaßnG) unterzeichneten, beschlossen die politischen Gremien 1995 auf Empfehlung der Verwaltung (vgl. Drucksache Nr. 992/95), die vorbereitenden Untersuchungen zur Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme einzustellen.

1996 wurden zwei städtebauliche Verträge (für die Vertragsgebiete Kronsberg Mitte und Kronsberg Nord) zwischen der Stadt und der IDB sowie den beiden Bauträgern, Delta Bau AG und der Gundlach GmbH & Co Bauunternehmen und Bauträger, abgeschlossen. Durch sie wurden die Rahmenbedingungen und einzuhaltenden Standards für die ca. 1500 Wohneinheiten im Vertragsgebiet geregelt. Sie bezogen sich u.a. auf

- die Erschließung des Vertragsgebiets auf Kosten der IDB, die zudem in einem mit der Stadt abzuschließenden Erschließungsvertrag geregelt wird;
- die Beteiligung der IDB an den Kosten der erforderlichen öffentlichen Infrastruktur im Vertragsgebiet;
- die Vereinbarung von Ablöseverträgen zwischen der IDB und der Stadt über den Erschließungsaufwand für die innerhalb und außerhalb des Vertragsgebietes liegenden Straßen;
- das Einsetzen eines durch die IDB finanzierten Quartiersarchitekten zur laufenden Begutach-

¹⁶² Das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme wird i.d.R. eingesetzt, um die Vorbereitung und zügige Durchführung einer im öffentlichen Interesse liegenden Entwicklung eines Ortsteils oder Gemeindeteils zu gewährleisten. Dazu wird die Gemeinde aufgefordert, alle Grundstücke im baulichen Entwicklungsbereich zu erwerben. Für den Fall, dass Grundstückseigentümer im städtebaulichen Entwicklungsgebiet nicht bereit sind, ihr Grundstück an die Gemeinde zu veräußern, können sie gemäß § 87 BauGB enteignet werden.

tung, Abstimmung und Koordinierung der Planungen im Vertragsgebiet mit der Stadt;

- die Errichtung von Gebäuden im NEH-Standard mit einer max. Heizenergiekennzahl von 50 kWh/m²-Bedarfwert nach hessischem Landesenergiegesetz LEG, nachzuweisen durch eine Qualitätssicherungsstelle;
- die Sicherung einer ausgewogenen sozialen Durchmischung u.a. durch öffentlich geförderten Wohnungsbau und städtische Belegungsrechte für 200 Wohnungen;
- die Entwicklung eines lokalen Verteilungskonzepts durch den Bauträger im Einvernehmen mit der Stadt zur Herstellung sozialer Verfügungsräume auf 2% der Flächen im Geschosswohnungsbau.

Die beiden städtebaulichen Verträge, die Umlegungsregelung, der Erschließungsvertrag und die Ablösevereinbarungen sind das Ergebnis mehrjähriger Aushandlungsprozesse zwischen der Stadt und der IDB. Die in ihnen verankerten Regelungen wurden bei der später folgenden Veräußerung von Teilgrundstücken des IDB-Areals an die IDB-Investoren in die Kaufverträge übertragen. Auch bei der Veräußerung stadteigener Flächen wurden diese Regelungen in den jeweiligen Grundstückskaufverträgen festgehalten. Auf diese Weise wurde sichergestellt, dass die Investoren, die bei der Stadt Grundstücke erwerben wollten, die gleichen Bedingungen zu erfüllen hatten wie die IDB-Investoren.

9.4.7 Umweltkommunikation

Eine Besonderheit bei der Realisierung des Quartiers Kronsberg war das umfassende Umweltkommunikationskonzept¹⁶³ als informelles themenbezogenes Beteiligungsinstrument, das eigens für das Quartier Kronsberg entwickelt worden war¹⁶⁴. Es bezog sich vorrangig auf die (zukünftigen) Bewohner des Quartiers Kronsberg, darüber hinaus aber auch auf die Information der allgemeinen Öffentlichkeit (s.u.). Das Konzept wurde von der KUKA (vgl. Kap. 9.3.4.3), die 1997 für diese Aufgabe gegründet wurde, in enger Zusammenarbeit mit den Fachämtern und den übrigen Kooperationspartnern erarbeitet und umgesetzt.

In einer ersten Phase (bis ca. Ende 1998) bestand das Ziel darin, die ökologische Qualität des Stadtteils zu sichern. Um den am Bau beteiligten Akteuren (Investoren, Planern, Architekten, Handwerkern und Hausmeistern) die notwendigen Kenntnisse für die Realisierung umweltgerechten Bauens zu vermitteln, wurden zielgruppenspezifische Qualifizierungsmaßnahmen angeboten.

Mit dem Einzug der ersten Bewohner bestand ein weiteres Ziel darin, diese über die besonderen Qualitäten des Quartiers aus der Perspektive der Nachhaltigkeit zu informieren, ihnen den richtigen Umgang mit den technischen Anlagen in ihren Wohnungen zu vermitteln und sie allgemein für ein umweltgerechtes Verhalten zu sensibilisieren, damit auch sie ihren Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung leisteten (vgl. Abb. 3.27 im Anhang A3). Dazu wurden vielfältige Instrumente eingesetzt, wie z.B. Diskussionsveranstaltungen, Seminare, Vorträge, Infoblätter und Zeitschriften. Darüber hinaus erhielten alle Einwohner beim Einzug den sogenannten Kronsberg-Ordner, in dem Informationen über umweltgerechtes Verhalten zusammengefasst waren.

Als dritte Säule wurde das Ziel verfolgt, die Akzeptanz dieses Projekts in der allgemeinen Öffentlichkeit zu fördern und es darüber hinaus als Mittel zur Umweltkommunikation und Sensibilisierung zu nutzen. Dieser Beitrag richtete sich an Journalisten als Multiplikatoren, an die Fachöffentlichkeit, an interessierte Besucher des Quartiers und der Expo und an die allgemeine Öffentlichkeit. Er umfasste u.a. Führungen und Informationsveranstaltungen über den Kronsberg (Landeshauptstadt Hannover 2004a: 37 f.).

Die stadtteilbezogene Umweltkommunikation und ihre Wirkungen wurden 2001 bis 2003 in einer Evaluation untersucht. Die Studie kam zu dem Ergebnis, dass die durch die KUKA institutionalisierte Umweltkommunikation eine positive Resonanz in der Bevölkerung fand und zu einem hohen Informationsgrad und großer Akzeptanz beigetragen hat. Zudem ist es der KUKA gelungen, durch zielgerichtete Angebote Bewohner verschiedener Milieus im Stadtteil anzusprechen und so eine breitere Bevölkerungsschicht zu erreichen als es durch viele herkömmliche Umweltberatungsstellen bisher möglich

¹⁶³ Das Konzept behandelte die Themenbereiche Abfall, Energie, Wasser, Mobilität, Ernährung, Landschaft und Stadtteilarbeit. Ausführliche Informationen: vgl. Landeshauptstadt Hannover (2004a: 37 ff.); Danner (2003); Landeshauptstadt Hannover (2000: 38); KUKA (1998); KUKA (2001).

¹⁶⁴ Rahmensetzende Meilensteine in Hannover: Die Landeshauptstadt Hannover richtete bereits 1994 eine Klimaschutzleitstelle ein und beschloss 1996 als eine der ersten deutschen Städte ein ambitioniertes Klimaschutzprogramm. Mit dem 1998 gegründeten „enercity-Fonds proKlima“ wurden zudem zielgerichtete, effiziente Klimaschutzmaßnahmen entwickelt und ihre Finanzierung sichergestellt (Klimaschutzagentur 2004).

war (Danner 2005: 27 ff.). Die Qualifizierungsmaßnahmen für die Investoren wurden von diesen dagegen unterschiedlich bewertet. Während manche dieses Ausbildungsangebot als positiv und hilfreich bewerteten, sahen es andere eher kritisch. Bei letzteren handelte es sich u.a. um Investoren, die bereits über das nötige praktische Wissen über umwelt- und sozialverträgliches Bauen verfügten und einen Erfahrungsaustausch zwischen Investoren, wie er z.B. zwischen den IDB-Investoren erfolgte, als effizienter angesehen haben (vgl. auch Kap. 9.7.2).

Da sich die Arbeit der KUKA aber grundsätzlich bewährt hatte und weiterhin ein großer Bedarf in diesem Themenfeld bestand, wurde 2001 die gemeinnützige **Klimaschutzagentur Region Hannover GmbH** gegründet, um die Arbeit der KUKA für die Region fortzusetzen (vgl. Kap. 10.3.9.2).

9.4.8 Erweiterte Bürgerbeteiligung

Die Bürgerinformation und -beteiligung auf Stadtteilebene¹⁶⁵ zur Realisierung des nachhaltigen Modellquartiers umfasste zwei Hauptpfeiler:

- Die formale Bürgerbeteiligung für das Flächennutzungsplan-, das Bebauungsplan- und das Planfeststellungsverfahren. Da diese formale Bürgerbeteiligung den allgemein üblichen, gesetzlich geregelten Verfahren entsprach, wird hier nicht im Detail darauf eingegangen. Es ist jedoch anzumerken, dass die Nichtbeachtung der über 100 Anregungen und Bedenken von Bürgern im Flächennutzungsplan-Änderungsverfahren bei den Bürgern zu großer Frustration führte und daraufhin auf zivilgesellschaftlicher Seite zur lauten Forderung nach einer intensiven Bürgerbeteiligung führte (Kuklinski & Joppke 1997).
- Die erweiterte, d.h. über das gesetzlich geregelte Mindestmaß hinausgehende Bürgerbeteiligung und Information, die die folgenden Pfeiler umfasste (I-2 2007):
 - öffentliche Sitzungen der Bezirksräte und Bürgerfragestunden;
 - öffentliches Stadtteil-Forum mit Arbeitskreisen (Bürgerforum e.V.);
 - Anwaltsplanung mit regelmäßigen Sprechstunden und Veranstaltungen (vgl. Kap. 9.4.8.2);
 - Stadtteilkordinator der Verwaltung mit regelmäßigen Sprechstunden (vgl. Kap. 9.4.8.4);
 - Stadtteilinformationsveranstaltungen und schriftliche Informationen der Verwaltung.

Das Konzept zur erweiterten Bürgerbeteiligung wurde vom Rat der Stadt Hannover mit Zustimmung der Bezirksräte im März 1995 beschlossen. Die erweiterte Bürgerbeteiligung setzte also zu einem Zeitpunkt ein, als wichtige Grundsatzentscheidungen über die Wettbewerbsergebnisse und die Gestaltung des neuen Stadtteils schon gefällt bzw. weit fortgeschritten waren. Dieses späte Einsetzen der erweiterten Bürgerbeteiligung (trotz der vorhergehenden Diskussionen und der seit 1991 bestehenden Kenntnis ihrer Notwendigkeit) wurde „von hannoverschen Politikern offiziell mit dem Hinauszögern von Grundsatzentscheidungen des Bundes zur Expo begründet“ (Kuklinski & Joppke 1997: 3).

Auf einige Elemente der aufgezählten Pfeiler der erweiterten Bürgerbeteiligung und -information wird im Folgenden in chronologischer Reihenfolge des Auftretens näher eingegangen.

9.4.8.1 Stadtteilinformationsveranstaltungen und Info-Picknicks

Ab 1995 organisierte die Stadtverwaltung in einem zweimonatlichen Rhythmus Stadtteilinformationsveranstaltungen für die Bewohner der angrenzenden Stadtteile. Bei jeder dieser Veranstaltungen wurde ein konkretes Thema diskutiert, wobei die Vorschläge für die Themen der Folgesitzung von den Bewohnern kamen. Auf diese Weise konnte der Dialog mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen sichergestellt werden (I-2 2007).

Aus diesen Informationsveranstaltungen gingen schließlich die Info-Picknicks hervor, d.h. für eine breite Öffentlichkeit angelegte Informationsveranstaltungen auf dem Kronsberg-Gelände. Das erste Info-Picknick fand 1996 statt und wurde von rund 2000 interessierten Hannoveranern und zahlreichen Kommunalpolitikern besucht. Diese Info-Picknicks waren als reine Informationsveranstaltungen vorgesehen. Anregungen seitens der Bevölkerung konnten aufgrund der hohen Teilnehmerzahlen nicht entgegengenommen werden. Die Teilnehmerzahlen stiegen im Folgejahr auf etwa 10.000 und damit um das Fünffache an (I-2 2007).

¹⁶⁵ Darüber hinaus gab es eine erweiterte Bürgerbeteiligung auch auf gesamtstädtischer Ebene, die sich auf die Weltausstellung im Allgemeinen bezog (vgl. Ibert 2007: 51 ff.).

9.4.8.2 Anwaltsplanung

Die Einbeziehung der Zivilbevölkerung bzw. von Bürgern aus den betroffenen angrenzenden Stadtteilen erfolgte insbesondere mit Hilfe des Instruments der Anwaltsplanung¹⁶⁶. Das Einrichten einer Anwaltsplanung war von interessierten Bürgern (vor allem aus den angrenzenden Stadtteilen) und den 1994 gegründeten Bürgerinitiativen sowie von politischer Seite gefordert worden (I-8 2011). Nach einem Ratsbeschluss von 1995, wurde für den Zeitraum von 1995 bis 2001 ein Anwaltsplaner eingesetzt (vgl. auch Kap. 9.3.4.1).

Auch wenn die Anwaltsplanung von den Bürgerinitiativen gefordert worden war, äußerten einige Bürger zu Beginn doch Vorbehalte aufgrund ihrer Frustration wegen ihrer bis dahin wenig erfolgreichen Beteiligung und wegen der mangelnden Berücksichtigung ihrer Vorschläge bei den planerischen Grundsatzentscheidungen (Kuklinski & Joppke 1997).

Zu den rechtlich festgeschriebenen Aufgabenbereichen der Anwaltsplanung zählten u.a. die fachliche Beratung und Unterstützung der Bürger in planerischen Aspekten, die Initiierung und Organisation von Bürgerforen in Bemerode/Kronsberg und Mittelfeld, die Betreuung von thematischen Arbeitsgruppen, das Führen eines Bürgerbüros und die Durchführung von Öffentlichkeitsarbeit sowie von Kooperations- und Vernetzungsaktivitäten (Kuklinski & Joppke 1997). Dabei bezog sich die Arbeit des Anwaltsplaners nicht nur auf das neue Quartier Kronsberg, sondern hatte ausdrücklich auch die Aufgabe, in den anliegenden Stadtteilen die dortige Bürgeraktivierung zu fördern, die Wohnumfeldqualität, insbesondere in Mittelfeld, zu verbessern und die Identität und das Verantwortungsbewusstsein der Bewohner für ihren Stadtteil zu stärken (vgl. auch Kuklinski & Joppke 1997). Ziel war es in erster Linie, Probleme in den angrenzenden Stadtvierteln zu lösen. Darüber hinaus sollte aber auch durch die Verbesserung der Wohnsituation eine Akzeptanzsteigerung der dort lebenden Bewohner gegenüber der Siedlungserweiterung in Kronsberg erreicht werden. So sollten die Bewohner sehen, dass sie auch indirekte Vorteile aus der Stadterweiterung ziehen würden.

Die inhaltlichen Aufgabenfelder der Anwaltsplanung waren rechtlich festgelegt, wobei u.a. auch explizit bestimmt war, dass sich die Arbeit des Anwaltsplaners auch an den Belangen der Bürger auszurichten habe (Landeshauptstadt Hannover 1995: § 1). Der Anwaltsplaner war somit vor allem in den Bereichen aktiv, die für die Bürger von Belang waren (I-8 2011), wie z.B. im Bereich der Verkehrsplanung. Das Konzept der Verkehrsplanung der Stadt wurde von den Bürgern im Rahmen der Anwaltsplanung und in den themenbezogenen Arbeitsgruppen aus Eigeninitiative überarbeitet. Deren Vorschläge zu Änderungen in der Verkehrsführung¹⁶⁷ (s.u.) wurden im weiteren Verlauf in das Konzept aufgenommen. Weitere Themen, bei denen die Bürger im Rahmen der Anwaltsplanung aktiv waren, waren die Planungen des Stadtteilplatzes, des Stadtteilparks, der Kirchen, der sozialen Infrastruktur und der Einrichtung eines Bauernmarkts¹⁶⁸ auf dem Stadtteilplatz (I-8 2011). Zu einem späteren Zeitpunkt bewirkte der Anwaltsplaner infolge der Beschwerden der Bewohner bei der üstra Hannoversche Verkehrsbetriebe AG, dass die Taktzeiten der Busse, die Kronsberg mit der Innenstadt verbanden, bevor die Straßenbahn fertiggestellt war, erhöht wurden (I-3 2007). Und bei Divergenzen zwischen Bewohnern und Bauträgern bzw. deren Vermietern vermittelte er und setzte sich für die Belange der Bürger ein (I-8 2011).

In Abhängigkeit des bearbeiteten Aufgabenfelds stand der Anwaltsplaner im engen Kontakt mit den betroffenen Verwaltungseinheiten und Vertretern aus der Politik. Mit einigen Verwaltungseinheiten gab es vor allem aufgrund unterschiedlicher Auffassungen der Definition der Aufgabenbereiche der Anwaltsplanung anhaltende Unstimmigkeiten, auf die in Kap. 9.6.2.7 differenzierter eingegangen werden.

9.4.8.3 Bürgerforum Bemerode/Kronsberg

Das Bürger- bzw. Stadtteilforum Bemerode/Kronsberg wurde in Kooperation mit den ortsansässigen Bürgerinitiativen als eingeschriebener Verein gegründet. Seine Begleitung bzw. Unterstützung und Moderation war auch Teil der Anwaltsplanung (Kuklinski & Joppke 1997). Im Bürgerforum bzw. seinen nach Bedarf gegründeten Arbeitsgruppen diskutierten und bearbeiteten die Bürger für sie relevante Belange (vgl. Aufgabenbereiche der Anwaltsplanung). Durch Ansprechpartner der Planungsgruppe J/2000 oder K/2000 wurden sie bei Bedarf über konkrete Planungen informiert und konnten ggf. Stel-

¹⁶⁶ Mit diesem Instrument hatte die Stadt Hannover, die über eine besonders ausgeprägte Beteiligungskultur verfügt, bereits seit den 1970er Jahren Erfahrungen gesammelt (Illy & Selle 1998: 4 f.).

¹⁶⁷ Z.B. die Vorschläge, die geplante vierspurige Straße nach Wülferode auf eine zweispurige zu reduzieren und die Überarbeitung der Einbahnstraßenregelung zur Erzielung einer stärkeren Verkehrsberuhigung (I-8 2011).

¹⁶⁸ Dieser Bauernmarkt wurde auf Initiative der Bürger mit starkem Engagement des Anwaltsplaners eingerichtet. Nach einer Probephase musste der regelmäßig stattfindende Obst- und Gemüsemarkt aber aufgrund unzureichender Nachfrage bzw. Kaufkraft der Bewohner wieder eingestellt werden (I-8 2011).

lung nehmen (I-3 2007). Auch der Anwaltsplaner hat sich dafür eingesetzt, dass Belange der Bürger von den entsprechenden Vertretern der Verwaltung und Politik gehört wurden und Beachtung fanden, wie z.B. in den Bezirksräten, in denen der Anwaltsplaner vom aktuellen Stand seiner Arbeit regelmäßig berichtet hat.

An den ersten beiden Veranstaltungen des Forums nahmen jeweils etwa 50 bis 70 Personen teil, bei den folgenden Veranstaltungen reduzierte sich die Teilnehmerzahl auf ca. 25 bis 40 (Kuklinski & Joppke 1997). Eine Repräsentativität bzgl. der Bevölkerungsverteilung in Kronsberg gab es nicht. Es waren vor allem bessergestellte zukünftige Reihen- und Einzelhauseigentümer in Kronsberg und Bewohner aus Bemerode vertreten. Die Anzahl der Mitglieder des Bürgerforums ging mit Fertigstellung des Quartiers stark zurück und betrug im Jahr 2000 nur noch 12. Das Bürgerforum wurde 2004 aufgelöst, da seine Funktion nicht mehr benötigt wurde und die Bürgerbeteiligung seither durch den KroKuS gefördert und organisiert wird (Kaul 2007).

9.4.8.4 Stadtteilkoordination

Das Instrument der Stadtteilkoordination stellte mit seiner Koordinierungs- und Vermittlungsfunktion eine wichtige Verbindung zwischen der Stadtverwaltung und der Quartiersebene her. Es umfasste die Koordination der auf Quartiersebene beteiligten Akteure, insbesondere auch bei der Vermarktung der Grundstücke. Ein wichtiges Charakteristikum dieses Instruments war die regelmäßige Sprechstunde vor Ort, durch die der Stadtteilkoordinator der Verwaltung umfassendes Wissen über die Situation im Quartier erlangte. Auf diese Weise war er über die Anliegen der Bewohner und Bauträger informiert und konnte diese gebündelt an die entsprechenden Verwaltungseinheiten weiterleiten. Probleme konnten somit frühzeitig erkannt und durch Vermittlung und Koordination gelöst werden. Dadurch konnten negative Schlagzeilen über eskalierende Probleme vermieden werden (I-2 2007). Über die Besonderheiten und Wirkungen dieses Instruments wird auch in Kap. 10 (u.a. in Kap. 10.2.3.3, Kap. 10.3.8 und Kap. 10.4.1) eingegangen.

9.4.8.5 Informationsveranstaltungen für Reihenhauseigentümer

Für die Eigentümer der über das Reihenhäuser Sonderprogramm (vgl. Kap. 9.4.9.2) realisierten Reihenhäuser wurden separate Informationsveranstaltungen organisiert, da viele von ihnen zu Beginn signalisierten, sich in Kronsberg engagieren zu wollen. Ziel war es, die Eigentümer als Multiplikatoren zu benutzen, um über Mund-zu-Mund-Werbung in ihrem Bekanntenkreis für die Qualitäten des Kronsberg zu werben und so zur Verbesserung seines Images beizutragen. Zu diesem Zweck wurden Besichtigungen des Baugebietes organisiert und die Eigentümer mit umfangreichem Informationsmaterial versorgt, um ihnen auf diese Weise das nötige Wissen für eine Antwort auf die oft gestellte Frage, warum sie gerade in Kronsberg ein Reihnhaus bauen möchten, zu vermitteln. Darüber hinaus gab man ihnen somit die Möglichkeit, sich der besonderen Qualitäten ihres zukünftigen Wohnorts bewusst zu werden (I-2 2007).

9.4.8.6 Erweiterter Bürgerbeteiligungsprozess zur Gestaltung des Stadtteilplatzes Thie

1998 wurden die Einwohner von Bemerode und die zukünftigen Bewohner von Kronsberg zu einem Workshop eingeladen, bei dem sie an der Gestaltung des Stadtteilplatzes Thie teilnehmen konnten, indem sie einen von drei preisgekrönten Entwürfen auswählten. Aus kommunalem Rechtsverständnis hatte damit eine erweiterte Bürgerbeteiligung stattgefunden. Wie sich jedoch herausstellte, war der Gestaltungsspielraum der Bürger sehr gering (da nur ein Entwurf aus den drei fertigen Entwürfen ausgewählt werden konnte). Zudem wurde die Beteiligung nicht ausreichend zielgruppengerecht gestaltet. In der Tat waren die drei Entwürfe graphisch so abstrakt gestaltet, dass die Bürger Schwierigkeiten hatten, sie zu verstehen. Aufgrund dieser Verständnisprobleme, die eine aktive Einbringung der Bürger verhinderte, war ihr Einfluss in diesem Beteiligungsverfahren relativ gering (I-3 2007; I-6 2007). Da die bauliche Ausprägung des Stadtteilplatzes nach seiner Fertigstellung zu großer Unzufriedenheit bei den Bürgern führte, die sowohl Funktions- als auch Gestaltungsmängel beklagten, wurde 2008 ein neuer Bürgerbeteiligungsprozess initiiert, um diese Mängel zu beheben (vgl. Kap. 10.3.1).

9.4.8.7 Bürgerbeteiligung durch Bauträger

Neben der erweiterten Bürgerbeteiligung auf Stadtteilebene, wurden auf Baublockebene die zukünftigen Mieter von einigen Bauträgern auf unterschiedliche Weise beteiligt.

So hat z.B. die Gesellschaft für Bauen und Wohnen Hannover (GBH), die in Kronsberg u.a. das ca. 150 Wohneinheiten umfassende Projekt "KronsbergKarree" im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau realisiert hat, eine intensive Bewohnerbeteiligung durchgeführt. Durch aktive Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten der zukünftigen Bewohner in unterschiedlichen Themenfeldern sollten

die Nachbarschaftsbildung und die Identifikation der Bewohner mit ihrer Wohnung und dem Wohnumfeld gefördert werden. Übergeordnetes Ziel war es, hierdurch sowohl eine Steigerung des Gebrauchswertes der Wohnungen und des Wohnumfeldes für die zukünftigen Bewohner zu erreichen, als auch eine höhere Akzeptanz von ökologischen Maßnahmen. Die zukünftigen Mieter wurden bei der Zusammenstellung der Hausgemeinschaften und bei der Grundrissgestaltung beteiligt. Für die Mitwirkung bei der Gestaltung der Freiräume und der Erstellung eines Einrichtungs- und Nutzungskonzeptes für den zentralen Gemeinschaftsraum wurden zudem Arbeitsgruppen gebildet. Als ein wichtiges Ergebnis ist dabei festzuhalten, dass sich „die Umsetzung des umfangreichen Beteiligungskonzeptes [...] ohne Zeitverzögerungen in den Planungs- und Realisierungsprozess der Neubauvorhaben integrieren [ließ]. Es wurden damit allerdings neue Anforderungen an Entscheidungs- und Koordinationsprozesse im Rahmen der Projektentwicklung gestellt“ (Habermann-Nieß 2001: 14 ff.). Aufgrund der positiven Erfahrungen mit diesem neuen Ansatz des nachbarschaftlichen Belegungsverfahrens hat ihn die GBH auch auf weitere Neubauprojekte übertragen (ebd.).

Ein anderes Beispiel ist die umfassende Bürgerbeteiligung beim „Habitat Projekt – internationales Wohnen im Kronspark“. Dieses registrierte Teilprojekt des Expo 2000 Projekts „Stadt als sozialer Lebensraum“ wurde vom privaten Wohnungsunternehmen Gundlach durchgeführt. Die 93 geförderten Mietwohnungen wurden bei Beginn der Expo zu einem Drittel von Migranten und zu zwei Dritteln von deutschen Familien bewohnt. Im Gegensatz zur Bürgerbeteiligung am KronsbergKarree, die zu einem relativ späten Zeitpunkt durchgeführt wurde, d.h. als die Entwürfe für die Gebäude und Freiflächen bereits relativ weit fortgeschritten waren, fand die Mieterbeteiligung im Habitat-Projekt zu Projektbeginn statt: In einer Telefonbefragung von ca. 800 Migrantenhaushalten wurden Wohnbedürfnisse und -wünsche evaluiert. Diese bildeten dann die Grundlage für die Entwicklung des Habitat-Projekts, ein sehr ambitioniertes Projekt für interkulturelles Wohnen mit einem umfassenden Konzept für Gemeinschaftsräume und -flächen (Hansen 2001).

Am intensivsten war die die Beteiligung bei dem gemeinschaftlichen Wohnprojekt „Gemeinsam statt einsam“, bei dem sich die zukünftigen Bewohner zu einem Verein zusammenschlossen und das Projekt eigenständig gestalteten. Das Besondere an diesem Projekt war, dass die Vereinsmitglieder, d.h. die zukünftigen Bewohner, das Projekt aus eigener Initiative von Anfang bis Ende selbstbestimmt und nach ihren Bedürfnissen entworfen haben und nur die bauliche Umsetzung von der NILEG als Bauträger durchgeführt wurde. Eine weitere Besonderheit bestand darin, dass der Bauträger die Wohnungen nicht an Einzelmietern, sondern an den Verein vermietete, der dann auch die Suche von Nachmietern übernahm. Ein Problem stellte sich darin, einen Bauträger zu finden, der bereit war, das Projekt für diese Gruppe zu realisieren. In der Tat waren die meisten potentiellen Bauträger, bei denen der Verein anfragte, nicht bereit, das in ihren Augen zu große Risiko eines so innovativen, auf Mieterbeteiligung ausgerichteten Projekts zu tragen (I-7 2007). Das Projekt hat sich im Nachhinein aber als Erfolg erwiesen, trotz Fluktuationen interessierter Mieter während der Planungsphase, mit einer vollen Auslastung seit Fertigstellung und großer Wohnzufriedenheit der Bewohner (I-7 2007).

Dagegen haben z.B. große Baugenossenschaften, wie der Bau- und Sparverein, ihre Mieter nicht in den Prozess mit einbezogen. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass durch die „lang anhaltende Diskussion der Förderbedingungen und Auflagen, aus zeitlichen Gründen mit den damals noch nicht bekannten, zukünftigen Mietern Vorabgespräche stattfinden konnten“ (I-4 2007). Dadurch dass diesen großen Baugenossenschaften eine Vielzahl an Wohnprojekten gehört und sie mit ihren Mietern im – mehr oder weniger – engen Kontakt stehen, sind sie relativ gut (d.h., wenn sie ihre Aufgabe ernst nehmen) über Wohnwünsche und -bedürfnisse ihrer Mieter informiert und können diese in neue Wohnprojekte einbeziehen. So wurden z.B. auch die Neubauten des Bau- und Sparvereins in Kronsberg auf Grundlage der bestehenden Erfahrungen und dem über lange Jahre angeeigneten Wissen entwickelt (I-4 2007).

9.4.8.8 Vernetzte Stadtteilarbeit

Mitte der 1990er Jahre wurde die interdisziplinäre, dezernatsübergreifende Arbeitsgruppe „vernetzte Stadtteilarbeit“ zur Erarbeitung des Konzepts der Stadtteilarbeit eingerichtet. Bei der vernetzten Stadtteilarbeit handelt es sich um ein innovatives dezernatsübergreifendes Konzept. Dadurch dass dieses Instrument frühzeitig konzipiert wurde, konnte es auf koordinierte Weise in das Gesamtprojekt integriert werden und bot die Gelegenheit, die erforderlichen Maßnahmen zu einem Zeitpunkt zu planen und aufeinander abzustimmen, zu dem dies noch möglich war. Außerdem konnte es so beim Einzug der ersten Einwohner ab 1998 bereits angewendet werden (I-2 2011a).

Während dieser Anfangsphase war der Stadteilladen vor Ort der provisorische Standort für die Durchführung der Stadtteilarbeit. Er wurde mit der Eröffnung des soziokulturellen Stadteilzentrums (KroKuS) im Jahr 2000 durch diesen ersetzt. Im Stadteilladen bzw. Stadteilzentrum arbeiten „Fachkräfte verschiedener (Fach)bereiche konzeptionell, räumlich und finanziell zusammen“ (Kaul 2007). Aufga-

benbereiche waren zur Anfangsphase aber auch darüber hinaus die Gemeinwesen-, Stadtteil- und Kulturarbeit. Nach Beendigung der Expo wurden auch Aufgaben der Umweltkommunikation durch das Stadtteilzentrum übernommen, um die stadtteilbezogene Arbeit der KUKA – wenn auch in reduzierter Form – fortzuführen. Die vernetzte Arbeitsweise ermöglicht nicht nur Synergieeffekte wie z.B. einen geringeren personellen Aufwand und eine verbesserte Abstimmung und Koordinierung, sondern auch die Förderung bürgerlichen Engagements und die Identifikation mit dem Stadtteil (Kaul 2007) (vgl. auch Kap. 10.2.1). Die Einführung dieser vernetzten Arbeitsweise war jedoch mit Schwierigkeiten verbunden. Etlichen Mitarbeitenden des KroKuS fiel es in den ersten Jahren schwer, sich an die interdisziplinäre und dezernatsübergreifende Zusammenarbeit zu gewöhnen. Eingespielte traditionelle Aufgabenbereiche, Handlungsabläufe und Denkweisen mussten an die neue Arbeitsweise angepasst werden. Nach der schwierigen Anfangsphase wurde die gemeinsame Verantwortung für Haus und Stadtteil aber als positiv erlebt (Kaul 2007).

Als förderlich für die Arbeit hat sich zudem das eigene Budget erwiesen, über das das KroKuS frei verfügen kann, und über dessen Ausgaben es keinerlei Rechenschaft schuldig ist (I-3 2011).

Die vernetzte Stadtteilarbeit wird durch die Stadt Hannover finanziert. Teilweise werden diese Mittel ergänzt durch von den Mitarbeitenden beantragte Stiftungsgelder. Trotz der Synergieeffekte, wie die personellen Einsparungen durch die vernetzte Zusammenarbeit, führt dieses Konzept zu relativ hohen Kosten. Diese entstehen vor allem durch die großzügigen und qualitativ hochwertigen Räumlichkeiten. Auch wenn sich die Arbeit und das Ergebnis der vernetzten Stadtteilarbeit in Kronsberg während des letzten Jahrzehnts bewährt hat, so könnte es aus Kostengründen nie flächendeckend für alle Stadtteile eingesetzt werden (I-3 2011).

Die Berücksichtigung dieses Instruments der vernetzten Stadtteilarbeit während der Planungsphase ermöglichte seine Umsetzung im Gesamtprojekt und trug somit zum langfristigen Erhalt der Lebensqualität im Quartier bei.

9.4.9 Finanzierungsinstrumente

Die Baumaßnahmen in Kronsberg wurden sowohl über formelle kommunale als auch über informelle Instrumente finanziert. Sie werden in Kap. 9.4.9.1 vorgestellt. Auf das informelle finanzielle Anreizinstrument des Wohnungsbauprogramms, das auch nationale Fördergelder umfasste, wird vertiefend in Kap. 9.4.9.2. eingegangen.

9.4.9.1 Allgemeine Instrumente

Zur Finanzierung des Modellstadtteils wurden unterschiedliche, teilweise neuartige und innovative Finanzierungsinstrumente entwickelt und angewendet. Die übergeordneten Charakteristika des Finanzierungssystems waren dabei die „**In-Sich-Finanzierung**“ (Danner & Maier 2003: 45) und das Setzen auf ein Höchstmaß an **Drittmittelfinanzierung** (Landeshauptstadt Hannover 2004a: 45).

Zwei Drittel der Flächen in Kronsberg gehörten der Stadt Hannover. Sie hatte diese im Verlaufe mehrerer Jahrzehnte von den Landwirten zu relativ niedrigen Preisen erwerben können. Da der Wert dieser Grundstücke inzwischen erheblich gestiegen war, sollten die Kosten für die Erstellung der öffentlichen Infrastruktur in Kronsberg aus den sogenannten Planungsgewinnen finanziert werden, die die Stadt aus dem Verkauf der Grundstücke erzielte. In einer eigens für Kronsberg getroffenen Vereinbarung zwischen der Aufsichtsbehörde, dem Rat und der Verwaltung der Stadt Hannover wurde festgelegt, dass die Planungsgewinne zu diesem Zweck in einen besonderen Finanzregelkreis eingeführt werden sollten (Landeshauptstadt Hannover 2004a: 45). Dieses Verfahren ist aus kommunalrechtlicher Sicht eigentlich nicht zulässig. Aufgrund der erwähnten Sondervereinbarung und der Zustimmung des Rats konnte diese innovative Lösung jedoch angewendet werden (I-2 2007). Das eigenständige Kostenmanagement ermöglichte es zudem, dass die aufwändige Infrastruktur bereits in einer frühen Phase der Projektentwicklung zur Verfügung gestellt werden konnte (Danner & Maier 2003: 46).

Die Gewinne aus dem Verkauf der Grundstücke durch die Stadt Hannover wurden durch eine Beteiligung der IDB an der Finanzierung der Infrastrukturmaßnahmen ergänzt. Diese Beteiligung, die die IDB wiederum durch ihre eigenen Grundstücksverkaufsgewinne finanzierte, wurde in drei inhaltlich sehr eng zusammenhängenden, formal aber getrennten Vertragswerken geregelt:

- Im öffentlich-rechtlichen **Umlegungsverfahren**, bei dem die Kommune gesetzgeberische Kraft inne hatte, wurde die Umlegung der Grundstücke geregelt bzw. wurden die „privaten Grundstückseigentümer verpflichtet, auch ihrerseits einen Beitrag zur Schaffung der Infrastruktur zu leisten“ (Landeshauptstadt Hannover 2004a: 45). Da seitens der Grundstückseigentümer eine sehr hohe Mitwirkungsbereitschaft bestand, mussten keine Zwangsmaßnahmen eingeleitet wer-

den, und es konnten auf dem Verhandlungsweg immer Einigungen erzielt werden. In der Tat konnte eine Win-Win-Situation zwischen der Stadt und den Grundstückseigentümern erreicht werden: Die IDB erhielt dabei durch die Umlegung einen von ihr angestrebten kompakten Siedlungsbereich, so dass sie mit ihrem Investorenkreis ein kohärentes Projekt auf einem zusammenhängenden Grundstück realisieren konnte. Die Stadt bekam durch die Umlegung Flächen (teilweise außerhalb des Baugebietes), die für die Gestaltung des großflächigen Landschaftsparks von Bedeutung waren. Dadurch entstand ein Vermögensvorteil von mehreren Millionen Euro für die Stadt Hannover als öffentlich-rechtlicher Einrichtung, da sie für die Flächen keine finanziellen Aufwendungen erbringen musste. Die IDB hat letztlich nicht nur einen monetären Beitrag zur Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur geleistet, sondern auch einen Beitrag in Form von Land (I-2 2011b).

- Im **städtebaulichen Vertrag** zwischen der Stadt und der IDB wurde u.a. die Beteiligung der IDB an den Kosten der erforderlichen öffentlichen Infrastruktur im Vertragsgebiet geregelt (vgl. Kap. 9.4.6).
- Im privatrechtlichen **Erschließungsvertrag** mit öffentlich-rechtlicher Bedeutung wurde geregelt, dass das Vertragsgebiet auf Kosten der IDB erschlossen werden würde.

Die Gesamtkosten für Kronsberg beliefen sich auf ungefähr eine halbe Milliarde Euro, von denen ca. 90 Mio. Euro von der Stadt Hannover übernommen wurden. Von diesen stammten ca. 70 Mio. Euro aus den Grundstücksverkaufsgewinnen und ca. 20 Mio. Euro aus dem städtischen Haushalt. Die Haushaltsmittel waren u.a. deshalb erforderlich, weil die Grundstücksvermarktung schleppender voran ging, als zu Prozessbeginn angenommen. Es wurde damals beschlossen, die öffentliche Infrastruktur fertigzustellen, ohne dass schon ein unmittelbarer Bedarf aus dem Verkauf der Grundstücke und der entsprechenden Bebauung bestand (I-2 2011b). Dies war damals eine der großen Besonderheiten des Projekts, dass die Planungen für die öffentliche Infrastruktur eines neuen Stadtviertels nicht erst begonnen wurden, nachdem bereits ein Bedarf bestand, sondern dass die Planung und die Realisierung trotz des damit verbundenen Risikos zeitgleich mit der Grundstücksvermarktung erfolgten (I-2 2011b). Diese Entscheidung wurde zum einen getroffen, weil die Stadt hinsichtlich der mittelfristigen Wohnungsnachfrage zuversichtlich war und somit erwartete, dass sich die Grundstücke verkaufen lassen würden, und zum anderen, weil sie zur Weltausstellung einen fertiggestellten Stadtteil präsentieren wollte (I-2 2011b).

Durch die gewählte Finanzierung in enger Kooperation mit den Grundstückseigentümern konnten Logistikkosten und steuerliche Belastungen gering gehalten werden. Gleichzeitig behielt der Rat der Stadt Hannover einen unmittelbaren Einfluss auf das Projekt, wodurch das Gemeinwohl gewahrt werden konnte. So war diese Lösung vorteilhafter als z.B. die Auslagerung der Grundstückserschließung und -vermarktung an eine externe Gesellschaft, da der Prozess dann nach Gesellschaftsrecht realisiert worden wäre und nicht nur Mehrkosten im logistischen und steuerlichen Bereich verursacht hätte, sondern auch die Möglichkeiten zur Sicherung des Gemeinwohls reduziert hätte (I-2 2011c). Eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen dieser kooperativen Finanzierung war der intensive und sehr offene Kontakt zwischen der IDB (bzw. ihren vier Gesellschaftern) und der Stadt. In diesen Gesprächen wurden Lösungen¹⁶⁹ für Fragestellungen erarbeitet, die sowohl die hohen Nachhaltigkeitsstandards der Stadt als auch das daraus entstehende Risiko für die Gesellschafter der IDB berücksichtigten. Die offene Umgangsweise und das auf gegenseitigem Respekt beruhende Vertrauensklima waren eine wichtige Grundlage, um im Konsens auch bei divergierenden Handlungsorientierungen zu einer Einigung zu kommen (I-2 2011b).

Neben den städtischen Investitionen und dem Beitrag der Grundstückseigentümer bzw. der IDB sind private Bauinvestitionen von den Bauträgern und den Reihenhauseigentümern getätigt worden, die mit Eigenkapital oder mit Krediten ihre Bauprojekte in Kronsberg realisiert haben (I-2 2011b). Für die Bauinvestitionen der Reihenhauseigentümer waren vor allem Bausparkassen als Kreditgeber tätig. Zu diesen hatte die öffentliche Hand keinen Kontakt, stand aber den Reihenhauseigentümern mit einer koordinierenden Funktion und bei Fragen zur Seite (I-2 2011b).

¹⁶⁹ Ein Beispiel dafür ist die Abmachung, dass nicht, wie ursprünglich von der Stadt gefordert, jedes einzelne Haus den Niedrigenergiestandard erfüllen musste, sondern dass immer eine Häuserzeile oder ein Wohnblock insgesamt bewertet wurden. Hierdurch wurden die Anforderungen an ein Eckhaus verringert, die schwieriger zu erfüllen sind, als die Anforderungen an ein Mittelhaus. Dieser Vorschlag der IDB wurde von der Stadt angenommen, um zusätzliche Risiken und erhöhte Kosten für die Bauträger zu vermeiden (I-2 2011b). Ein weiteres Beispiel betraf die Sicherheiten der Stadt und die zusätzlich bereitgestellten Fördermittel (vgl. Kap. 9.4.9.2), durch die die Risiken der IDB verringert wurden. Sie federten die Auswirkungen des Nachfrageeinbruchs am Markt für Mietwohnungen für die IDB ab und ermöglichten es, dass dennoch die hohen Standards wie vereinbart realisiert wurden (I-10 2011).

Darüber hinaus konnten für den Sport- und Spielpark im Landschaftsraum Kronsberg private Sponsorengelder in Höhe von 1,5 Millionen Euro eingeworben werden (Landeshauptstadt Hannover, 2004a: 45). Diese kamen insbesondere von einem großen Unternehmen, das sich in Kronsberg in unmittelbarer Nachbarschaft zu diesem Park ansiedelte und das folglich an einer Aufwertung dieser Brachfläche interessiert war (I-2 2011b).

Weitere Mittel, jedoch in nur sehr geringem Maße, wurden für die Finanzierung einzelner kleinerer Bauprojekte akquiriert, wie z.B. für das Projekt Solar City (einen Baublock mit innovativer Solartechnik), das u.a. durch die Bundesumweltstiftung und das Bundesumweltministerium sowie durch seinen Betreiber, das lokale Energieunternehmen Hastra, gefördert wurde (I-2 2011b).

Für die Erarbeitung und Umsetzung des Umweltkommunikationskonzepts (als Teil des dezentralen Expo-Projekts "Ökologische Optimierung Kronsberg") wurden von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt finanzielle Mittel bereitgestellt, die mit Mitteln der Landeshauptstadt Hannover ergänzt wurden (vgl. Kap. 9.4.7).

Die Frage, aus welchen Quellen die Investitionsmittel stammten (d.h. ob diese Quellen auf ökologisch und sozial verträgliche Weise ihr Geld erwirtschafteten), wurde weder zu Prozessbeginn noch im weiteren Prozessverlauf gestellt (I-2 2011a; I-10 2011). Nach Aussage der interviewten Akteure war diese Frage zum damaligen Zeitpunkt noch nicht üblich und wurde dementsprechend auch nicht thematisiert. Was die Finanzierung über die städtischen Mittel angeht, so wurden die gewohnten Finanzierungswege eingehalten und wurde mit den üblichen Finanzinstituten zusammengearbeitet, ohne diese infrage zu stellen und ohne zu überprüfen, auf welche Weise sie ihr Geld erwirtschafteten. Für die Akquirierung der städtischen Mittel war die Stadtkämmerei zuständig, die jedoch nicht direkt in die Nachhaltigkeitsdebatte einbezogen war. Jedenfalls bestand gegenüber alternativen, ökologisch und sozial verträglichen Finanzierungsquellen keinerlei Sensibilität, noch wurde es als notwendig angesehen, diese Frage zu thematisieren¹⁷⁰ (I-2 2011b; I-10 2011).

Eine Schlussbilanz für Kronsberg wurde aus strategischen Gründen nicht erstellt. Zum einen ist es schwierig, den richtigen Zeitpunkt für eine derartige Bilanz festzulegen (I-2 2011b): Im Jahr 2000 direkt nach Beendigung der Expo wäre es nicht sinnvoll gewesen, da ca. 1050 Wohnungen noch nicht am Markt waren. Diese Wohnungen waren während der Weltausstellung von Mitarbeitenden an der Expo bewohnt worden. Sie mussten im Anschluss renoviert und teilweise auch umgebaut werden. Wenn eine derart große Anzahl an Wohnungen gleichzeitig, noch dazu während einer relativ gesättigten Marktsituation an den Markt gebracht wird, braucht es i.d.R. einige Jahre bis alle vermietet sind (I-2 2011b). Zum anderen bestand in der Bevölkerung und teilweise auch in der Politik der Eindruck, dass Kronsberg der Stadt Hannover kein Geld gekostet habe. In der Realität hatte die Stadt aber sehr wohl einen finanziellen Beitrag (s.o.) geleistet. Eine Abschlussbilanz wurde nicht erstellt, um zu verhindern, dass Kronsberg als gescheitertes Projekt bezeichnet werden würde, wenn bekannt würde, dass die Stadt mehr ausgegeben als eingenommen hatte. Laut Aussage eines Akteurs aus der Stadtverwaltung hat die Realisierung des Kronsbergs die Stadt Hannover jedoch nicht mehr gekostet als ein „normales“ Quartier. Der Aufwand der Stadt hatte u.a. durch die Grundstücksverkaufsgewinne und die Kostenbeteiligung der IDB sogar um ca. ein Viertel reduziert werden können und dies, obwohl aufgrund der gesunkenen Nachfrage die Gewinne aus den Grundstücksverkäufen geringer ausgefallen waren als ursprünglich erwartet und somit die Kosten mit den noch nicht verkauften Grundstücken noch nicht gegenfinanziert werden konnten (I-2 2011b).

9.4.9.2 Wohnungsbauprogramm

Neben den beschriebenen Finanzierungsformen wurden auch öffentliche Fördergelder für den Wohnungsbau als Anreizinstrument eingesetzt. Dazu wurde 1997 ein Wohnungsbauprogramm aufgelegt, das ursprünglich jedoch nicht in dieser Form vorgesehen war. Das Aushandeln dieses Wohnungsbauprogramms zwischen der Stadt Hannover und dem Land Niedersachsen Ende der 1990er Jahre ist dabei als Antwort auf die gesunkene Wohnungsnachfrage, insbesondere nach Mietwohnungen, zu verstehen¹⁷¹. In der Tat kam es Anfang bis Mitte der 1990er Jahre zu einer bundesweiten Entspannung des Wohnungsmarktes. Diese ist auf unterschiedliche Faktoren zurückzuführen, wie z.B. auf „die

¹⁷⁰ An dieser Stelle sei angemerkt, dass auch der Aspekt des „Fair Handelns“ nicht thematisiert wurde (z.B. die Frage, ob Fußwegplatten oder Steine durch Kinderarbeit hergestellt wurden), da auch dieses Thema zum damaligen Zeitpunkt noch nicht weit verbreitet war (I-2 2011b).

¹⁷¹ Auf Druck der Investoren, die drohten ihre Bauprojekte mit den hohen ökologischen und sozialen Anforderungen unter den schwierigen Rahmenbedingungen nicht realisieren zu können, wendete sich die Stadt Hannover an das Land Niedersachsen mit einem Antrag auf Fördermittel. Schließlich konnte eine Lösung erarbeitet werden, in der das Land Niedersachsen zusätzliche Fördermittel bereitgestellt hat. Diese Fördermittel konnten genutzt werden, da sie zwar ursprünglich für andere Projekte vorgesehen, aber nicht abgerufen worden waren.

freiwerdenden Kasernen und Wohnungen der abziehenden ausländischen Truppen, [...] eine restriktive Zuwanderungspolitik und eine tief greifende Rezession, die den Wohnungsmarkt schließlich in weiten Gebieten der Bundesrepublik zusammenbrechen ließ“ (Danner & Maier 2003: 47). So ist auch in Hannover die konjunkturelle Nachfrage nach Mietwohnungen Mitte der 1990er Jahre stark zurückgegangen. Infolge sinkender Nettoeinkommen blieben Bürger vermehrt in kleinen Wohnungen oder in Untermiete wohnen, anstatt sich eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohnung zu suchen, wie sie dies in Zeiten eines konjunkturellen Aufschwungs getan hätten (I-2 2007). Aufgrund dieses konjunkturell bestimmten Einbruchs der Wohnungsnachfrage ist die Bautätigkeit im Mietwohnungsbau bundesweit zurückgegangen (I-2 2007). Mithilfe des Wohnungsbauprogramms sollte die öffentliche Förderung, die sich ursprünglich nur auf ca. ein Drittel der Wohnungen bezogen hatte, auf den gesamten Wohnungspark ausgeweitet werden und somit die Nachfrage nach Grundstücken am Kronsberg angeregt werden (I-2 2007). Darüber hinaus wurde beschlossen, nicht wie zu Projektbeginn vorgesehen 4000, sondern nur 3000 Wohneinheiten im ersten Bauabschnitt zu realisieren.

Bei einer Analyse des Wohnungsmarktes war jedoch festgestellt worden, dass unabhängig von der konjunkturellen Lage eine Nachfrage nach Einfamilienhauseigentum bestand. Aus diesem Grund wurde neben der Ausdehnung der o.g. Förderung auf den gesamten Wohnungspark auch eine Änderung der Reihenfolge der Teilförderprogramme beschlossen: Ursprünglich war vorgesehen, ein Reihenhaussonderprogramm zu einem späteren Zeitpunkt aufzulegen. Aufgrund der gesunkenen Nachfrage nach Mietwohnungen bei gleichzeitig anhaltender struktureller Nachfrage nach Wohneigentum, wurde das Reihenhaussonderprogramm vorgezogen. So gehörten die Reihenhäuser schließlich zum ersten fertiggestellten Wohnraum in Kronsberg¹⁷². Das Abweichen von der ursprünglichen Zielsetzung (d.h. zuerst Mietwohnungen zu realisieren und in einer späteren Prozessphase Wohneigentum in Form von Reihenhäusern) hat sich im Nachhinein als äußerst sinnvoll erwiesen. Durch die schnelle Realisierung der Reihenhäuser gab es frühzeitig Bewohner in Kronsberg, die langfristige Wohnabsichten hatten und sich dementsprechend als besonders engagiert in der Nachbarschaftsbildung zeigten. Ihr bürgerschaftliches Engagement hat sich positiv auf das soziale Quartiersleben und die Entwicklung einer Stadtteilidentität ausgewirkt (I-2 2007).

Noch vor der offiziellen Verabschiedung des Wohnungsbauprogramms wurde 1996 von J/2000 eine Art Wettbewerb ausgerufen, bei dem Reihenhäuserinvestoren Vorschläge für Bauprojekte einreichen konnten, von denen ca. zehn Projekte ausgewählt worden sind. Die weitere bauliche und gestalterische Konkretisierung der Reihenhäuserprojekte folgte dem Prinzip der kooperativen Planung. Es wurde eine Reihenhäusermesse organisiert, bei der interessierte zukünftige Bewohner mit den Reihenhäuserinvestoren in Kontakt treten konnten. Dabei wurde auch versucht, auf Standortwünsche der zukünftigen Bewohner flexibel einzugehen und für alle Beteiligten zufriedenstellende Lösungen zu finden. Aufgrund der großen Nachfrage konnten mit dem Reihenhaussonderprogramm bis zum Jahr 2000 über 200 Häuser, und somit 100 mehr als geplant, realisiert werden (I-2 2007).

Um die Modellsiedlung Kronsberg trotz konjunkturellen Einbruchs in der Wohnungsnachfrage realisieren zu können, trat die Planungsgruppe J/2000 mit dem niedersächsischen Sozialministerium und den Bauträgern in Verhandlung. Es sollten Wege gefunden werden, das für die Bauträger aufgrund der schlechten konjunkturellen Lage bestehende Risiko bei Bauprojekten in Kronsberg zu verringern und ihr Interesse durch Anreizinstrumente zu stärken. Als Ergebnis dieser Verhandlungen beschloss die Landesregierung, zusätzliche Fördermittel bereit zu stellen. Bei den aufgestockten Mitteln handelte es sich um Fördergelder, die für den Wohnungsbau in Niedersachsen vorgesehen, aber aufgrund der konjunkturellen Lage nicht abgerufen worden waren. Ein weiteres Ergebnis war die Einigung auf die Einführung von Sonderkonditionen für den öffentlich geförderten Wohnungsbau am Kronsberg, die bei einem Teil der Wohnungen einen Verzicht auf die Ausübung der öffentlichen Belegungsrechte umfasste. Ferner wurden der Zeitraum der sozialen Bindung der öffentlich geförderten Wohnungen erheblich, je nach Teilprogramm bis um die Hälfte, reduziert und beim Erstbezug der Wohnungen die Einkommensgrenzen nach § 25 II. des Wohnungsbaugesetzes verdoppelt (Landeshauptstadt Hannover 1997).

Das 1997 veröffentlichte Wohnungsbauprogramm gewährte vor allem Baudarlehen zu vergünstigten

¹⁷² Auch wenn Reihenhäuser aufgrund ihrer geringeren Baudichte aus Sicht einer nachhaltigen Entwicklung weniger ökologisch sind als stärker verdichtete Bauformen, so hat das Reihenhausprogramm dennoch einen Beitrag geleistet: Zum einen dadurch, dass Wohnraum für die Zielgruppe Mittelschicht auf der Suche nach Wohneigentum „im Grünen“ (übrigens die einzige Zielgruppe, bei der zum gegebenen Zeitpunkt weiterhin eine Nachfrage nach Wohnraum bestand) bereit gestellt wurde. So siedelte sich diese Bevölkerungsgruppe immerhin an einem stadtnäheren, mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erschlossenen Standort statt im schlecht erschlossenen, weiter entfernten Umland an. Zum anderen wurde durch das Reihenhausprogramm (und die damit verbundene Reduzierung der Mietwohnungen) ein möglicher Leerstand vermieden, was letztendlich auch einen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung geleistet hat (I-2 2007).

Bedingungen, die zum überwiegenden Teil aus Mitteln des Landes Niedersachsen und zum geringeren Teil aus städtischen Mitteln finanziert wurden. Es umfasste die folgenden Teilprogramme¹⁷³:

- das Expo-Wohnungsprogramm, das die Förderung von Mietwohnungen beinhaltete, die zum Zeitpunkt der Ausstellungseröffnung fertiggestellt sein mussten und für die Dauer von den ausländischen Mitarbeitenden an der Expo bewohnt wurden. Nach Ende der Ausstellung wurden diese Wohnungen renoviert und dann nach den Richtlinien des sozialen Wohnungsbaus (jedoch zu den o.g. Sonderkonditionen) vermietet, so dass z.B. bei der Hälfte dieser Wohnungen die Einkommensgrenze 60% über denen des Berechtigungsscheines gemäß § 25 II des Wohnungsbaugesetzes lag (Landeshauptstadt Hannover 1997: 3 ff.).
- das Start- bzw. das Sofortwohnungsprogramm (Wohnungen ohne Expo-Vornutzung) zur Förderung einer raschen Entwicklung des Stadtteils. Dieses Teilprogramm bezog sich a) auf Wohnungen (mit Belegungsrechten durch die Stadt) für Haushalte mit niedrigem Einkommen und b) auf Wohnungen (ohne Belegungsrechte durch die Stadt) für Haushalte mit mittlerem Einkommen. Um eine ausgewogene Bewohnerstruktur zu erreichen, durften z.B. bei der Erstvermietung der Wohnungen des Startprogramms (a) die Einkommensgrenzen des § 25 II- des Wohnungsbaugesetzes um bis zu 100% überschritten werden. Zudem galt das städtische Belegungsrecht teilweise erst für den Zweitbezug der Wohnungen. Für Wohnungen, mit deren Bau 1997 begonnen wurde und die bis zum 31.12.1998 (d.h. noch vor Beginn der Expo) bezugsfertig waren, erhielten die Bauträger von der Stadt Hannover darüber hinaus eine sogenannte „Startprämie“ (Landeshauptstadt Hannover 1997: 6 ff.).
- das Reihenhauserprogramms zur Förderung von Eigentumsmaßnahmen für Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen. Dabei wurde bis zum 31.12.1997 eine Erstkäuferprämie beim Erwerb eines städtischen Grundstücks für Reihenhauserbauung gewährt, wenn das Gebäude bis zum 31.12.1999 bezugsfertig war (Landeshauptstadt Hannover 1997: 8 f.).

Durch dieses differenzierte Förderprogramm konnten einerseits günstige Mietpreise am Kronsberg gewährleistet werden. Andererseits ermöglichten die unterschiedlichen Sonderkonditionen die Entwicklung einer ausgewogenen Bevölkerungsstruktur und die Verhinderung der Konzentration sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen. Die Förderung der Reihenhäuser in der ersten Bauphase führte zudem zu einer frühzeitigen Stabilisierung der Sozialstruktur durch die Eigenheimbesitzer (Danner & Maier 2003: 50; I-2 2007).

Die finanziellen Anreize waren auch noch aus einem anderen Grund von Bedeutung. So erklärte ein Bauherr (I-5 2007), dass es zusätzlicher Anreize bedürfe, um eine ganze Branche zu informieren und für Bauexperimente zu gewinnen. Dies hängt auch damit zusammen, dass in einem derart großen Projekt die hohen ökologischen und sozialen Qualitäten der einzelnen Bauobjekte nur noch einen relativ geringen Marketingwert haben, da alle Gebäude die gleichen Qualitäten aufweisen.

9.4.10 Prozessorganisation

In Abb. 9.2 ist die Prozessorganisation auf der Grundlage der Akteure und Schlüsselinstrumente dargestellt. Hierbei handelt es sich um ein stark abstrahiertes und zusammengefasstes Modell, das keinen Anspruch auf Vollständigkeit (bzgl. der Akteure, Instrumente und ihrer Beziehungen zueinander) erhebt. Vielmehr gilt es, das aus Sicht der Autorin prozessdeterminierende Beziehungsgefüge und die für den Prozess wichtigen Zusammenhänge in übersichtlicher Form hervorzuheben. Dabei ist zu beachten, dass nicht alle dargestellten Akteure und Instrumente zeitgleich beteiligt waren, wie aus den Informationen der vorangegangenen Kapitel zu ersehen ist.

¹⁷³ Es sei angemerkt, dass hier nur ein Ausschnitt der jeweiligen Sonderkonditionen jedes Teilsparprogramms aufgeführt werden können. Für die ausführliche Beschreibung: vgl. Landeshauptstadt Hannover (1997)

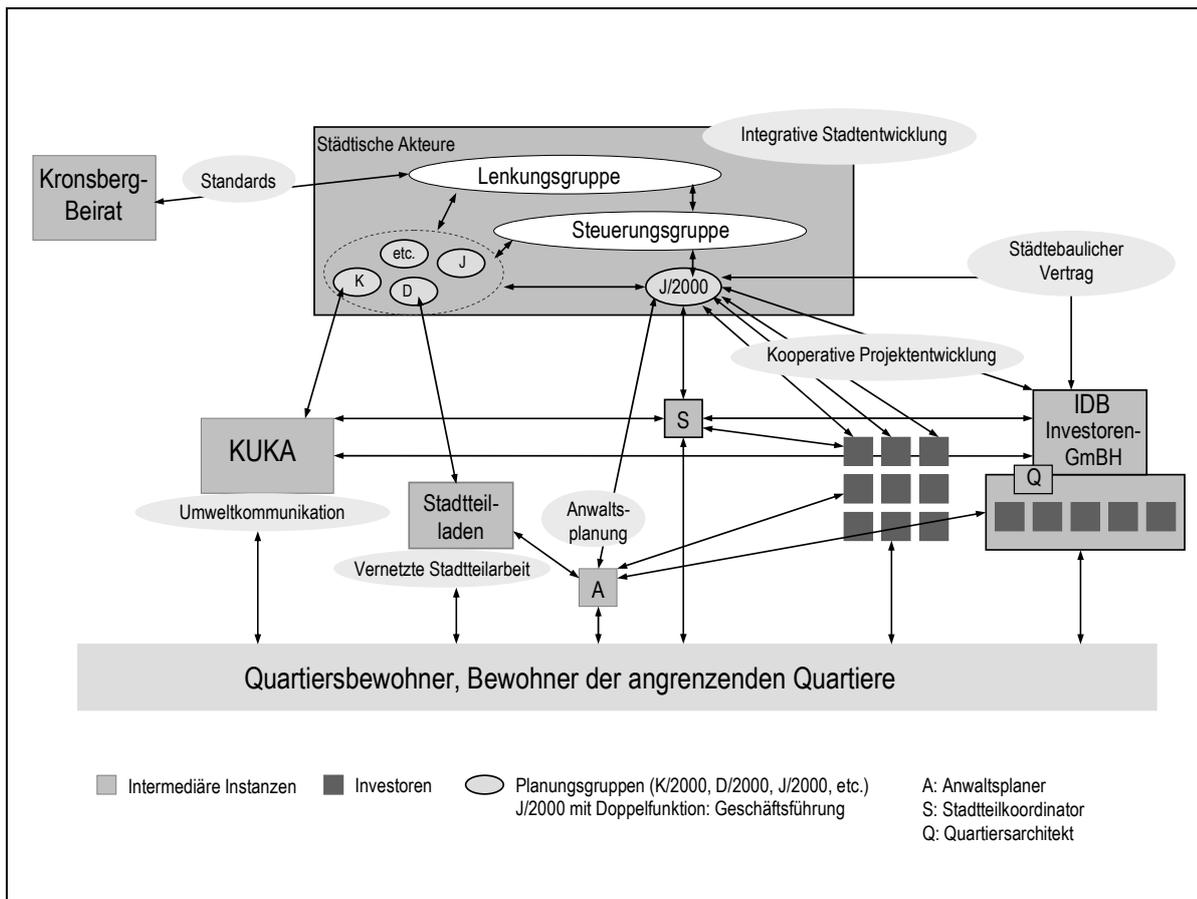


Abb. 9.2: Prozessorganisation während der Realisierungsphase
Quelle: eigene Darstellung

9.5 Theoretisches Urban Governance-Konzept versus praktische Prozessausgestaltung

9.5.1 Ausprägung der Urban Governance-Merkmale während des Realisierungsprozesses

Im Folgenden wird untersucht, inwieweit der vorgestellte Realisierungsprozess einem Urban Governance-Prozess entspricht¹⁷⁴. Dies geschieht auf der Grundlage der in Kap. 4.2 erläuterten Urban Governance-Merkmale.

Mit Bezug auf das Merkmal der **Multiakteurskonstellation und Intermediarität** aus öffentlichen und privaten Akteuren ist festzuhalten, dass es sich im Falle Kronsberg um eine solche Multiakteurskonstellation handelt. Der Stadtteil wurde in intensiver Kooperation zwischen öffentlicher Hand und privatwirtschaftlichen Akteuren (IDB GmbH, Bauträger, etc.) sowie in enger Zusammenarbeit mit intermediären Instanzen (KUKA, Anwaltsplaner, KroKuS) realisiert. Wird der Prozess dagegen hinsichtlich der Trilateralität untersucht, d.h. auf der Basis eines engen Urban Governance-Verständnisses, so ist festzuhalten, dass die zivilgesellschaftlichen Akteure nur einen sehr begrenzten Einfluss auf die Planung und Realisierung hatten. Während der Konzeptions- und Planungsphase gab es lediglich Informationsveranstaltungen, um die unterschiedlichsten Zielgruppen (Bevölkerung, Fachwelt und Bauträger) über die Entwicklungen zu informieren. Mit Einsetzen des Anwaltsplaners 1997 sollte dann der Zivilbevölkerung, d.h. insbesondere den Anwohnern der angrenzenden Stadtviertel und den zukünftigen Bewohnern, die Möglichkeit zur Beteiligung gegeben werden. In der Praxis wurden jedoch die von

¹⁷⁴ Dieses Kapitel wurde in leicht veränderter Form aus Schäffer (2012: 119 ff.) entnommen.

den Bürgern geäußerten Anliegen und Bedenken von der Stadtverwaltung nur sehr begrenzt berücksichtigt. Auch wenn die Partizipation über das gesetzliche Minimum an Bürgerbeteiligung hinausging, sind aus Sicht einer nachhaltigen Entwicklung gewisse Legitimationsdefizite festzustellen. Dies ist auf unterschiedliche Gründe zurückzuführen, die ausführlich von Ibert (2007: 54 ff.) behandelt werden. Darunter fällt die allgemeine Eigendynamik von Großprojekten, bei denen kritische quantitative, qualitative und zeitliche Eckdaten frühzeitig festgelegt werden und deshalb frühzeitig Schließungstendenzen zu beobachten sind. Das führt dazu, dass Vorschläge aus einer später erfolgenden Bürgerbeteiligung nicht immer berücksichtigt werden können. Auch wird der Handlungsspielraum der öffentlichen Hand weiter eingeschränkt durch die Interdependenzen von Teilprojekten, durch äußere Sachzwänge und im Falle des Quartiers Kronsberg durch einen hohen Zeitdruck aufgrund der Deadline der Fertigstellung zur Eröffnung der Expo 2000. Zudem ist der Prozess durch unterschiedliche Handlungslogiken und -interessen der beteiligten Akteure gekennzeichnet, so dass die Realisierung zu einem Balanceakt zwischen der Wahrung öffentlicher und am Gemeinwohl orientierter sowie privatwirtschaftlicher Interessen wird¹⁷⁵.

Vor dem Hintergrund des Merkmals **Mix von Steuerungsformen** und deren Einbettung in rechtsstaatliche (Regel-)Systeme lässt sich Folgendes festhalten: Der Prozess ist durch eine Kombination der Steuerungsformen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation gekennzeichnet, wobei die Steuerungsform Hierarchie eine dominierende Stellung einnimmt. D.h., dass die öffentliche Hand nicht nur im Sinne eines „Backbones“ einen Rahmen vorgab, sondern regelrecht die Steuerung des Prozesses übernahm. In der Tat lagen die Verfahrensverantwortung und -ausgestaltung sowie die Entscheidungskompetenz bei der öffentlichen Hand. Auch wenn der Prozess eine stark hierarchische Ausrichtung hatte, so wurde diese Steuerungsform doch bewusst mit der Steuerungsform Kooperation kombiniert. Dies geschah mit dem Ziel, einen modellhaften Prozess zu initiieren, der dem hohen, selbst auferlegten Nachhaltigkeitsanspruch gerecht wurde. Interessant ist dabei, dass der kooperative Prozesscharakter vom Oberbürgermeister explizit gefordert wurde. So wurde keine traditionelle hierarchische Arbeitsweise, sondern mit der integrativen Stadtentwicklung ein auf Kooperation beruhendes Instrument gewählt. Mit dieser Organisationsstruktur wurden Kompetenzen innerhalb der öffentlichen Hand teilweise neu strukturiert und verteilt. Darüber hinaus wurden aber auch Teilkompetenzen an intermediäre Instanzen delegiert, wie z.B. an die KUKA, den Anwaltsplaner und im späteren Prozessverlauf an das KroKuS. In diesen Fällen wurden zwar Teilkompetenzen zur Ausführung und zur Konzipierung von Aufgaben abgegeben; dies geschah aber stets innerhalb eines konkret vorgegebenen Rahmens bzw. eines Grobkonzeptes. Die übergeordnete Entscheidungskompetenz verblieb beim gewählten Rat der Stadt Hannover (I-2 2011a). Gemeinsam war diesen Teilaufgaben, dass sie von der öffentlichen Hand einer hierarchischen Logik folgend initiiert, dann aber mit der Steuerungsform Kooperation kombiniert wurden. So wurden mehrere innovative informelle Instrumente mit starkem kooperativen Charakter zur Prozessorganisation und Prozesssteuerung entwickelt, wie die integrative Stadtentwicklung, die kooperative Projektentwicklung, das Konzept der erweiterten Bürgerbeteiligung inkl. der Anwaltsplanung, die vernetzte Stadtteilarbeit und die Umweltkommunikation. Die letzten vier haben dabei gemeinsam, dass sie Akteure aus dem öffentlichen und privaten Sektor miteinander vernetzen, die bei traditionellen Verfahrensweisen nicht in so enger Beziehung zueinander stehen würden. Zudem konnten durch die horizontale und vertikale Kooperation die interdependenten Themenbereiche effizienter bearbeitet werden, was zu einer Verbesserung der Projektqualität geführt hat. Bei der Umweltkommunikation handelt es sich darüber hinaus um ein neues Themenfeld, das in traditionellen Projekten der Stadtteilentwicklung bzw. Stadterweiterung nicht vertreten ist. Die integrative Stadtentwicklung vernetzt ausschließlich öffentliche Akteure, jedoch auf innovative Weise, und ermöglicht somit die fachübergreifende Zusammenarbeit der beteiligten Dezernate. Während der kooperative Charakter der gewählten Instrumente zu den hier beschriebenen Vorteilen führt, kann er auch Risiken beinhalten, die im folgenden Kapitel näher erläutert werden. Darüber hinaus wurde über die Steuerungsform Wettbewerb eine Qualitätssteigerung der Teilprojekte angestrebt und gefördert. Darunter fielen z.B. die Investorenwettbewerbe, bei denen sich interessierte Bauträger mit einem Konzept für eine Grundstücksoption bewerben konnten und bei denen die anspruchsvollsten Projekte ausgewählt wurden.

Betreffend des Merkmals der **Informalität** ist hervorzuheben, dass informelle Gespräche und Aushandlungen eine wichtige Rolle im Realisierungsprozess des Quartiers Kronsberg gespielt haben. Das gilt auch für die kooperativen Instrumente wie die integrative Stadtentwicklung und die kooperative Projektentwicklung. Ein wichtiges Charakteristikum dieser Instrumente ist eben gerade die kooperative und informelle Suche nach Lösungen für inhaltliche und prozessbezogene Fragen. Diese informellen

¹⁷⁵ Nach Ibert (2007: 57 ff.) besteht u.a. aufgrund der aufgezählten Gründe ein grundsätzlicher Gegensatz zwischen Großprojekt und Partizipation: Während erstere der Logik der Handlungsrationalität folgen, folgen letztere der diskursiven Rationalität.

Vorgespräche und Verhandlungen münden dann meist in formell festgeschriebene Dokumente oder Regeln. So wurden z.B. parallel zur formellen Vorbereitung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme intensive Gespräche mit den beiden nicht städtischen Grundeigentümern (später der IDB) geführt. Da sich die Verwaltung und die IDB während dieser informellen Verhandlungen über die einzelnen Standards und Fragestellungen einig werden konnten, konnte die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme letztendlich zu Gunsten des Abschluss eines städtebaulichen Vertrages vorzeitig beendet werden. Informelle Gespräche waren auch in etlichen anderen Prozessbereichen ein wichtiges Instrument zur Bearbeitung der relevanten Fragestellungen. Hierfür sind die Verhandlungen zwischen der Verwaltung und den Testinvestoren zur Definition der neuartigen Standards, die Verhandlungen zwischen der Verwaltung und den Bauträgern bei der Vorbereitung des Wohnungsbauprogramms und auch die Verhandlungen zwischen der Verwaltung und den Reihenhauseigentümern bei der Grundstücksvergabe einige Beispiele. Während des Prozesses hat sich ein hohes Maß an informellem Austausch, losgelöst von Zuständigkeiten, als wichtiges Erfolgskriterium erwiesen (I-2 2011a). Gerade für die Geschäftsstelle als zentraler Schnittstelle, in der alle Fäden zusammenliefen, hat sich der informelle Austausch mit den Projektpartnern als sehr wichtig für die Verbesserung der Projektqualität herausgestellt. Der frühe informelle Informationsaustausch in einem Klima offener Kooperation förderte die Fähigkeit der Akteure, Probleme zu lösen. Auf die Machtverteilung hatten diese informellen Gespräche zum Teil auch Auswirkungen. So hatten die Testinvestoren und ihr Quartiersarchitekt durch ihr Know-how in der Umsetzung sozialer und ökologischer Standards einen wesentlich größeren Einfluss auf die Definition der Standards als ihnen formell aufgrund der Kompetenzverteilung zugestanden hätte. Insgesamt hat aber dieser Austausch zu einem Mehrwert für das Gesamtprojekt geführt.

Mit Bezug auf das Merkmal der **territorialen Neuorientierung** lässt sich festhalten, dass es sich beim Modellstadtteil Kronsberg vor allem um einen funktionellen und relationellen Bezugsraum handelt. Die Größe des Bezugsraumes variierte jedoch in Abhängigkeit von den verwendeten Instrumenten. Im Sinne einer variablen Geometrie wurde aufgaben- und themenbezogen auf unterschiedlichen Raumebenen zusammengearbeitet. So wurden z.B. über das Instrument der Anwaltsplanung auch die angrenzenden Quartiere in das Projekt mit einbezogen. Das Umweltkommunikationskonzept war darüber hinaus Beispiel für einen noch größeren Bezugsraum, der neben dem Quartier Kronsberg die gesamte Region und mit EU-Förderung sogar die internationale Öffentlichkeit umfasste. Ein weiterer funktioneller Raum, jedoch auf einer viel niedrigeren Ebene, wurde durch die enge Vernetzung der IDB-Bauträger gebildet, die in ihrem Bauabschnitt durch die freiwillige Bindung an gemeinsame Gestaltungsvorgaben und das gegenseitige Koordinieren und Abstimmen ihrer Bauprojekte eine eigene Identität gefördert haben. Dies wurde auch visuell dadurch hervorgehoben, dass dieser Abschnitt mit dem Namen *Kronspark* mit einem eigenen Logo an den Gebäuden vermarktet wurde.

Auch das Merkmal der **gemeinsamen langfristigen Vision bzw. der Projektorientierung** ist erfüllt: Es wurde das zeitlich begrenzte Projekt der Realisierung eines Modellstadtteils mit hohen ökologischen und sozialen Standards durchgeführt. Das langfristige Ziel war, nicht nur einen Stadtteil zu realisieren, der den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung bei seiner Fertigstellung gerecht wird, sondern der auch auf Dauer dieses Ziel erfüllt und die hohe Lebensqualität im Quartier langfristig bewahrt. Gerade diese Einbeziehung einer langfristigen Perspektive in die Projektplanung, bzw. die Ausrichtung der temporären Maßnahmen im Hinblick auf das langfristige Ziel, hat zu einer Qualitätssteigerung des Projekts und seiner Ergebnisse geführt. Darunter fällt auch die frühzeitige Einrichtung der Arbeitsgruppe „Vernetzte Stadtteilarbeit“ mit der sofortigen Implementierung beim Einzug der ersten Einwohner. Die Berücksichtigung dieses Instruments während der Planungsphase erlaubte dessen Umsetzung im Gesamtprojekt und trug somit zum langfristigen Erhalt der Lebensqualität im Quartier bei. Es ist jedoch nicht immer möglich, gewisse Entwicklungen zu antizipieren. So wurde der zentrale Quartiersplatz zu groß konzipiert, da er auf einen größeren Stadtteil ausgerichtet war. Jedoch fiel die Nachfrage nach Wohnraum während des Prozesses kleiner aus als zu Projektbeginn angenommen, weshalb der erste Bauabschnitt kleiner als vorgesehen ausfiel (3000 statt 4000 Wohneinheiten). Die Integration einer langfristigen Perspektive in die Projektentwicklung ist also ein wichtiger Faktor zur Förderung der Projektqualität, birgt aber auch die Gefahr von Fehlplanungen, wenn Tendenzen aufgrund sich ändernder Rahmenbedingungen nicht korrekt antizipiert werden können. Dass die langfristige Vision ein determinierender Faktor im Prozess war, zeigt sich auch daran, dass die Funktion des Stadtteilkordinators, die temporär für den Realisierungsprozess eingerichtet worden war, letztendlich dauerhaft institutionalisiert wurde. Da sich diese Struktur während des Realisierungsprozesses bewährt hatte, wurde sie nach seinem Ende, wenn auch in reduzierter Form, bis Ende 2010 beibehalten. Auf diese Weise konnte auch während des Beginns der Nutzungsphase die Verbindung zwischen den Bewohnern des Stadtteils und der Stadtverwaltung mit dem Ziel der Qualitätssicherung sichergestellt werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es sich bei dem Realisierungsprozess des Quartiers Kronsberg um einen Urban Governance-Prozess im weiteren Sinne handelt. Aufgrund der unzureichenden Ausbildung der Trilateralität entspricht der Realisierungsprozess nicht einem Urban Governance-Verständnis im engeren Sinne.

9.5.2 Ausprägung des Steuerungsmodells

Bezogen auf den Realisierungsprozess des Quartiers Kronsberg ergibt sich die Frage, welchem Steuerungsmodell (vgl. Kap. 4.3) sich dieser zuschreiben lässt.

Der Realisierungsprozess des Quartiers Kronsberg folgt der Logik des öffentlichen Steuerungsmodells. Die Prozessinitiative und die Verfahrensverantwortung für die Gesamtkoordination und die Prozesssteuerung lagen bei der öffentlichen Hand. Auch die Entscheidungskompetenz oblag der öffentlichen Hand, insbesondere dem gewählten Rat der Stadt Hannover. Diese Kernkompetenzen behielt die öffentliche Hand während des gesamten Realisierungsprozesses bei. Auch trug sie das wirtschaftliche Risiko für die Baulandentwicklung (mit Ausnahme der IDB-eigenen Flächen).

Die starke Stellung der öffentlichen Hand wurde jedoch durch gezielte Kooperation mit unterschiedlichen Akteuren aufgeweicht. So richtete sie eigens ein Gremium mit Beratungsfunktion ein, den Kronsberg-Beirat, um sich bei ihm fachlichen Input zur Ausgestaltung des Prozesses holen zu können. Auch gab die öffentliche Hand Teilkompetenzen und einzelne, klar definierte Aufgabenbereiche an ausgewählte Akteure ab. Diesen auf Kooperation beruhenden Teilaufgaben war gemein, dass sie von der öffentlichen Hand einer hierarchischen Logik folgend initiiert, dann aber mit der Steuerungsform Kooperation kombiniert wurden.

Die Prozessorganisation war so angelegt, dass eine frühzeitige und kontinuierliche Kooperation mit privatwirtschaftlichen Akteuren möglich war. Dazu gehörten in der frühen Planungsphase die Grundeigentümer (später IDB), später auch weitere gewinnorientierte Investoren (vor allem im Rahmen der kooperativen Projektentwicklung) und gemeinnützig orientierte Akteure, wie z.B. Genossenschaften.

Die Zivilgesellschaft wurde mittels einer von der öffentlichen Hand initiierten erweiterten Bürgerbeteiligung in den Realisierungsprozess einbezogen. Diese fand zu mehreren Zeitpunkten mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten statt (vgl. Kap. 9.4.8). Dieses Angebot der erweiterten Bürgerbeteiligung der öffentlichen Hand wurde durch eigens eingerichtete intermediäre Instanzen wie den Anwaltsplaner (vgl. Kap. 9.3.4.1) und die KUKA (vgl. Kap. 9.3.4.3) ergänzt. Diese intermediären Akteure übernahmen im Auftrag der öffentlichen Hand klar definierte thematische Aufgabenbereiche. Der Einflussgrad der Zivilgesellschaft blieb während der Realisierungsphase jedoch begrenzt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Realisierungsprozess grundsätzlich der Logik des öffentlichen Steuerungsmodells folgte. Bei genauerer Betrachtung lässt sich jedoch feststellen, dass dieser hierarchisch ausgerichtete Prozess in starkem Maße mit den Steuerungsformen Wettbewerb und vor allem Kooperation kombiniert wurde. Kooperative Instrumente dominierten den Entscheidungsfindungs- und Realisierungsprozess. Durch den hohen Stellenwert der Steuerungsform Kooperation gewannen einige private Akteure mehr Einfluss auf die Steuerung des Prozesses als in der allgemeinen Prozessorganisation vorgesehen war.

9.6 Handlungsorientierungen der Akteure und daraus folgende Divergenzen

Im folgenden Kapitel werden die Handlungsorientierungen der Akteure und deren Auswirkungen auf den Prozess, die Programmformulierung und die Projektqualität untersucht. Zu Beginn werden in Kap. 9.6.1 als Synthese der Akteursbeschreibung in Kap. 9.3 die Handlungsorientierungen der beteiligten Akteure einschließlich ihrer Einstellungen zur Nachhaltigkeit in zusammenfassender Form dargestellt. Darauf aufbauend werden Divergenzen, die zwischen diesen Akteuren aufgetreten sind, herausgearbeitet. Dabei werden die Ursachen, die zu den Divergenzen geführt haben, und die Art und Weise, wie mit ihnen umgegangen wurde, untersucht. Die Untersuchung geschieht vor dem Hintergrund, dass die Divergenzen kritische Momente im Prozess darstellen (vgl. Kap. 2.3.1). Sie beeinflussen ihn auf unterschiedliche Weise und wirken sich auf seinen Verlauf und seine Ergebnisse aus. Aus der Analyse des Umgangs mit den Divergenzen können folglich Rückschlüsse auf die Steuerungskapazität gezogen werden.

9.6.1 Handlungsorientierungen der Akteure

In der Tab. 9.3 werden die Handlungsorientierungen der Schlüsselakteure mit Bezug auf ihren Raum- und Zeitbezug, ihre Handlungsziele, ihre Einstellungen zur Nachhaltigkeit und ihre Handlungsressourcen in zusammengefasster Form dargestellt.

9.6.2 Divergenzen zwischen beteiligten Akteuren

In einem Prozess, an dem eine so große Anzahl von Akteuren beteiligt ist, ist es selbstverständlich, dass Akteure unterschiedliche Handlungsorientierungen verfolgen und dass dementsprechend zwischen Akteuren mit divergierenden Handlungsorientierungen Differenzen und Meinungsverschiedenheiten (hier als Divergenzen bezeichnet¹⁷⁶) auftreten. Die Frage aus Urban Governance-Perspektive ist jedoch, wie mit diesen umgegangen wird, ob sie zu Blockaden führen, oder ob sogar aus ihnen ein Mehrwert gezogen werden kann. Im Zusammenhang mit dem Anspruch an eine nachhaltige Quartierentwicklung ist zudem von Interesse, ob und wenn ja, inwiefern dies zu zusätzlichen Divergenzen führt. Zur Beantwortung dieser Fragen werden im Folgenden die Divergenzen, die während des Realisierungsprozesses aufgetreten sind, herausgearbeitet.

9.6.2.1 Divergenzen zwischen Projektgegnern und -befürwortern aufgrund unterschiedlicher Gewichtung von Nachhaltigkeitsaspekten

Die Durchführung der Expo 2000 sowie die Realisierung des Quartiers Kronsberg löste zu Prozessbeginn sehr große Kontroversen aus, wobei die Verwaltung, die Politik und die Zivilgesellschaft in ihrer Meinung gespalten waren:

Auf der einen Seite standen die Befürworter aus diesen drei Bereichen, die durch die Expo positive wirtschaftliche Effekte und Nebeneffekte erwarteten und sie als Mittel sahen, Hannover in der Welt zu positionieren. Die Siedlungserweiterung am Kronsberg wurde als sinnvolles Projekt gesehen, um auf die akute und prognostizierte Wohnungsnot zu reagieren.

Auf der anderen Seite fanden sich die Umweltverbände, politische Parteien wie die Grünen, das Agendabüro, Bürger der Stadt Hannover im Allgemeinen und Bürger der angrenzenden Stadtteile sowie Experten (I-2 2011a). Diese sahen in der Expo eine Großveranstaltung, die per se nicht nachhaltig sei, und die vor allem negative Nebeneffekte (unverhältnismäßig hohe Kosten und Folgekosten, belastendes Verkehrsaufkommen, Flächenverbrauch etc.) für die Stadt Hannover und die angrenzenden Stadtteile bewirke. Anstelle der Siedlungserweiterung am Stadtrand im Sinne einer Großwohnsiedlung sahen sie eine kleinteilige Nachverdichtung und Revitalisierung von Brachflächen als bessere Lösung an, um auf die Wohnungsnachfrage zu reagieren. Darüber hinaus wurde befürchtet, dass in Kronsberg aufgrund des hohen Anteils an öffentlich geförderten Wohnungen, ähnlich wie in den geförderten Großwohnsiedlungen der 60er und 70er Jahre, ein sozialer Brennpunkt entstehen würde.

1991 beschloss der Rat der Stadt Hannover, die Expo durchzuführen und gleichzeitig den neuen Stadtteil in Kronsberg zu realisieren. 1992 holte er sich im Nachhinein die Legitimation für diesen Entscheid „mit einer stadtweiten Bürgerbefragung, bei der sich nur 51,5% der Hannoveraner (Abstimmungsbeteiligung 61,7%) für die Ausrichtung der Weltausstellung in Hannover aussprachen“ (Kuklinski & Joppke 1997: 1). Als Vorbereitung auf die Bürgerbefragung wurde eine Arbeitsgruppe mit externen Experten eingerichtet, die den „EXPO-kritischen Dialog durch eine unabhängige Informationsarbeit ermöglichen sollten“ (ebd.).

Nach dem Beschluss, die Expo 2000 durchzuführen, änderten einige Gegner, wie z.B. die Grünen, ihre Strategie und setzten sich von diesem Zeitpunkt dafür ein, die Expo und den neuen Stadtteil im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung so ambitioniert wie möglich zu gestalten (I-9 2011).

¹⁷⁶ Divergenz = Auseinandergang von Meinungen (Bibliographisches Institut & F. A. Brockhaus AG 1983: 102)

Kategorie	Akteur	Raumbezug	Zeitbezug	Interessen / Strategie / Ziele	Einstellung gegenüber Nachhaltigkeit	Handlungsressourcen / Macht
Grundeigentümer, Initiator	Stadt Hannover	Parzelle - Quartier (als Aushängeschild)	a) Kurzfristig / Bis zur EXPO b) Langfristig	a) Deckung des prognostizierten Wohnungsbedarfs von 20000 Wohnungen. Realisierung eines qualitativ hochwertigen nachhaltigen Modelprojekts, das den Anforderungen einer Weltausstellung genügt. Hoher Zeit- und Qualitätsdruck. Bürgerbeteiligung ja, aber nur im Rahmen des Möglichen. b) Realisierung eines sozial stabilen Quartiers mit dauerhaft hoher Lebensqualität.	Sehr hoch in den 3 Dimensionen	Grundeigentum, Geld, Recht (städtebaul. Entwicklungsmaßnahme, Grundstückskaufverträge, Baugenehmigungen)
	IDB	Parzellen - Quartier	Bis zur Baugenehmigung bzw. bis zum Verkauf	Ökologisch und sozial hochwertiges Bauen mit Modelcharakter -> hohe Ansprüche an ihre Investitionen. Ökorealismus statt Ökofundamentalismus; Sozialrealismus statt Sozialfundamentalismus. Minimierung des finanziellen Risikos (u.a. unverhältnismäßige Kosten der Baumaßnahmen, Konkurrenz durch die übrigen Investoren (Überangebot) und negatives Quartiersimage).	Sehr hoch in den 3 Dimensionen, solange finanziell rentabel	Grundeigentum; Geld für Investitionen; Know-how im ökologisch und sozial hochwertigen Bauen
Bauherren Investoren	Kommerzielle Bauherren	Parzelle (Quartier)	Projektorientiert i.d.R. kurz- bis mittelfristig	Rendite durch Finanzierung gewinnbringender Projekte in mittelfristiger Perspektive: Teilnahme an einem Expo-Projekt (d.h. Realisierung der strengen Vorgaben) zur Imagesteigerung und zur Positionierung am Hannoveranerischen Immobilienmarkt. Ökologisch und sozial hochwertiges Bauen nur als Marketingfaktor (zum Positionieren am Markt und zum Halten von Mietern am Investitionsobjekt) solange Ökologie und Ökonomie in einem vernünftigen Kosten-Nutzen-Verhältnis zueinander stehen. Abschöpfung der Fördermittel. Gesunde Mieterstruktur zum Weiterhalt.	Marketingstrategie, solange diese nicht zu kostenaufwendig ist und die Konkurrenzsituation nicht den Mehrwert neutralisiert.	Geld für Investitionen; evt. ökologisches und soziales Know-how
	Genossenschaften, KWU	Parzelle - Quartier	Langfristig	Realisierung von ökologisch und sozial verträglichem Wohnraum mit hoher Wohn- und Wohnumfeldqualität. Finanziell tragbare Bauprojekte. Bewohnerzufriedenheit.	Hoch in den 3 Dimensionen	Inhaltliche Legitimation, Know-how
Experten Intermediäre Instanzen	Kronsberg-Beirat	Parzelle - Quartier	Projektzeitraum Folgeaufträge	Ausarbeitung qualitativ hochwertiger Vorgaben zur Realisierung eines nachhaltigen Quartiers. Gutes Funktionieren des Prozesses.	Sehr hoch in den 3 Dimensionen	Know-how, Legitimation
	Anwaltsplaner	Quartier	Auftragszeitraum bzw. langfristig im Sinne der Nutzer	Interessenvertretung der Bewohner angrenzender Quartiere und Kronsbergbewohner gegenüber der Stadt. Verfechter einer intensiven Bürgerbeteiligung. Verbesserung der Lebensqualität der Bewohner.	Vor allem soziale Nachhaltigkeit	Legitimation, Know-how, Kontakt zu Bewohnern und Medien
	KLUKA-Mitarbeiter	Quartier, Stadt, internat. Öffentlichkeit	Auftragszeitraum	Umweltkommunikation für die (zukünftigen) Bewohner, die Stadt Hannover und die internationale (Fach-)öffentlichkeit. Vermittlung der von den städtischen Planungsgruppen und dem Kronsberg-Beirat ausgearbeiteten Vorgaben (Umsetzung des EXPO-Projekts „ökologische Optimierung Kronsberg“. Schnelle Kommunikation über Medien	Ursprünglich ökologische Aspekte, aber stark ausgeweitetes Selbstverständnis auf alle Dimensionen und Alltagsbewältigung der Bürger vor Ort.	Geld, Legitimation, Kontakt zu Bewohnern und Medien
Nutzer	KroKUS-Mitarbeiter	Quartier, Nachbarquartiere	langfristig	Förderung des Stadtlebens und einer Beteiligungskultur in Kronsberg. Bürgeraktivierung, Vernetzung im Quartier und mit angrenzenden Quartieren. Vertretung der Bewohnerinteressen gegenüber der Stadt und den Investoren.	Sehr hoch, konzentriert sich aber vor allem auf soziale Aspekte	Geld, Legitimation, Humankapital, Know-how, Kontakt zu Bewohnern
	Bewohner	Wohnfeld, Quartier	Dauer der Wohnnutzung, i.d.R. langfristig	a) Mehrheit der Bewohner: Wohnen im Grünen, naturnah und doch zentral und gut erschlossen, hohe Wohn- und Wohnumfeldqualität, teilweise sehr interessiert an guter Nachbarschafts- und Stadteilkultur, aber (mehr oder weniger) indifferent gegenüber Nachhaltigkeit b) kleine Minderheit: wohnt dort wegen ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit	Sehr hoch, solange diese wohnqualitätssteigernd wirkt, nicht die Freiheit einschränkt u. nicht zu kostenaufwendig ist	Wohn-, Mobilitäts-, und Konsumverhalten, Humankapital, Zeit
	Gewerbetreibende	Quartier	Nutzungsdauer (langfristig)	Ausreichendes Käuferpotenzial mit ausreichender Kaufkraft	Gering	Wegzug bei mangelhafter Nachfrage

Tab. 9.3: Handlungsorientierungen der Schlüsselakteure
Quelle: eigene Darstellung

9.6.2.2 Divergenzen zwischen Grundeigentümern und der Stadt aufgrund politischer Überzeugungen

Ein entscheidender kritischer Punkt zu Beginn der Planungsphase war die Tatsache, dass ein Grundeigentümer, der einen erheblichen Teil der Fläche in der Mitte des Kronsberg-Areals besaß, sein Grundeigentum nicht an die rot-grün regierte Stadt verkaufen wollte (vgl. Kap. 9.2.1 und Kap. 9.4.6). Vor diesem Hintergrund hat die Stadt die Vorbereitung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme¹⁷⁷ eingeleitet, da der Grundstückseigentümer auch nach intensiven Gesprächen nicht zum Einlenken bereit war (I-2 2007).

Nach umfassenden Gesprächen mit dem Bauträger Gundlach, einem sehr engagierten lokalen Unternehmen, das sich durch sozial und ökologisch ambitionierte Projekte seit zwei Jahrzehnten einen Namen gemacht hatte, beschloss die Stadt jedoch, von der Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Abstand zu nehmen und das Problem auf „informelle“ Weise zu regeln. Es wurde besprochen, dass das Unternehmen Gundlach gemeinsam mit einem weiteren Bauträger, der städtischen Sparkasse und der Kreissparkasse eine Gesellschaft gründen würde (vgl. Kap. 9.3.3.1). Diese Gesellschaft erwarb dann die fehlende Fläche und entwickelte diese im Sinne und in Zusammenarbeit mit der Stadt (I-2 2007; I-5 2007).

Dieser Kooperationsbereitschaft der städtischen Akteure, zweier Privatunternehmen und der beiden Sparkassen ist es zu verdanken, dass dieser Konflikt die Realisierung des neuen Stadtteils nicht gefährdete.

9.6.2.3 Divergenzen zwischen Investoren und städtischen Akteuren aufgrund unterschiedlicher Bewertungen der Kosten und Risiken von Maßnahmen

Während der Planungsphase wurden diverse Nachhaltigkeitsstandards kontrovers diskutiert. Bei den Verhandlungen zu diesen kontrovers diskutierten Punkten bestand für die Investoren ein Vorteil darin, dass die IDB mit ihrem IDB-Investorenkreis über ein Gremium verfügte, in dem diese Themen, teilweise unter Hinzuziehung externen Know-hows, ausdiskutiert werden konnten und die gemeinsame Position dann vom IDB-Quartiersarchitekten der Stadt gegenüber vertreten werden konnte (I-5 2007). Auf diese Weise konnten die Investoren der IDB ihre Macht bündeln und ihre Durchsetzungskraft erhöhen. Auf der anderen Seite verringerte diese Form der Organisation für die Stadt den Verhandlungsaufwand, da sie nicht mit jedem Investor einzeln verhandeln musste, sondern einen gemeinsamen Ansprechpartner in der Person des Quartiersarchitekten hatte (I-5 2007).

Bei einigen dieser Diskussionspunkte konnten sich die Vertreter der Stadt und der IDB relativ leicht einigen und konnten zudem vom Know-how des jeweils anderen profitieren. Bei anderen Punkten war es jedoch schwieriger zu einer Einigung zu gelangen. So haben die Verhandlungen über den Anteil an Verfügungsflächen ein dreiviertel Jahr gedauert, bis ein Kompromiss erzielt werden konnte. Die Investoren erstellten letztendlich den gewünschten Anteil von zwei Prozent der Verfügungsflächen und die Stadt mietete diese Räume zur Rohbaumiete an, um so das finanzielle Risiko für die Investoren zu verringern und um zu vermeiden, dass die Mehrkosten auf die Mieter abgewälzt würden (I-2 2007).

Dieser Diskussionspunkt zeigt eine häufig auftretende Art von Interessengegensätzen zwischen der Stadt und den Investoren. Während die Stadt möglichst weitreichende Ziele im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung (in diesem Falle die Einrichtung sozialer Verfügungsflächen zur Verbesserung der sozialen Dimension der nachhaltigen Entwicklung) verfolgt, besteht für die Investoren die Priorität vor allem in der Minimierung des Risikos und der Bau- und Unterhaltskosten.

So erklärte ein Bauträger der IDB (I-5 2007) das Auftreten der zahlreichen Kontroversen im Bereich der ökologischen Nachhaltigkeit mit Unterschieden im Verständnis nachhaltigkeitsfördernder Maßnahmen: Während die sogenannten „Öko-Fundamentalisten“ sehr streng und fast ausschließlich die ökologische Nachhaltigkeit „um jeden Preis“ verfolgten, schauten die „Öko-Realisten“, welche ökologischen Maßnahmen nicht nur aus ökologischer, sondern auch aus ökonomischer Sicht interessant waren. In diesem Sinne unterschied er drei Arten von Maßnahmen, und zwar

- ökologische Maßnahmen, die Geld sparen;
- ökologische Maßnahmen, die kostenneutral sind;
- ökologische Maßnahmen, die sich in absehbarer Zeit nicht amortisieren.

¹⁷⁷ Mit dem Instrument einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach §165 BauGB kann ein Grundstückseigentümer unter gewissen Umständen enteignet werden, wenn dieser nicht bereit ist, das Grundstück, das im Perimeter der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme liegt, zu verkaufen.

Nach I-5 (2007) sind für die Öko-Realisten nur die ersten zwei Arten von Maßnahmen akzeptabel. Maßnahmen, die sich in absehbarer Zeit nicht amortisieren, lehnen sie dagegen ab. Für die Öko-Fundamentalisten ist dagegen auch die dritte Kategorie von Maßnahmen erstrebenswert. Aus der Sicht dieses Bauträgers (ebd.) ist in der Stadtverwaltung oft ein „öko-fundamentalistisches“ Verständnis vorherrschend gewesen, während der Bauträger sich selbst und andere Bauträger als Öko-Realisten bezeichnete (I-5 2007). Er hob auch hervor, dass die IDB-Bauträger und die Testinvestoren über die notwendigen praktischen Erfahrungen in der Umsetzung sozialer und ökologischer Maßnahmen verfügten, um deren Auswirkungen auf die Kosten des Gesamtprojekts einschätzen und kalkulieren zu können.

Grundsätzlich ist auch das Argument der Bau- und Unterhaltskosten für die Stadt relevant, da diese Kosten sich auf die Höhe der Mieten niederschlagen. Dennoch sind häufig Unterschiede in der Art der Einschätzung der Kosten zu beobachten gewesen. Sie lassen sich vor allem auf Unterschiede im institutionellen Kontext, in der Funktionslogik, den angewendeten Bewertungsmaßstäben, den praktischen Erfahrungen in der Umsetzung und der Prioritätensetzung der Akteure zurückführen.

Manchmal können auch Änderungen in den Rahmenbedingungen zu einer Neubewertung des Risikos führen. Dies war z.B. während des Rückgangs der Wohnungsnachfrage Mitte der 1990er Jahre der Fall. Sie führte dazu, dass die Investoren das Risiko für den Wohnungsbau in Kronsberg höher als zu Prozessbeginn einschätzten und deshalb eine Aufstockung der Fördermittel forderten, um dieses Risiko abzufedern. Zudem handelte es sich bei Kronsberg um eine besondere Situation. Er sollte als Modellprojekt realisiert werden, bei dem innovative, bisher noch wenig erprobte Maßnahmen mit möglichen Impulsen für die gesamte Baubranche eingesetzt werden sollten. Bei derartigen Projekten ist aus Sicht eines Investors (I-5 2007) zusätzliche Unterstützung erforderlich. Vor diesem Hintergrund und angesichts der veränderten Lage auf dem Immobilienmarkt haben die IDB-Investoren gedroht, die Bauvorhaben mit den umfangreichen Vorgaben und dem damit verbundenen Zusatzaufwand nicht zu realisieren, wenn die Wohnungsbauförderung und die Fördermittel für diese Bauexperimente nicht aufgestockt würden. Nach mehrmonatigen harten Verhandlungen wurde schließlich ein Kompromiss gefunden, bei dem nicht abgerufene Landesfördermittel vom damaligen Ministerpräsidenten freigegeben wurden. Durch diese Lösung konnten die Fördermittel aufgestockt und die Förderung auf alle Wohnungen im Kronspark ausgedehnt werden. Es ist anzumerken, dass die beiden Verhandlungsparteien zu diesem Zeitpunkt in einem starken gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis voneinander standen, da eine Nichtinvestition für beide Seiten sehr nachteilige Folgen gehabt hätte. Vor diesem Hintergrund hatten die Investoren und die Grundeigentümer eine gewisse Machtposition, durch die sie Druck auf die Stadt ausüben konnten, wobei aber auch ihre Situation im Falle einer Nichteinigung heikel gewesen wäre.

9.6.2.4 Divergenzen zwischen Investoren und städtischen Akteuren aufgrund unterschiedlicher Bewertung der Effizienz technischer Maßnahmen

Ein weiterer Diskussionspunkt bezog sich auf die Frage, ob aus ökologischen Gründen für die Fenster die Verwendung von Holz- statt Kunststoffrahmen vorzuziehen sei. Die Stadt sah einen höheren ökologischen Beitrag in der Verwendung von Holzrahmen. Der IDB-Investorenkreis argumentierte dagegen, dass nach dem Stand der Technik Kunststoffrahmen bei der Lebenszyklusanalyse eine wenigstens ebenso gute Umweltbilanz haben wie Holzrahmen und darüber hinaus noch eine längere Haltbarkeit und bessere Isolierung aufweisen. Der Streit drohte zu eskalieren; die Stadt drohte damit, die Investoren, die Kunststoffrahmen verwendet hatten, zu verklagen und die in Aussicht gestellten Fördermittel zu streichen. Jedoch waren bei dem ersten öffentlichen Gebäude, das von der Stadt in Kronsberg realisiert worden war, Holzfenster mit Aluminiumeinsätzen verwendet worden, die der geforderten Vorgabe von reinen Holzrahmen widersprachen. Da es jedoch eine Vorschrift gibt, dass eine Kommune anderen nur das vorschreiben darf, was sie auch selbst realisiert, hat die IDB durchsetzen können, ihrerseits Kunststoffrahmen verwenden zu dürfen (I-5 2007).

Bei einem weiteren Diskussionspunkt zwischen der Stadt und der IDB ging es um den Einsatz von Fotovoltaik (I-5 2007). Während die Stadt sich hierfür stark einsetzte, vertrat die IDB die Meinung, dass die ökologische Gesamtbilanz der Fotovoltaik aufgrund des hohen Anteils an grauer Energie und der hohen Kosten nicht überzeugend sei. Aus gesamtökologisch-ökonomischer Betrachtungsweise seien eine gute Isolierung kombiniert mit gut ausgenutzter Sonneneinstrahlung und Gründächern wesentlich interessanter. In diesem Punkt einigte man sich dann darauf, dass es den Bauträgern freigestellt sei, ob sie Fotovoltaik einsetzten oder nicht, solange die Anforderungen des Kronsberg-Standards erfüllt blieben.

Diese Diskussionspunkte, wie auch viele andere, die während des Prozesses aufgetreten sind, entsprangen der unterschiedlichen Bewertung technischer Maßnahmen. Auch wenn beide Hauptakteure (die Stadt und die IDB) die Entwicklung eines beispielhaften Stadtteils mit hohen Nachhaltigkeitsan-

sprüchen zum Ziel hatten, so divergierte doch oft das Verständnis über die zu wählenden Maßnahmen. Dies lag insbesondere daran, dass das Themenfeld zum damaligen Zeitpunkt noch relativ neu war, und dass es daher noch an Erfahrungen zur objektiven Bewertung technischer Maßnahmen mangelte. Man befand sich in einem Lernprozess, in dem unterschiedliche Techniken und Maßnahmen ausprobiert wurden, und bei dem die Meinungen über ihre Effizienz auseinanderklafften. Dieses Problem besteht auch heute noch fort, da die Bewertung einzelner Maßnahmen, in Abhängigkeit von den verwendeten Bewertungskriterien¹⁷⁸ sehr unterschiedlich ausfällt.

9.6.2.5 Divergenzen zwischen Investoren und städtischen Akteuren aufgrund inkompatibler Handlungsorientierungen

Schon zu Beginn des Prozesses stand fest, dass der Kronsberg mit sehr hohen Nachhaltigkeitsstandards realisiert werden sollte. Da diese Information zu Beginn sowie auch während des Prozesses von der Stadt immer wieder deutlich kommuniziert wurde, waren besonders Investoren um eine Teilnahme bemüht, deren Unternehmensphilosophie mit den Vorgaben der Stadt weitgehend konform gingen.

Dennoch stiegen während des Prozesses Investoren aus den Verhandlungen mit der Stadt (im Rahmen der Projektbesprechungen im Sinne der kooperativen Projektentwicklung) aus. Ihnen wurde im Laufe dieser Verhandlungen mit der Stadt bewusst, dass die von der Stadt geforderten Vorgaben nicht mit ihren Unternehmenszielen zu vereinbaren waren.

Positiv war dabei, dass diese Verhandlungsabbrüche zu einem relativ frühen Zeitpunkt erfolgten. Zudem handelte es sich nur um drei Investoren, so dass der Gesamtprozess nicht gefährdet wurde (I-2 2007). Dies ist insbesondere auf die intensive Informationspolitik der Stadt und die Anwendung des Instruments der kooperativen Projektentwicklung zurückzuführen, durch die große grundlegende Interessenskonflikte, die auf unvereinbare Handlungsorientierungen der Akteure beruhten, relativ schnell identifiziert werden konnten.

Auch wenn der Ausstieg dieser Investoren das Gesamtprojekt nicht gefährdete, so sind ihre Auswirkungen doch nicht zu übersehen: Im Bauabschnitt Kronsberg Nord liegen zwei Baufelder in relativ zentraler Lage heute noch brach, wodurch das Gesamtbild des Stadtteils negativ beeinflusst wird. Aufgrund der gesunkenen Nachfrage nach Mietwohnungen ist auch in naher Zukunft nicht damit zu rechnen, dass diese Baulücken geschlossen werden.

9.6.2.6 Divergenzen zwischen Investoren aufgrund unterschiedlicher Unternehmensphilosophien

Während der Planungsphase wurde zwischen den Investoren mehrmals die gemeinsame Vermarktung aller Baublöcke in Kronsberg thematisiert. Die Befürworter (vor allem Investoren der IDB) erhofften sich durch einen gemeinsamen Internetauftritt und eine gemeinsame Vermarktungs- und Kommunikationsstrategie eine verbesserte Außenkommunikation und Imagebildung sowie für interessierte Bürger eine übersichtliche und umfassende Informationsplattform. Die Gegner (Investoren außerhalb der IDB und die Stadt) sahen darin jedoch lediglich einen erhöhten Koordinationsbedarf und einen Mehraufwand, so dass letztendlich kein Konsens gefunden wurde.

Innerhalb der IDB einigten sich ihre Investoren dann aber doch auf eine gemeinsame Vermarktung. Die Gesamtheit der IDB-Grundstücke wurde als „Kronspark“ in gemeinsamen Informationsbroschüren vermarktet, und es wurde ein gemeinsames Logo entwickelt, das sich auch an jedem Bauprojekt innerhalb des Kronspark-Perimeters befindet (I-5 2007).

Aber auch zwischen den Investoren innerhalb des hannoveraner Investorenkreises gab es häufig Meinungsverschiedenheiten, die zum einen auf die unterschiedliche Bewertung technischer Maßnahmen und zum anderen auf die unterschiedlichen Unternehmensphilosophien zurückzuführen sind. Auf der einen Seite gab es die sozial und ökologisch engagierten Investoren, wie z.B. Gundlach und die Baugenossenschaften, die in einer Verbesserung der sozialen und ökologischen Qualitäten neben den ideologischen Vorteilen auch einen Marketingaspekt sahen. Auf der anderen Seite gab es die Investoren, die die Kosten dieser Qualitätsverbesserungen nur als zusätzlichen Kosten- und Risikofaktor betrachteten, ohne darin Vorteile für ihr Unternehmen zu erkennen (I-5 2007). So gab es innerhalb des IDB-Investorenkreises zwei Fraktionen mit unterschiedlichen Meinungen über den Anteil sozialer

¹⁷⁸ Bewertet man z.B. nur die Materialien in ihrem Bestand, oder zieht man den Lebenszyklus und die graue Energie, die das Gut bei seiner Produktion, Nutzung und Wiederverwertung verbraucht, in die Bewertung mit ein? Bewertet man nur die ökologische Effektivität einer Maßnahme oder zieht man Kosten-Nutzen-Bewertungen mit ein?

Verfügungsflächen: Auf der einen Seite standen die gemeinnützigen und die sozial engagierten kommerziellen Investoren, die aufgrund ihrer Unternehmensphilosophie grundsätzlich soziale Verfügungsflächen in ihren Projekten realisieren, auf der anderen Seite die Investoren, die darin keine Notwendigkeit sahen.

Trotz aller im Investorenkreis auftretenden Meinungsverschiedenheiten bestand jedoch immer die Motivation zur Konsenserzielung. Sie ist insbesondere auf das gemeinsame Ziel zurückzuführen, in Kronsberg qualitativ hochwertige innovative Bauvorhaben zu realisieren (I-4 2007). Sie ist jedoch auch in starkem Maße in der Angst begründet, beim Scheitern einer Konsensfindung Verluste in Kauf nehmen zu müssen. Zudem stellte die außerordentliche Konkurrenzsituation in Kronsberg einen weiteren Anreiz zur Kooperation dar. An dieser Stelle sei angemerkt, dass die Vermeidung von Konkurrenz eine allgemein gängige Strategie von Bauträgern ist. D.h., dass Standorte gemieden werden, an denen Konkurrenten bereits ein Bauvorhaben planen oder realisieren. Die meisten Investoren, die am Kronsberg ein Bauvorhaben realisieren wollten, waren sich bewusst, dass nur Qualität und Innovation die nötigen Marktvorteile gegenüber den Konkurrenten schaffen würde (I-5 2007). Darüber hinaus hat auch die zeitweise negative Berichterstattung der Presse¹⁷⁹ und die damit verbundene Angst um Imageverlust und finanzielle Verluste durch Leerstand einen Anreiz zur Kooperation und zur Konsensbildung gegeben.

9.6.2.7 Divergenzen zwischen Anwaltsplaner, städtischen Akteuren und „Problem“-Investoren aufgrund unterschiedlicher Handlungsorientierungen

Die Aufgabe des Anwaltsplaners bestand darin, die Interessen der Bewohner zu bündeln und sie gegenüber den städtischen Akteuren sowie den Investoren bzw. Vermietern zu vertreten (vgl. Kap. 9.3.4.1 und Kap. 9.4.8.2). Eine wichtige Voraussetzung dafür, dass er die Interessen der Bewohner gegenüber Dritten, und damit auch gegenüber städtischen Akteuren vertreten konnte, war dabei die Tatsache, dass er nicht direkt bei der Stadt angestellt war¹⁸⁰, sondern über einen Werkvertrag verfügte und somit über eine gewisse Unabhängigkeit verfügte (I-3 2007).

Ein grundlegendes Problem während des Wirkungszeitraumes des Anwaltsplaners waren die anhaltenden Divergenzen zwischen ihm und einigen Behördenvertretern (vor allem der Planungsgruppe J/2000), die vorwiegend auf unterschiedliche Auffassungen über seinen Arbeitsbereich zurückzuführen waren (I-8 2011). So wurde dem Anwaltsplaner zu Beginn seiner Arbeit von der Verwaltung erklärt, dass er dem Bauamt zugeordnet sei und seine Arbeit auf die Begleitung der Bebauungspläne auszurichten habe. Dagegen verstand sich der Anwaltsplaner als Anwalt der Bürger und sah seine Aufgabe wie in seinem Vertrag festgelegt (vgl. Landeshauptstadt Hannover 1995: § 1) in erster Linie darin, die Themenfelder zu bearbeiten, die von den Bürgern und den Bürgerforen identifiziert wurden. Die daraus ergebende Ausweitung seines Themenbereichs werteten wiederum die Behördenvertreter als Überschreitung seiner Kompetenzen und als eine Ausdehnung seines Kompetenzbereichs in den Aufgabenbereich der Planungsgruppe J/2000 (I-8 2011). Durch die Festlegung eines relativ geringen Zeitbudgets für die Tätigkeit des Anwalts wurde versucht, seinen Tätigkeitsbereich zu beschränken, was „auf das halbherzige Engagement“ der städtischen Akteure in Sachen Bürgerbeteiligung hinweist (Kuklinski & Joppke 1997: 3). Durch intensive Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit wurde der knappe Zeitrahmen später erweitert und so den ursprünglichen politischen Forderungen angepasst (I-8 2011). Die Haltung der städtischen Akteure gegenüber der Anwaltsplanung lag zum Teil auch darin begründet, dass sie als Folge einer politischen Forderung und insbesondere als einer Forderung der Bürger und Bürgerforen eingerichtet worden war. Auch wurde in dem Anwaltsplaner eine gewisse Konkurrenz gesehen und befürchtet, dass sein Einfluss und der der Bürger zu groß werden würde. Das Verhältnis zwischen ihm und einigen Vertretern der Verwaltung blieb bis zum Ende problematisch. Dennoch schaffte es der Anwaltsplaner, sich in den verschiedenen Verwaltungseinheiten ausreichend Gehör zu verschaffen und eine gewisse Zusammenarbeit zu etablieren, so dass Vorschläge der Bürger durch seine Vermittlung und Weiterleitung letztlich mit in die Planung einfließen konnten (I-8 2011) (vgl. Kap. 9.4.8.2). Hierbei war auch die in seinem Vertrag festgelegte regelmäßige Berichterstattung in den Stadtbezirksräten von Vorteil (vgl. Landeshauptstadt Hannover 1995: § 1) (I-8 2011). Auch die Unterstützung der Presse und eine gezielte Pressearbeit haben dazu beigetragen, dass Anliegen der Bür-

¹⁷⁹ In der Presse wurde zum Teil sehr negativ über die Entwicklungen in Kronsberg berichtet. Die in der Öffentlichkeit vorherrschenden Bedenken bezogen sich vor allem auf den hohen Anteil subventionierter Wohnungen und die Angst, dass ein sozialer Brennpunkt entstehen würde. Die Stadt richtete daraufhin ihre Informationspolitik gezielt darauf aus, dieses negative Bild durch die Präsentation der geplanten Maßnahmen zu revidieren.

¹⁸⁰ Der Anwaltsplaner war gegenüber der Verwaltung nur arbeitsnachweisverpflichtet und nicht weisungsgebunden, wodurch er eine gewisse Unabhängigkeit inne hatte.

ger letztendlich Gehör fanden und in die Planungen aufgenommen wurden¹⁸¹ (I-8 2011). Auf der anderen Seite wurde sein Verhältnis zu den Vertretern der Verwaltung durch sein Beharren auf die Beachtung und Einbeziehung von Bürgerinteressen unterschiedlichster Themenbereiche und die gezielte Pressearbeit auch nicht verbessert und die Konkurrenzsituation noch verschärft. Diese anhaltenden Divergenzen führten zu Reibungsverlusten sowie zu Frustration und Missstimmungen bei den involvierten Akteuren, die überdies viel Energie von ihnen abforderten.

Interessant ist, dass in der Berichterstattung und in der Präsentation des neuen Stadtteils durch die städtischen Akteure im Rahmen der Expo die Anwaltsplanung und die Bürgerbeteiligung und vor allem deren Implikation und Ergebnisse kaum erwähnt wurden. Auch das weist auf den relativ geringen Stellenwert hin, den die Bürgerbeteiligung für viele städtische Akteure hatte (I-8 2011).

Neben den Kontakten und Verhandlungen mit den städtischen Akteuren hat der Anwaltsplaner bei Divergenzen zwischen den Bewohnern und ihren Bauträgern bzw. Vermietern vermittelt und sich bei letzteren für die Belange der Bürger eingesetzt. Dies betraf z.B. Maßnahmen zur Freiflächengestaltung, die einige „Problem“-Investoren ihren Bewohnern versprochen hatten, dann aber nicht einhielten (I-3 2007). Auch handelte er mit Investoren, bei deren Bauobjekten Bauschäden¹⁸² wie z.B. Schimmelbildung aufgetreten waren, und bei denen die Bewohner keine Einigung erzielen konnten, Gegenmaßnahmen aus (I-8 2011).

9.6.2.8 Divergenzen zwischen der KUKA und städtischen Akteuren aufgrund unterschiedlicher Definitionen der Kompetenzbereiche

Auch das Verhältnis zwischen der KUKA und den Vertretern der Verwaltung war aufgrund des Verständnisses, das diese Akteure von der KUKA hatten, teilweise belastet. Während die Vertreter der Behörden in der KUKA „einen verlängerten Arm der Verwaltung mit einem eng definierten Tätigkeitsbereich“ (I-9 2011) sahen, verstanden die Mitarbeitenden der KUKA diese als eigenständige Organisation. In der Tat war die KUKA ausdrücklich als GmbH eingerichtet worden, um flexibel und situationsbezogen agieren zu können¹⁸³.

Da die KUKA die einzige Einrichtung war, die am Ende der 1990er Jahre ihre Tätigkeit permanent vor Ort in Kronsberg ausübte, ergab sich in der alltäglichen Arbeit durch Anfragen der Bewohner ein über die reine Umweltkommunikation hinausgehender Informations- und Handlungsbedarf. Die KUKA hat daraufhin eigenständig ihren Aufgabenbereich ausgedehnt und ihre „Aufgabenfelder sehr großzügig ausgelegt“ (I-9 2011). Dagegen waren für die Vertreter der Behörden „die Aktivitäten der KUKA teilweise zu intransparent, und ihr selbstständiges und selbstbewusstes Agieren fand nicht immer Akzeptanz“ (Danner 2003: 74). So hat die KUKA z.B. eine sehr eigenständige Pressearbeit geführt und damit stark die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Dadurch fühlten sich die Vertreter der Behörden um „ihre Lorbeeren gebracht“ (I-9 2011). Auch wurde die KUKA von der Presse häufig als Ansprechpartner konsultiert, da sie schneller auf Anfragen reagieren konnte als die Verwaltung.

Auf Seiten der KUKA bestand wenig Verständnis für die Arbeitsabläufe und Arbeitsweise der Behörden, unter anderem auch deshalb, weil die Mitarbeitenden der KUKA fast ausschließlich entweder über verwaltungsfremde Berufserfahrungen oder über verwaltungsinterne Erfahrungen außerhalb der Stadt Hannover verfügten. Die Vertreter der KUKA zogen es vor, als GmbH eigenständig zu handeln, anstatt sich permanent mit den städtischen Vertretern abzustimmen, ein Verhalten, das von den städtischen Vertretern mit Unmut und Unverständnis gesehen wurde (I-9 2011).

Die Konkurrenzsituation wurde zudem durch eine sehr ungleiche Ressourcenausstattung verstärkt. Die KUKA verfügte durch Drittmittel über ein umfassendes Budget. Aufgrund dieser Mittel hatte sie größere Handlungsspielräume als die Vertreter der Verwaltung, deren finanzielle Ausstattung aufgrund der angespannten Haushaltslage der Stadt Hannover zu diesem Zeitpunkt sehr begrenzt war.

Dementsprechend gab es während des gesamten Zeitraumes der Existenz der KUKA Reibungsver-

¹⁸¹ So nutzte der Anwaltsplaner in mehreren Fällen die gezielte Pressearbeit als Druckmittel, um in Verwaltung und Politik Gehör für Anliegen der Bürger und der Anwaltsplanung zu finden, wenn er zuvor mit direkten kommunikativen Methoden keine Beachtung gefunden hatte bzw. auf Ablehnung gestoßen war. Da die städtischen Vertreter sehr am Erhalt eines positiven Images des Stadtteils interessiert waren und eine negative Berichterstattung dementsprechend vermieden werden sollte, war diese gezielte Pressearbeit ein sehr wirksames Druckmittel.

¹⁸² Diese Bauschäden waren vor allem darauf zurückzuführen, dass es sich um neue, noch unerprobte Bauweisen zur Einhaltung der hohen ökologischen Standards handelte, bei denen dann teilweise unvorhergesehene negative Nebeneffekte auftraten.

¹⁸³ An dieser Stelle sei auch angemerkt, dass die Einrichtung der KUKA von den Vertretern der Behörden grundsätzlich nicht befürwortet wurde, da diese gerne diese Aufgaben selbst übernommen hätten, dies unter anderem aber aufgrund mangelnder Arbeitskapazitäten nicht konnten.

luste, die auch schon in der Zwischenevaluation identifiziert und genannt worden waren (I-9 2011). Es gelang jedoch nicht, die Situation zu entschärfen. Hätten beide Seiten verständnisvoller agiert und hätten die Akteure es geschafft, sich die Stärken der jeweils anderen Seite zunutze zu machen, hätten die Reibungsverluste reduziert werden können und die Ressourcen für beide Seiten gewinnbringend eingesetzt werden können (I-9 2011).

9.6.2.9 Divergenzen zwischen städtischen Akteuren aufgrund unterschiedlicher Handlungsorientierungen bzgl. der Einführung der vernetzten Verwaltungsebene

Die Einführung der vernetzten, interdisziplinären und koordinierten Arbeitsweise im Sinne der integrativen Stadtentwicklung, der vernetzten Stadtteilarbeit und der kooperativen Prozessorganisation stellte zu Prozessbeginn eine Neuerung gegenüber der sonst üblichen Ressortzuständigkeit dar. Diese neue Form der Prozesssteuerung bedeutete, dass Kompetenzbereiche neu strukturiert und somit auch Macht umverteilt wurde. Dies wurde von vielen beteiligten Akteuren mit Skepsis betrachtet, so dass sich die Einführung der neuen Arbeitsweise als schwierig erwies. Dies wurde zusätzlich dadurch erschwert, dass nicht alle Führungspersonen die neue Arbeitsweise befürworteten. Zudem mussten alte gewohnte Arbeits- und Verfahrensabläufe durch neue ersetzt werden, was zusätzlich für Unsicherheit sorgte. In der Tat mussten Kenntnisse über die Funktions- und Arbeitsweise der jeweils anderen Verwaltungseinheiten erworben werden. Zudem bedurfte es besonderer Kommunikationsfähigkeiten, um sich effizient mit anderen Einheiten verständigen zu können. Auch bestand häufig nur geringes Verständnis für die Forderungen der jeweils anderen Verwaltungseinheiten. Einige Verwaltungsbereiche hatten somit zu Prozessbeginn Schwierigkeiten, als gleichwertige Partner anerkannt zu werden. Dies war darauf zurückzuführen, dass derartig intensive sektorübergreifende Kooperationen zwischen den betroffenen Verwaltungseinheiten vorher nicht bzw. nicht in dem Maße bestanden hatten.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass es einige Zeit dauerte, bis die Neustrukturierung der Kompetenzbereiche, die neuen koordinierten und vernetzten Verfahrensabläufe, kurz, die kooperative Prozessorganisation von allen beteiligten Akteuren akzeptiert wurden (vgl. Kap. 9.7). Förderlich war dabei, dass alle städtischen Akteure das gemeinsame Ziel verfolgten, „etwas ganz besonderes realisieren zu wollen“ (I-1 2006). Dies motivierte dazu, zielorientiert an der Lösung von Meinungsverschiedenheiten und Kompetenzrivalitäten zu arbeiten. Ein weiterer Motivationsfaktor war auch der sehr kurze Zeithorizont, unter dem das Ziel realisiert werden musste. Alle Akteure waren sich einig, dass der größte Teil des Kronsberg bis zur Expo realisiert sein sollte, was einen starken Anreiz zu effizienter Zusammenarbeit gab. Vor allem die Planung und Realisierung innovativer dezernantsübergreifender Projekte, wie z.B. des KroKuS, halfen, im Prozessverlauf ein Klima konstruktiver Kooperation zu schaffen (I-1 2006). Ein weiterer kooperationsfördernder Faktor war das besondere Engagement von Schlüsselpersonen (bzw. von „Multiplikatoren“) für diese neue Arbeitsweise, das sich auf die übrigen Mitarbeitenden motivierend auswirkte (I-2 2011b).

Eine wichtige Voraussetzung für die Implementierung dieser vernetzten Arbeitsweise waren die im zweiwöchigen Turnus stattfindenden verwaltungsinternen Projektbesprechungen, die eine effiziente Koordinierung der verschiedenen Themenbereiche und Akteure ermöglichten und zudem die Entwicklung eines vernetzten Denkens bei den Akteuren förderten. Sobald diese kooperative Prozessorganisation akzeptiert und eingespielt war, konnte durch die intensive Zusammenarbeit zwischen den Dezernaten und den Ämtern die Abstimmung der neu zu formulierenden Standards der verschiedenen Teilaspekte gewährleistet werden (I-1 2006; I-2 2007).

9.6.2.10 Divergenzen zwischen städtischen Akteuren aufgrund unterschiedlichen Projektverständnisses

Hinsichtlich der Art der Vermarktung des Kronsbergs bestanden bei den städtischen Akteuren unterschiedliche Auffassungen. Auf der einen Seite vertraten die Stadtbaurätin und der Oberstadtdirektor die Meinung, die Zuständigkeit für die Entwicklung von Kronsberg bei der Stadt belassen werden sollte. Auf der anderen Seite setzte sich der Kämmerer vehement dafür ein, Kronsberg an eine Entwicklungsgesellschaft zu verkaufen. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund zu verstehen, dass die Stadt zum damaligen Zeitpunkt einen hohen Geldbedarf hatte. Die Renovierungen, die für das im Jahr 1991 gefeierte 750-jährige Jubiläum der Stadt Hannover vorgesehen waren, verursachten sehr hohe Kosten. Wegen der angespannten Haushaltslage musste u.a. die Renovierung des Rathauses wegen Geldmangels abgebrochen werden. So ist es verständlich, dass der Erlös aus dem Verkauf der Grundstücke in Kronsberg sehr willkommen gewesen wäre. Nach längeren Verhandlungen wurde aber die Entscheidung getroffen, Kronsberg durch die Stadt dezentral zu vermarkten (I-2 2007). Auf diese Weise konnten die angestrebte Vielfalt erreicht und die Qualität und das Gemeinwohl gesichert und die Federführung für die Realisierung beibehalten werden.

9.6.3 Schlussfolgerungen aus den Handlungsorientierungen

Wie bereits in Kap. 9.5.2 erwähnt, folgte der Realisierungsprozess grundsätzlich der Logik des öffentlichen Steuerungsmodells, wobei der hierarchisch ausgerichtete Prozess in starkem Maße mit den Steuerungsformen Wettbewerb und Kooperation kombiniert wurde. So ist es nicht verwunderlich, dass der Prozess in hohem Maße durch die Interaktionsform der „Verhandlung“ geprägt ist. Auf der Basis der von der Kommune eingeführten vernetzten Kooperationsstrukturen verließen die städtischen Akteure in gewissem Maße den „Staat“ als institutionellen Kontext und begaben sich in die institutionellen Kontexte „Netzwerke“ und „Verhandlungsregime“.

Neben der Umverteilung der Kompetenzen innerhalb der Verwaltung öffnete sich die hierarchische Organisation Staat für neue Partner und gab an diese gewisse Kompetenzen ab, wie z.B. an die Testinvestoren, die IDB und die intermediären Instanzen (KUKA, Anwaltsplaner, KroKuS). Diese Situation wurde von vielen Akteuren als bedeutender Unsicherheitsfaktor erlebt, vor allem auch in Hinblick darauf, dass eingespielte hierarchische und sektorale Handlungsabläufe durch neue kooperative ersetzt wurden, die ein neues Verständnis über die Verteilung der Kompetenzen voraussetzten. So ist es nicht verwunderlich, dass Divergenzen häufig im Zusammenhang mit diesen kooperativen Neuerungen auftraten.

9.6.3.1 Umgang mit Kontroversen

Bei der Analyse der Divergenzen ist auffallend, dass trotz des Unsicherheitsfaktors der neuen Arbeitsweise und der ablehnenden Haltung mancher Akteure gegenüber dem Steuerungsmodus Kooperation, in den meisten kontrovers diskutierten Sachverhalten über die Interaktionsform Verhandlung Einigungen erzielt werden konnten.

Dabei gab es sowohl Konsensentscheide als auch konfrontative Verhandlungsprozesse. In einigen Fällen wurde mit starken Druckmitteln gearbeitet, um die jeweilige Position durchzusetzen: So hat die Stadt Druck auf den Anwaltsplaner ausgeübt, der Anwaltsplaner hat wiederum Druck mittels Pressearbeit ausgeübt; die Investoren haben zeitweilig mit einem Gerichtsverfahren und an anderer Stelle mit der Einstellung oder Reduktion ihrer Investitionstätigkeiten gedroht. Die Konfrontationen waren in einigen Bereichen sehr heftig. In einem Fall waren sie so aufreibend, dass sich die betroffene Person nach dem Ende des Realisierungsprozesses beruflich vollständig neu orientiert hat, um zukünftige Kontakte mit den ehemaligen Kooperationspartnern zu vermeiden. Und in einem anderen Fall zeigte sich die Sensibilität dieser Kontroversen darin, dass Meinungsverschiedenheiten bei einem anderen Akteur eine derart ablehnende Haltung erzeugten, dass dieser in keiner Form dazu bereit war, sich dazu zu äußern oder Stellung zu beziehen.

Auch haben sich zwischen den städtischen Akteuren und den Testinvestoren in einigen Punkten Verhandlungssituationen entwickelt, die durch ein Misstrauen und Konkurrenzdenken charakterisiert waren. Die Investoren bedauerten in diesem Zusammenhang, dass sie in den Verhandlungen von einigen städtischen Akteuren „eher als Feinde als als Partner“ angesehen worden seien (I-5 2007). Die Einwände der IDB gegen Maßnahmen, die von der Stadt gefordert wurden, sind von den städtischen Akteuren oft als kontraproduktiv und prozesshemmend wahrgenommen worden. Das liegt auch daran, dass die städtischen Akteure die Motivation der Investoren, ihre anspruchsvollen Standards zu realisieren, als relativ gering einschätzten und vermuteten, dass die Vorschläge der IDB vor allem dem Ziel dienen, ihre Investitionskosten zu Lasten der Qualität gering zu halten. Dagegen bewerteten die Investoren ihre eigenen Vorschläge als konstruktiv und als auf ihren praktischen Erfahrungen beruhend. Die ablehnende Haltung einiger städtischer Akteure gegenüber den Vorschlägen der Investoren stieß bei dem Unternehmen Gundlach auf Unverständnis, da es der Meinung war, dass die Stadt Hannover nach jahrelanger Zusammenarbeit mit ihm gewusst haben müsse, dass es dem Unternehmen nicht darum ginge, möglichst kosten- und qualitätssparend zu bauen, sondern dass es an hohen ökologischen und sozialen Qualitäten interessiert sei. In der Tat hat das Unternehmen Gundlach schon Anfang der 1990er Jahre in Hannover zwei ökologisch und sozial ambitionierte Bauprojekte durchgeführt und war im Bereich des sozialen Wohnungsbaus sehr aktiv.

9.6.3.2 Verhandlungskapazität der beteiligten Akteure

Trotz der hier beschriebenen, teilweise starken Divergenzen ist festzuhalten, dass die Meinungsverschiedenheiten nicht zu anhaltenden Blockaden geführt haben. In der Tat hätten viele zu einer kompletten Blockade oder doch zu projektgefährdenden Verzögerungen führen können. Aufgrund der hohen Verhandlungskompetenz der beteiligten Akteure konnten in den meisten Fällen Einigungen erzielt werden. Die Akteure haben dabei in vielen Fällen auch ausgeprägte Problemlösungsfähigkeiten de-

monstriert. Kombiniert mit Kreativität und Innovationsfähigkeit haben sie es häufig geschafft, Lösungen zu erarbeiten, die sich in der Zone gemeinsamer Attraktivität befanden (vgl. Kap. 2.3.2) und von den beteiligten Akteuren akzeptiert und im Großen und Ganzen gutgeheißen wurden. Interessant ist, dass in den Fällen, in denen eine Lösung in der Zone gemeinsamer Attraktivität gefunden wurde, diese i.d.R. durch den Interaktionsmodus des distributiven Bargaining zustande gekommen ist (vgl. z.B. Verhandlungen um den Anteil von Verfügungsflächen). Daraus lässt sich schließen, dass distributives Bargaining in kooperativen Prozessen ein wichtiger Interaktionsmodus ist, um Verhandlungsergebnisse in Divergenzsituationen erarbeiten zu können, die sich in der Zone gemeinsamer Attraktivität befinden.

In den Situationen, in denen es zu Konfrontationen, zum starken Einsatz von Druckmitteln¹⁸⁴ und zu Entscheidungen in Zonen konfligierender Interessen kam, hat vor allem der Interaktionsmodus des einseitigen Handelns (vgl. Divergenzen Stadt vs. KUKA oder Stadt vs. Anwaltsplaner), teilweise verstärkt durch Misstrauen, geringe Sensibilität und Konkurrenzdenken, das Handeln vieler Akteure bestimmt. In der Folge gab es Reibungsverluste, das Misstrauen wurde verstärkt und Ressourcen wurden ineffektiv eingesetzt¹⁸⁵. Das zeigt, in welchem starkem Maße das Ergebnis kooperativer Prozesse (inkl. Kompetenzabgaben) von der Beziehungsfähigkeit (inkl. gegenseitigen Respekts und gegenseitiger Wertschätzung), von der Verhandlungs- und Problemlösungsfähigkeit sowie von dem Vertrauen der beteiligten Akteure abhängt. Wenn das Kooperationsklima nicht ausreichend ausgebildet ist, ist es schwierig, den Mehrwert, den solche Kooperationen bringen können, voll auszuschöpfen.

Dagegen hat die Fähigkeit der Akteure voneinander zu lernen in verschiedenen Fällen zu Wohlfahrtsgewinnen geführt. Diese Lernfähigkeit bezog sich sowohl auf den Austausch von Wissen und Erfahrungen, durch den die Kooperationspartner dann gemeinsam über eine verbesserte Wissensbasis verfügten, als auch auf das Lernen und Verstehen der Funktionsweise der jeweiligen Kooperationspartner (vgl. städtische versus privatwirtschaftliche Akteure; Verwaltungsakteure eines Dezernats versus Verwaltungsakteure eines anderen Dezernats).

9.6.3.3 Einstellung der Akteure gegenüber Nachhaltigkeitsaspekten

Bei der Analyse der Einstellung der Akteure gegenüber Nachhaltigkeitsaspekten ist interessant zu beobachten, dass ihre Einstellungen sehr ähnlich waren. Grundsätzlich bestand das Ziel darin, ein ökologisch und sozial verträgliches Modellquartier zu realisieren. Dabei waren die Bauträger überwiegend der Auffassung, dass die vorgeschriebenen Maßnahmen dem Klimaschutz dienen und wirtschaftlich vertretbar sein müssten (I-2 2011a). Die übrigen Investoren, die kein Interesse hatten, in ökologisch und sozial ambitionierte Bauprojekte zu investieren, und die die Maßnahmen dementsprechend als übertrieben und zu kostspielig ansahen, waren durch die intensive Informationspolitik der Stadt und durch das Vorgehen im Sinne einer kooperativen Projektentwicklung schon vorher aus dem Prozess ausgestiegen. In der Tat wurden in den Gesprächen mit der Stadt für einige Investoren die Interessendivergenzen deutlich, die dann in manchen Fällen zu einem Ausstieg dieser Investoren führten. So ist es nicht verwunderlich, dass bei den verbliebenen Investoren grundsätzlich eine relativ hohe Bereitschaft und Sensibilität für eine nachhaltige Entwicklung vorhanden waren.

Trotz dieses auf den ersten Blick sehr ähnlichen Grundverständnisses hängen fast alle beschriebenen Divergenzen in irgendeiner Weise mit Aspekten der Nachhaltigkeit zusammen. Die Divergenzen sind zurückzuführen auf folgende Ursachen:

- die Einführung einer neuen Arbeitsweise oder eines neuen Themenfeldes, die sich aus der Ausrichtung auf eine nachhaltige Entwicklung ergaben. Dabei sind die Divergenzen vorwiegend auf das unterschiedliche Verständnis der Ausgestaltung dieser Handlungsfelder und Verfahrensweisen sowie auf die damit zusammenhängenden Kompetenzumverteilungen zurückzuführen, wobei auch persönliche und institutionelle Machtinteressen eine Rolle gespielt haben.
- unterschiedlich stark ausgeprägtes Nachhaltigkeitsverständnis und unterschiedliche Gewichtung von Nachhaltigkeitsaspekten bei den Akteuren, die vor allem auch auf Unterschiede in ihrer Funktionslogik zurückzuführen ist.

¹⁸⁴ Ein geringer bis mittlerer Druckmitteleinsatz bzw. ein Druckmitteleinsatz, der sich in einem angemessenen Rahmen befindet, ist durchaus ein gängiges Mittel, um in Verhandlungen eine Position durchzusetzen. Er kann zu einem Verhandlungsergebnis führen, das sich in der Zone gemeinsamer Attraktivität befindet (vgl. Divergenz Stadt vs. Investoren, bei der als Ergebnis eine Erhöhung der Fördermittel vereinbart wurde).

¹⁸⁵ Trotz dieser Reibungsverluste gab es bei diesen Verhandlungsprozessen auch Ergebnisse, die sich in der Zone gemeinsamer Attraktivität befanden. Jedoch hätten diese ohne diese Reibungsverluste größere Wohlfahrtsgewinne erbringen können (effektiverer Ressourceneinsatz, verbessertes Vertrauensverhältnis, verbessertes Kooperationsklima, Zeiteinsparungen etc.).

- die unterschiedliche Bewertung von Maßnahmen hinsichtlich ihrer Effizienz für eine nachhaltige Quartiersentwicklung.
- der Beimessung eines unterschiedlich hohen Stellenwerts der Kosten und der Rentabilität von Maßnahmen und Standards und ihrer Auswirkung auf das Gesamtprojekt und die übrigen Handlungsfelder der nachhaltigen Quartiersentwicklung. In einem derartigen Projekt ist es wichtig, den Kostenfaktor zu berücksichtigen, um zu vermeiden, dass sich die zusätzlichen Herstellungs- und Bestandskosten negativ auf die Mieten und somit auf das Ziel der sozialen Mischung auswirken. Vor diesem Hintergrund ist es gut, wenn erfahrende Investoren mit Kosteneffizienzüberlegungen am Prozess beteiligt sind. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, dass die Investoren vor dem Hintergrund ihres eigenen institutionellen Kontextes und ihrer eigenen Handlungsorientierung, den Kostenfaktor überbewerten oder bewusst in den Vordergrund spielen. In dieser Hinsicht ist eine ambitionierte Verwaltung hilfreich, die sich für anspruchsvolle Standards einsetzt.
- unzureichende Kenntnisse, mangelnde Sensibilität und fehlendes Verständnis für die Funktionslogik der Kooperationspartner, sei es von Akteuren der Verwaltung gegenüber Akteuren des privaten Sektors (und umgekehrt) oder zwischen den Akteuren verschiedener Verwaltungseinheiten. Dieser letzte Punkt hängt insofern mit der Nachhaltigkeitsausrichtung des Projekts zusammen, als dass sich hierdurch die Kooperation von Akteuren aus unterschiedlichen institutionellen Kontexten ergibt. Zudem ist er in Kombination mit dem ersten Punkt, d.h. der Einführung neuer Handlungsfelder und Verfahrensweisen, die aufgrund ihrer Ausrichtung auf die Nachhaltigkeit zustande kommen, von determinierender Bedeutung.

Eine Herausforderung besteht auch darin, dass es im Zusammenhang mit den Nachhaltigkeitszielen Themenbereiche gibt, in denen ein Kooperationspartner zwar eine große Bedeutung sieht, auf die er aber keine direkte Einflussmöglichkeit hat, da die Zuständigkeit für sie bei einem anderen Akteur liegt. In diesem Falle ist die Interaktionsform der Verhandlung wieder wichtig, um zu einem gemeinsam getragenen Ergebnis zu gelangen.

9.6.3.4 Zusammenhang zwischen Divergenzen und eingesetzten Instrumenten

Betrachtet man den Zusammenhang zwischen den aufgetretenen Divergenzen und den eingesetzten Instrumenten, so ist festzustellen, dass die Divergenzen häufig infolge des Einsatzes der neuen Instrumente aufgetreten sind und zwar in vielen Fällen an den Stellen, an denen kooperative Handlungsweisen eingeführt worden sind, bzw. an denen aufgrund dieser Einführung Akteure mit unterschiedlichen Handlungsorientierungen eine Mitsprachemöglichkeit und somit auch Macht bekommen haben.

Die Schlussfolgerung, dass kooperative Instrumente grundsätzlich zu Divergenzen führen und dementsprechend dem Prozess nicht dienlich wären, ist jedoch aus Sicht der Autorin nicht korrekt. Erstens ist nicht erwiesen, dass mit einer hierarchischen Steuerung das Projekt mit gleicher Qualität und im gleichen Zeitraum hätte realisiert werden können. Dagegen spricht auch, wie die Akteure die Kooperation und die Auswirkungen der erfolgreichen kooperativen Verhandlungen auf die Prozessqualität bewerten. Und zweitens hat gerade die Analyse der Divergenzen gezeigt, dass selbst Ergebnisse, die in konfliktierenden Situationen mit der Interaktionsform Verhandlung erarbeitet wurden, zu einer Qualitätsverbesserung führen können. Aufgrund der gemeinsamen Lösungsfindung werden die Ergebnisse zudem von den beteiligten Akteuren akzeptiert und gutgeheißen. Eine Voraussetzung dafür ist, wie bereits gesehen, die „Kunst“, ein Klima der Kooperation zu schaffen, das die Erarbeitung von Verhandlungsergebnissen, die sich in der Zone gemeinsamer Attraktivität befinden, ermöglicht. Gelingt dies, führt die Bewältigung der Divergenzen zu einer verbesserten Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente.

9.6.3.5 Aneignung des Prozessergebnisses

Interessant ist, dass die geleisteten Beiträge von den befragten Akteuren unterschiedlich wahrgenommen werden. Dies gilt sowohl für die Aneignung von Ergebnissen als auch für die Aneignung von Fähigkeiten oder Fachwissen. Dies wird am Beispiel der eingeführten Standards einer nachhaltigen Entwicklung näher erläutert: Während von städtischer Seite behauptet wird, dass die ökologischen Vorgaben aufgrund des Engagements, der Initiative und des Know-hows der städtischen Akteure (hauptsächlich aus dem Umweltdezernat und der Planungsgruppe K/2000) definiert wurden (I-1 2006), wird von den Investoren behauptet, dass sie über ein wesentlich größeres Know-how verfügten als die Stadt (insbesondere auch über die Realisierbarkeit von Maßnahmen) und dass die hohe ökologische Qualität vor allem auch aufgrund des Engagements der Investoren entstanden ist (I-6 2007; I-5 2007).

Diese Divergenz der Aussagen wird so stehengelassen, da es für eine außenstehende Person schwierig ist zu entscheiden, welche Version zutrifft. Noch dazu ist zu berücksichtigen, dass der Prozess mehr als ein Jahrzehnt zurückliegt und im Rückblick vielleicht einiges anders bewertet wird. Darüber hinaus ist es normal, dass Akteure die Prozesse jeweils aus ihrem eigenen Blickwinkel beurteilen und sich vielleicht auch Wunschvorstellungen bewusst oder unbewusst mit der Realität vermischen.

Es kann aber festgehalten werden, dass die hohe ökologische Qualität in Kronsberg von allen Akteuren so positiv bewertet wird, dass es allen wichtig ist, einen Beitrag hierzu geleistet zu haben. Dies liegt vorwiegend in der Qualität der Prozessergebnisse begründet. Auch die Qualität der intensiven Zusammenarbeit zwischen den Akteuren und deren Einfluss auf das Prozessergebnis wird von allen befragten Akteuren trotz aller Divergenzen positiv bewertet. Mit anderen Worten sehen alle Akteure die intensive Zusammenarbeit als unerlässlich für die Erarbeitung eines hochwertigen Prozessergebnisses an. Und trotz der teilweise starken Divergenzen bringen fast alle Akteure den Kooperationspartnern, mit denen sie diese Divergenzen ausgetragen haben, Wertschätzung entgegen und erkennen ihre Leistung an.

9.6.3.6 Fazit

Abschließend lässt sich festhalten, dass sich das Projekt mehreren kritischen Momenten gegenüber sah, die es durch unlösbare Blockaden, weitere Ausstiege von Investoren etc. in seiner Realisierung hätten gefährden können. Die beteiligten Akteure haben es aber relativ gut geschafft, in den durch kooperative Instrumente bestimmten Entscheidungsfindungsprozessen auf die unterschiedlichen Handlungsorientierungen zwischen Finanzakteuren und Bauträgern auf der einen Seite und der Stadt mit ihren hohen Nachhaltigkeitsanforderungen auf der anderen Seite einzugehen und diese miteinzubeziehen. Diese Kommunikations- und Beziehungsfähigkeit der Akteure hat einen determinierenden Beitrag zu dem hochwertigen Prozessergebnis geleistet.

Selbst wenn das Kapitel eine Vielzahl von Divergenzen aufgezeigt und thematisiert hat, so darf nicht vergessen werden, dass es in vielen Bereichen gar nicht erst zu Divergenzen gekommen ist, da die Akteure frühzeitig Kompromisse und Lösungen gefunden haben. Und selbst bei den beschriebenen Divergenzen ist festzuhalten, dass die Akteure in hohem Maße über Kompromiss- und Problemlösungsfähigkeiten verfügten, die es ihnen ermöglicht haben, das Quartier trotz dieser Divergenzen und noch dazu in einem so kurzen Zeitraum zu realisieren. Auf der anderen Seite hat die Analyse aber auch gezeigt, wie sensibel solche Prozesse sind und dass sie großen Hindernissen ausgesetzt sind, die das Projektergebnis gefährden können. Die Nachhaltigkeitsdimension erhöht diese Sensibilität noch, wobei die Problematik jedoch nicht in den übergeordneten groben Vorstellungen von den Zielen der Realisierung eines nachhaltigen Quartiers liegt. Die Interessendivergenzen manifestieren sich vielmehr im Detail, da jeder Akteur vor dem Hintergrund seiner Handlungsorientierungen und Funktionslogiken eine andere Vorstellung von der konkreten Ausgestaltung der Ziele hat.

Auch wenn nicht abschließend geklärt werden kann, welcher Akteur konkret welchen Beitrag geleistet hat und dies auch gar nicht Ziel dieser Untersuchung ist oder sein kann, so können doch einige Schlussfolgerungen gezogen werden, die aus Sicht der Autorin für die Realisierung solcher Großvorhaben von Bedeutung sind:

- Eine intensive Zusammenarbeit mit den Investoren zahlt sich aus. Je stärker das Vertrauen, der gegenseitige Respekt und das Verständnis für die unterschiedlichen Funktionsweisen der Kooperationspartner ausgeprägt sind, desto besser wird das Prozessergebnis. Gibt es engagierte Investoren, die im ökologischen oder sozialen Bereich bereits über Erfahrungen verfügen, so ist es für den Prozess förderlich, sich diese Erfahrungen zunutze zu machen. Gibt es dagegen keine engagierten Investoren mit Erfahrungen im ökologisch und sozial verträglichen Bauen, sieht die Situation etwas anders aus, da sich die Stadt das nötige Know-how dann selbst erarbeiten muss.
- In konkreten Fällen kann es aus Kosten- und Qualitätsgründen sinnvoll sein, einzelne Maßnahmen an den privaten Sektor abzugeben. Hierfür ist jedoch Voraussetzung, dass Investoren mit Know-how im sozialen und ökologischen Bauen in der Region ansässig sind, dass die Ziele rechtlich klar geregelt sind, und dass das Gemeinwohl gesichert ist.

Ein großes Problem bleibt jedoch, dass die Stadt häufig nicht mit Bestimmtheit weiß, ob die interessierten Investoren wirklich über das erforderliche Fachwissen und die notwendigen Erfahrungen verfügen, und ob sie ein ehrliches Interesse an einem qualitativ hochwertigen Ergebnis haben. Die genaue Betrachtung der realisierten Projekte der potentiellen Kooperationspartner ist vor diesem Hintergrund eine unerlässliche Maßnahme.

9.7 Bewertung der Schlüsselinstrumente

Einige der in Kap. 9.4 vorgestellten Schlüsselinstrumente werden im Folgenden einer vertiefenden Betrachtung unterzogen. Dabei handelt es sich um eine Auswahl der Instrumente, die für den Prozess und das Prozessergebnis eine Schlüsselrolle innegehabt haben. In tabellarischer und synthetischer Form werden in Kap. 9.7.1 zunächst die Besonderheiten und der Nutzen dieser Instrumente hervorgehoben, gefolgt von aufgetretenen Risiken, die ihren Nutzen einschränken. Vor diesem Hintergrund werden Faktoren identifiziert, die für die Entfaltung des Mehrwerts und zur Reduzierung der Beschränkungen relevant sind. Darauf aufbauend werden die Schlussfolgerungen dargestellt, die aus den Auswirkungen, die die Entwicklung und der Einsatz der untersuchten Schlüsselinstrumente auf den Prozess, die Programmformulierung und das Prozessergebnis hatten, gezogen werden können (vgl. Kap. 9.7.2). Auf dieser Grundlage wird in Kap. 9.7.3 die Frage thematisiert, welche Bedeutung die vertikale Koordination als Querschnittselement der untersuchten Schlüsselinstrumente für den Prozess und das Prozessergebnis hat. Des Weiteren wird die Frage beantwortet, welche Ebenen für die Realisierung eines nachhaltigen Quartiers besonders relevant sind. Abschließend wird abgeleitet, welche Anforderungen aufgrund der zuvor gewonnenen Erkenntnisse an die Prozesssteuerung gestellt werden müssen.

9.7.1 Mehrwert, Risiken und Erfolgsfaktoren von Schlüsselinstrumenten

In der folgenden Tab. 9.4 werden in synthetischer Form die Besonderheiten und der Nutzen der Schlüsselinstrumente hervorgehoben. Des Weiteren werden aufgetretenen Risiken, die ihren Nutzen eingeschränkt haben, aufgeführt. Schließlich werden Faktoren identifiziert, die dazu beigetragen haben, dass die Schlüsselinstrumente ihre Wirkung entfalten konnten.

Instrument Besonderheit	Mehrwert	Risiken	Erfolgsfaktoren
Integrative Stadtentwicklung Steuernde Koordination durch Vernetzung der beteiligten Verwaltungsakteure	Qualitativ hochwertige Ergebnisse und Zeiterparnisse durch Koordination, Abstimmung, Wissensbündelung und Integration bzw. Vernetzung Koordiniertes Handeln	Macht- und Kompetenzrängeleien Konkurrenzbasierendes Handeln Wird abgebrochen, sobald Schlüsselpersonen oder Führungspersonen weg sind	Regelmäßige Projektbesprechungen zwischen betroffenen Verwaltungseinheiten (z.B. zwischen Bau- und Umweltdezernat), die vorher nicht üblich waren Regelmäßige Sitzungen (14-tägiger Turnus) der Steuerungsgruppe: kontinuierliche Abstimmung und Koordinierung, bevor es zu Uneinstimmigkeiten kommen konnte Steuernde Koordinierung Vertrauensverhältnis zwischen den Akteuren (Vorlauf von 6 Jahren Zusammenarbeit für die Expo hat Klima der Kooperation geschaffen) Kompetente Führungspersonen mit Kooperationswillen Erfahrene Mitarbeitende mit Kooperationswillen Motivationsmanagement Einsatz von Multiplikatoren zum Abbau von Widerständen Offenheit und Lernfähigkeit der Mitarbeitenden in den interdisziplinären Arbeits- und Planungsgruppen, um die Funktionsweise und die Anliegen der Partner verstehen zu können Delegation von Aufgaben und Entscheidungskompetenzen an Mitarbeitende Kooperation und Koordination mit externen Akteursgruppen (z.B. Kronsberg-Beirat und Test-Investoren)
Kooperative Projektentwicklung Gemeinsame Erarbeitung von Zielen und Standards zw. städt. Akteuren und Investoren. Intensive obliga-	Qualitativ hochwertige Ergebnisse und Zeiterparnis durch verbindliche Kooperation und Wissensaustausch zw. städt. Akteuren und Investoren Festlegung umsetzbarer und von den Akteuren akzeptierter Ziele durch Integration der	Keine Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhalten der festgelegten Ziele (ist aber bis auf wenige Ausnahmen nicht aufgetreten) Interessendivergenzen und Machtkämpfe zw. städt. Akteuren und Investoren bei der	Obligatorische Auswahlgespräche und Projektbesprechungen mit Anwesenheitspflicht für Investoren und ihre Architekten Kompetente Führungspersonen mit ausgeprägten Führungsqualitäten (verbindliche Kooperation erfordert gute Führung) Kompetente Mitarbeitende mit kooperativem Projektverständnis und Nähe zur Führung Kenntnisse der Funktionsweisen und Verständnis für diese unterschiedlichen Funktionsweisen und Bedürfnisse der jeweils anderen Akteursgruppe (Verwaltung „vs.“ Investoren) Vertrauen etablieren und beteiligten Akteuren Wertschätzung entgegen

<p>torische Projektbegleitung. Sensibilisierung anstelle von Zwang. Vertrauen und Projektbegleitung anstelle von Sanktionen</p>	<p>Bedürfnisse der Bauträger und flexibler und angepasster Lösungs-suche Keine bösen Überraschungen durch intensive Projektbegleitung Frühzeitiger Ausstieg von Investoren mit nicht kompatiblen Handlungsorientierungen</p>	<p>Definition der Ziele. Unzureichende Anzahl interessierter Investoren. Mangelhafte Verbindlichkeit und Zeitverluste bei Abwesenheit entscheidungsbefugter Personen in Projektbesprechungen (auf Verwaltungs- wie auf Investoreseite)</p>	<p>gen bringen Klare Kommunikation: Die Investoren wussten von Anfang an, worauf sie sich einließen Gemeinsame Erarbeitung der Ziele und Standards Sensibilisierung für ökologische und soziale Zielsetzungen (-> für die Idee und für ihre Umsetzung werben) Handeln durch Motivation und Identifikation, nicht durch hierarchischen Druck (innerhalb der Verwaltung wie auch mit den Investoren) Alle Beteiligten „mitnehmen“, nichts „vorsetzen“ In der Umsetzung im Bedarfsfall flexibel sein</p>
<p>Anwaltsplanung Sprachrohr und Anwalt der Bürger. Vertretung von Bürgerinteressen gegenüber den städtischen Akteuren und den Investoren</p>	<p>Höhere Projektakzeptanz,-zufriedenheit und -identifikation seitens der Zivilgesellschaft sowie höhere Nutzerfreundlichkeit des Projekts durch Berücksichtigung und Integration von Bürgerinteressen und -bedürfnissen im Planungsprozess</p>	<p>Konkurrenz und Interessenkonflikte zwischen Anwaltsplanung und Verwaltung und zwischen Anwaltsplaner und Politik Instrumentalisierung der Anwaltsplanung durch die Politik und durch Interessengruppen Frustration bei den Bürgern, wenn ihre Vorschläge keine oder nur unzureichende Berücksichtigung finden Unzureichende Mittel zur Finanzierung von im Rahmen der Anwaltsplanung identifizierten Maßnahmen (Vorschläge der Bürger)</p>	<p>Unabhängigkeit von der Verwaltung (nicht weisungsgebunden, kein Angestelltenverhältnis) Fach- und Humankompetenz des Anwaltsplaners: Fähigkeit, komplizierte Sachverhalte zielgruppenspezifisch zu vermitteln, aber auch Fachkompetenz und Kenntnisse der Funktionsweise von Verwaltung und Politik, um Anliegen der Bürger diesen gegenüber vertreten zu können. Starke Konfliktfähigkeit, Mediationsfähigkeit, Ausdauer und Beharrlichkeit des Anwaltsplaners Frühzeitige Einrichtung der Anwaltsplanung Förderung von Parallelstrukturen (Bürgerforen, Bürgerinitiativen) Direkter Kontakt des Anwaltsplaners mit betroffenen Verwaltungseinheiten, Dezernenten, Politikern, Planern etc., anstelle von gebündeltem Kontakt über eine zentrale Verwaltungsstelle (sonst Gefahr der Nichtweiterleitung von Informationen bei Interessendivergenzen) Offizielle und kontinuierliche Integration des Anwaltsplaners in politischen Gremien zur Berichterstattung über den aktuellen Stand seiner Tätigkeit Eigenes Budget für die Umsetzung von Bürgervorschlägen und Bürgerbeteiligung (z.B. Bürgerzeitung) -> Sponsoring, Kooperation mit Investoren Frühzeitige Vernetzung der Beteiligten, z.B. über den Stadteilladen Optimale Besetzung bei großen Projekten: eine Vollzeitstelle für den Anwaltsplaner und eine Stelle für organisatorische und administrative Tätigkeiten sowie zur Aufbereitung von Entwürfen, Ideen-Visualisierung etc.</p>
<p>Umweltkommunikation Neues Themenfeld mit hohem Stellenwert Innovatives, umfassendes Konzept Frühzeitige Integration in die Gesamtkonzeption</p>	<p>Sensibilisierung für die Besonderheiten und Neuigkeiten des Projekts, die auf den ersten Blick zu Einschränkungen bei Zielgruppen und somit zur Ablehnung führen können: höhere Kosten für Bauträger, höhere Kosten und Verhaltenseinschränkungen für Bewohner</p>	<p>Machtrangeleien und Konkurrenz um Kompetenzbereiche und „Lorbeeren ernten“ zwischen Verwaltung und Umweltkommunikation Je nach Organisationsaufwand und Konzeptgestaltung hohe Kosten Frustration bei Überregulierung und Bevormundung</p>	<p>Präzise Definition der Aufgaben- und Kompetenzbereiche bei gleichzeitiger Flexibilität der Anpassung an Rahmenbedingungen in Abstimmung mit allen betroffenen Akteuren Vertrauen zwischen den Akteuren Sensibler und respektvoller Umgang der Akteure miteinander. Hierfür sind Kenntnisse über die Funktionsweise der verschiedenen beteiligten Akteure wichtig (z.B. sollten die Vertreter der Umweltkommunikation mit den Verfahrensprozessen innerhalb der Verwaltung vertraut sein und diese respektieren) Kooperation, Koordination und Kommunikation anstelle von Konkurrenz: Nutzen der Komplementarität von Verwaltung und privatrechtlicher Institution (z.B. KUKA als Frühwarnsystem vor Ort) Standort der KUKA: Kontinuierlicher Ansprechpartner für die Bürger vor Ort Gemeinsame Kommunikation von Ergebnissen und Öffentlichkeitsarbeit von KUKA und Verwaltung Bei den Qualifizierungsmaßnahmen Integration von bestehendem Know-how erfahrener Akteure</p>
<p>Vernetzte Stadtteilarbeit¹⁸⁶</p>	<p>Durch konzeptionelle, räumliche und finan-</p>	<p>Macht- und Kompe-</p>	<p>Kompetente engagierte und ausdauernde Führungspersonen mit</p>

¹⁸⁶ Auch wenn die vernetzte Stadtteilarbeit erst am Ende der Realisierungsphase in Ansätzen und mit Beginn der Nutzungsphase in kompletter Form eingesetzt wurde, wird sie hier als Instrument der Realisierungsphase behan-

Umfassendes interdisziplinäres und dezentriertes Konzept der Stadtteilarbeit	zielle Vernetzung von Gemeinwesen-, Kultur- und Stadtteilarbeit Entstehung wertvoller Synergieeffekte: geringerer personeller Aufwand, verbesserte Abstimmung und Koordinierung, Förderung bürgerlichen Engagements, Identifikation mit dem Stadtteil	tenzrangeleien Konkurrenzbasiertes Handeln Wird reduziert, sobald Schlüsselpersonen oder Führungspersonen weg sind Kostenintensiv bei aufwendigen Räumlichkeiten	Kooperationswillen Motivationsmanagement und Sensibilisierung für die Vorteile der vernetzten Arbeitsweise Vertrauen und gemeinsames Verantwortungsgefühl für das Stadtteilzentrum und den Stadtteil entwickeln Kooperationsbereitschaft und Kommunikationsfähigkeit der beteiligten Personen Anpassung der eingespielten traditionellen Aufgabenbereiche, Handlungsabläufe und Denkweisen an die neue Arbeitsweise Eigenes Budget zur Finanzierung von Maßnahmen und Aktivitäten, über das das Stadtteilzentrum frei verfügen kann und über dessen Ausgaben es keinerlei Rechenschaft schuldig ist
--	--	---	--

Tab. 9.4: Besonderheiten, Mehrwert, Risiken und Erfolgsfaktoren ausgewählter Schlüsselinstrumente
Quelle: eigene Darstellung nach I-1 2006; I-2 2007; I-2 2011a; I-3 2007, I-4 2007; I-8 2011; I-9 2011; Kaul (2007)

9.7.2 Schlussfolgerungen aus dem Einsatz der Instrumente und Erfolgsfaktoren

Obwohl der Realisierungsprozess dem hierarchischen Steuerungsmodell folgte, sind die hohe Anzahl der verwendeten informellen Instrumente und ihre Bedeutung für den Prozess und das Prozessergebnis hervorzuheben. Die Qualität des Prozesses und des Prozessergebnisses ist dabei nicht nur auf die Anzahl der informellen Instrumente zurückzuführen, sondern auch auf die Art und Weise, wie diese eingesetzt und kombiniert wurden. Im Folgenden werden Charakteristika des Instrumenteneinsatzes herausgearbeitet und sein Einfluss auf den Prozess und das Prozessergebnis abgeleitet.

Ein entscheidendes Merkmal des Instrumenteneinsatzes war, dass **formelle Instrumente gezielt eingesetzt wurden, wobei mit ihnen auf eine sehr flexible und situationsbezogene Weise umgegangen wurde und sie im Bedarfsfall sogar durch informelle Instrumente ersetzt wurden**. So wurde z.B. die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme von der Verwaltung in Zusammenarbeit mit den Grundeigentümern vorbereitet. Als es sich aber im Laufe des Prozesses herausstellte, dass die Grundeigentümer zur Kooperation bereit waren, wurde sie nicht weitergeführt. Stattdessen wurde mit den privaten Grundeigentümern ein städtebaulicher Vertrag abgeschlossen. Durch die Vorbereitung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme behielt sich jedoch die öffentliche Hand die Möglichkeit vor, bei Kooperationsverweigerung der privaten Grundeigentümer oder nicht zu lösenden Divergenzen die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme inkl. Enteignung durchzuziehen und so eine flexible, zeitsparende und dennoch abgesicherte Lösung durch die Parallelität von formellem und informellem Planungsinstrument einzusetzen. Informelle Lösungen in Form von städtebaulichen Verträgen haben sich als sinnvolles und wirksames Instrument erwiesen, um Standards, die über das normale Baurecht hinausgehen, festzulegen (I-2 2011a).

Neben den bestehenden Instrumenten wurde zum Erreichen von Zielen, für die noch keine Instrumente existierten, **neue informelle Instrumente bedarfsgerecht und situationsbezogen entwickelt und eingesetzt**, wie z.B. die integrative Stadtentwicklung, die kooperative Projektentwicklung, die Umweltkommunikation und die vernetzte Stadtteilarbeit. Für die Entwicklung dieser Instrumente bestand insbesondere im Zusammenhang mit den Nachhaltigkeitszielen ein Bedarf. Im Einvernehmen mit dem Rat der Stadt Hannover wurde vom Oberstadtdirektor nicht nur der Bau eines Quartiers mit Modellcharakter gefordert, sondern auch die Initiierung eines Prozesses mit Modellcharakter (I-2 2011a). Auf der anderen Seite waren die Nachhaltigkeitsziele des Modellquartiers nicht ausschließlich mit herkömmlichen Instrumenten zu realisieren. Um sie zu erreichen, noch dazu vor dem Hintergrund des äußerst knappen Zeitbudgets, war die Entwicklung neuer Instrumente erforderlich. Vor allem die Organisationsform im Sinne einer integrativen Stadtentwicklung innerhalb der Verwaltung und im Sinne einer kooperativen Projektentwicklung zwischen der Stadtverwaltung und den Investoren sollten eine hohe Projektqualität bei gleichzeitig kurzem Zeiteintrag ermöglichen. Trotz der beschriebenen Hindernisse und Divergenzen ist dies auch gelungen.

Auch die Erarbeitung des Wohnungsbauprogramms, das nur nach intensiven Verhandlungen zwischen der kommunalen Verwaltung, den Landesbehörden und den privaten Bauträgern realisiert werden konnte, zeigt die Fähigkeit, in relativ kurzer Zeit **situationsbezogene Lösungen als Antwort auf**

delt, da ihre Konzipierung und Entwicklung bereits während des Realisierungsprozesses stattfand und nicht getrennt von diesem gesehen werden kann.

veränderte Rahmenbedingungen zu erarbeiten. Durch die gezielte Ausweitung des informellen finanziellen Anreizinstruments konnte trotz des Einbruchs der Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt das Projekt fortgesetzt werden. Es sei jedoch angemerkt, dass in dieser Lösung auch ein gewisses Risiko lag: Hätte sich die Nachfrage nicht wieder oder nur langsamer erholt, wäre mit öffentlichen Fördergeldern in dem neuen Quartier Leerstand erzeugt worden. Auch die Frage, ob durch den umfangreichen geförderten Mietwohnungsneubau nicht Leerstand in weniger attraktiven Wohnquartieren erzeugt worden ist, was die Sanierung und Aufwertung dieser Quartiere dann umso mehr erschwert hätte, ist hier nicht abschließend zu beantworten. Auf jeden Fall zeigen sich in unattraktiven Wohnquartieren mit gefördertem Wohnungsangebot und an unattraktiven Wohnstandorten (wie z.B. an lauten Straßenzügen) Leerstandstendenzen (I-3 2011). Es ergibt sich die Frage, ob nicht ein geringeres Ausmaß des Quartiers aus Nachhaltigkeitsgesichtspunkten sinnvoller gewesen wäre, wobei dabei anzumerken ist, dass Kronsberg ja schon im Vergleich zur ursprünglichen Planung in reduzierter Form realisiert worden ist.

Durch eine hohe **Flexibilität** in der Prozessdurchführung und -organisation konnte darüber hinaus in einigen Situationen die Projektplanung an sich ändernde Rahmenbedingungen angepasst werden. Dies ist ein wichtiger Faktor, da sich die Entwicklung eines Quartiers i.d.R. über einen langen Zeitraum erstreckt und sich in dieser Zeitspanne Rahmenbedingungen ändern können. Hierfür ist die Veränderung der Situation am Immobilienmarkt ein Beispiel, die zu einer geringeren Nachfrage nach Mietwohnungen führte, als zu Prozessbeginn angenommen. In einer solchen Situation ist **schnelles Handeln** unter Einbeziehung der betroffenen Akteure und der neuen Rahmenbedingungen notwendig, wobei die Organisationsstruktur und die verwendeten kooperativen Instrumente in hohem Maße dazu beitragen, die Situation zu meistern. Das Vorziehen des Reihenhausbaus ist ein positives Beispiel dafür, wie flexibel und relativ schnell auf den Einbruch der Nachfrage nach Mietwohnungen bei gleichbleibender Nachfrage nach Wohneigentum reagiert wurde, was sich zudem positiv auf die Nachbarschaftsbildung im neuen Quartier ausgewirkt hat (vgl. auch Schäffer 2012).

Ein weiteres Merkmal des Instrumenteneinsatzes war die **Verwendung von Instrumenten für unterschiedliche Zwecke**, wodurch Ressourcen (vor allem Humanressourcen, Zeit und Geld) gespart wurden. So wurde z.B. die Grundstücksvermarktung und hierbei insbesondere die Broschüre zur Grundstücksvermarktung gezielt für die Öffentlichkeitsarbeit genutzt (I-2 2011a).

Auch der **parallele Einsatz von Instrumenten** hat sich als vorteilhaft erwiesen. So wurde z.B. die Grundstücksneueordnung gleichzeitig mit dem städtebaulichen Vertrag entwickelt. Durch dieses zeitliche Nebeneinander war eine Abstimmung zwischen diesen beiden Instrumenten möglich (I-2 2011a). Eine wichtige Voraussetzung für dieses qualitätsfördernde Arrangement lag in der gezielten Koordinierung der beteiligten Akteure innerhalb der Verwaltung im Sinne der integrativen Stadtentwicklung.

Ferner hat auch eine gewisse **Prioritätensetzung** zu einem effizienten Einsatz der vorhandenen Ressourcen geführt. So hat sich die Arbeit der KUKA zunächst nur auf die Umweltkommunikation in Kronsberg bezogen, um mit den vorhandenen Ressourcen das Hauptanliegen abzudecken. Erst in einem zweiten Schritt hat sie sich um die Akquise weiterer Fördermittel bemüht und dann hiermit die Umweltkommunikation auf die Region Hannover und die internationale Öffentlichkeit ausgeweitet (I-2 2011a).

Von zentraler Bedeutung mit weitreichenden Konsequenzen für die Projektausprägung, insbesondere auch im Hinblick auf Machtstellungen, ist die Frage der **räumlichen Verankerung der Instrumente**, bzw. welche Akteure während des Realisierungsprozesses vor Ort im Quartier sind. In der Tat hat sich gezeigt, dass die Akteure, die dauerhaft vor Ort präsent waren (in diesem Falle die KUKA), automatisch einen höheren Stellenwert erhielten als konzeptionell vorgesehen war. Dies ist damit zu erklären, dass sich die neuen Bürger bei Fragen vor allem an die Akteure vor Ort wendeten. Häufig handelte es sich dabei um Fragen, die nicht im definierten Kompetenzbereich der Vor-Ort-Akteure lagen. So kam es, dass die KUKA, die permanent vor Ort vertreten war, da der Arbeitsstandort aller Mitarbeitenden in einem Container in Kronsberg war, häufig Fragen beantwortet hat, die im Kompetenzbereich der Vor-Ort-Beratung der Mitarbeitenden der Verwaltung lagen. Letztere waren aber nur zu bestimmten und für berufstätige Bewohner ungünstigen Sprechzeiten vor Ort anwesend und somit nur begrenzt erreichbar. Vor diesem Hintergrund wäre es sinnvoll gewesen, vor Ort nicht nur Fachexperten aus dem Umweltbereich, sondern aus allen Bereichen zu stationieren (I-9 2011), wobei dies dann jedoch eventuell die Verbindung in die Verwaltung hätte behindern können.

Es stellt sich das fundamentale Problem, das sich auch in vielen anderen Bereichen gezeigt hat, dass sich nämlich die Tätigkeitsbereiche – insbesondere in einem so interdisziplinären auf Nachhaltigkeitsziele ausgerichteten Projekt – schwer voneinander trennen lassen (I-9 2011). Bereits die theoretische **Definition von Kompetenzbereichen** ist vor diesem Hintergrund eine schwierige und sensible Angelegenheit. In der Tat lassen sich die interdisziplinären Tätigkeitsbereiche nur schwer voneinander trennen. Hinzu kommt, dass die Auswirkungen der Kompetenzbereichsfestlegung in der praktischen

Ausgestaltung schwer überschaubar und einschätzbar sind, und dass somit von den Akteuren ein kooperatives, tolerantes und situationsbezogenes koordiniertes Verhalten erforderlich ist. Bei der Umweltkommunikation stellt sich somit die Frage, ob das Instrument nicht hätte stärker interdisziplinär ausgerichtet werden sollen, z.B. in Form einer Nachhaltigkeitskommunikationsagentur¹⁸⁷. Da sich letztendlich die Probleme und Anliegen der Bewohner vor Ort nicht an der Einteilung von Dezernaten und Fachbereichen der Verwaltung orientieren, wäre eine stärkere Verzahnung von Umweltaspekten und sozialen Aspekten in einer derartigen interdisziplinären Agentur sinnvoll gewesen (I-9 2011). Dabei hätte sich aber auch bei dieser Variante das Problem der Definition und der Eingrenzung des Tätigkeitsbereiches gestellt.

Die Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen der Umweltkommunikation wurden unterschiedlich bewertet. Dies ist zum Teil wohl auf den unterschiedlichen Wissens- und Erfahrungsstand der beteiligten Investoren zurückzuführen. Innerhalb des IDB-Investorenkreises gab es eine Anzahl von Investoren, die bereits über ausreichendes praktisches Wissen verfügten. Der **selbstständig organisierte, praxisorientierte Erfahrungs- und Wissensaustausch** zwischen diesen Investoren hat zu qualitativ hochwertigen Lösungen bei gleichzeitig geringem Kosten- und Zeitaufwand für den Austausch beigetragen (I-4 2007). Die **Integration bestehender Know-hows** von Bauträgern mit Erfahrungen im ökologisch und sozial hochwertigen Bauen ist eine Maßnahme, die die Kosten reduzieren, die Wertschätzung gegenüber den praxiserfahrenen Bauträgern steigern und somit zu einem verbesserten Kooperationsklima und einer Reduzierung des Konkurrenzdenkens zwischen städtischen Vertretern und Investoren beitragen kann. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr der Instrumentalisierung und der Ausnutzung der dadurch entstehenden Machtposition der betreffenden Investoren. Es erfordert viel Feingefühl und Aufgeschlossenheit des Kooperationspartners, um hier das richtige Mittelmaß zu finden.

Die beteiligten Akteure verfügten über eine hohe **Innovationsfähigkeit**, wie sie für die Entwicklung und den Einsatz der neuartigen Instrumente erforderlich ist. Auch die Organisationsstruktur und die bereits erwähnten informellen kooperativen Instrumente, die die besonderen Interdependenzen der Themenfelder und Akteure berücksichtigten, hatten innovativen Charakter. Ein weiteres Beispiel in diesem Bereich ist die Erschließung neuer Handlungsfelder wie der Umweltkommunikation.

Hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung ist festzuhalten, dass sich die Entwicklung und der Einsatz der Instrumente nicht nur auf ökologische Aspekte beschränkte, sondern auch **innovative Instrumente zur Realisierung der sozialen Dimension** umfasste, wie z.B. die vernetzte Stadtteilarbeit.

Gemeinsam ist den meisten Instrumenten auch, dass **Lösungen im Dialog** gesucht wurden, und dass auf **Kooperation** und **Vertrauen** anstatt auf hierarchische Durchsetzungsmechanismen gesetzt wurde. So wurden z.B. bewusst keine Sanktionsmöglichkeiten für den Fall einer Nichteinhaltung der ökologischen Standards vorgesehen (I-2 2011a). Vielmehr wurden diese Standards gemeinsam mit den Testinvestoren erarbeitet, die dabei die Gelegenheit hatten, ihre Bedenken und Erfahrungen einzubringen. Diese Aushandlungsprozesse im Rahmen der kooperativen Projektentwicklung waren zeitweilig von Divergenzen geprägt (vgl. Kap. 9.6.2), aber die Maßnahmen, die letztendlich beschlossen wurden, wurden von allen Partnern akzeptiert. Eine Ausnahme blieb der Konflikt um die Fensterrahmen (vgl. Kap. 9.6.2.4). Grundsätzlich verfolgte die Verwaltung aber das Ziel, bei den Investoren die nötige Motivation und Identifizierung mit dem Projekt zu fördern, damit diese von sich aus an einer Umsetzung der Maßnahmen interessiert waren, anstatt mit einem hierarchischen Ansatz die Erfüllung von Vorschriften zu erzwingen (I-2 2011a). Das ging soweit, dass die Bauträger zum Teil um die anspruchsvollsten Bauprojekte konkurrierten, was sich wiederum positiv auf die Gesamtqualität auswirkte.

Auch wenn im Realisierungsprozess grundsätzlich viele dialogorientierte Instrumente entwickelt und eingesetzt wurden, so sind doch **bei den verschiedenen Akteursgruppen Unterschiede in der Intensität und Ausprägung des Dialogs** zu beobachten: Während innerhalb der Verwaltung ein deutlicher Schwerpunkt auf Kooperation, Integration und den Dialog mit den Bauträgern gelegt wurde, sind diese Elemente in der Partizipation der Zivilbevölkerung und der zukünftigen Bewohner weniger ausgeprägt. Auch wenn die Partizipation über das gesetzliche Mindestmaß an Bürgerbeteiligung hinausging und mittels des Instruments der Anwaltsplanung dieser Zielgruppe die Möglichkeit der aktiven Teilhabe am Prozess gegeben werden sollte, wurden die Belange und Anliegen der Bürger in der Prozessrealität kaum berücksichtigt. Dies ist in hohem Maße auf die allgemeine Eigendynamik von Großprojekten zurückzuführen (vgl. auch Ibert 2007¹⁸⁸), aber auch auf die Ausgestaltung der Bürger-

¹⁸⁷ Dabei hätte der Name dieser Agentur mit Sorgfalt gewählt werden müssen, um durch ihn in der breiten Bevölkerung ein klares Bild über ihre Aufgaben zu vermitteln. Hier bezieht sich der Name der Nachhaltigkeitsagentur vor allem auf das interne Selbstverständnis einer solchen Agentur (I-9 2011).

¹⁸⁸ Die Problematik des Dilemmas der Partizipation im Rahmen von Großprojekten wird am Beispiel der Expo

beteiligung und auf die Tatsache, dass der Schwerpunkt eher auf Information als auf eine weiterreichende Beteiligung gelegt wurde. Aufgrund des sehr begrenzten Einflusses zivilgesellschaftlicher Akteure auf die Planungen und die Realisierung in Kronsberg sind in Bezug auf eine nachhaltige Entwicklung gewisse Legitimationsdefizite festzustellen. In den Bereichen, in denen eine erweiterte Bürgerbeteiligung stattgefunden hat, hat sich zudem gezeigt, dass die **zielgruppengerechte Gestaltung der Partizipation** ein ausschlaggebender Faktor für die Erhöhung der Nutzerfreundlichkeit der Planungen ist (vgl. Kap. 10.3.1).

Hinsichtlich der Bewertung der Bedeutung von Beteiligungsinstrumenten für den Prozess ist interessant, dass Vertreter der Verwaltung in den Interviews die Bedeutung von Beteiligungs- und Kooperationsinstrumenten und die besondere Qualität und Intensität der Beteiligung und Kooperation hervorhoben. Dagegen wurde von Vertretern der Beteiligungsinstrumente (Anwaltsplanung, Umweltkommunikation) die Schwierigkeit der Kommunikation und Kooperation gerade eben mit diesen Vertretern der Verwaltung betont. Eine abschließende Bewertung ist hier aus externer Perspektive nicht möglich. Es lässt sich jedoch vermuten, dass die Einsicht über die Bedeutung von Kooperations- und Beteiligungsinstrumenten bei den direkt involvierten Akteuren zwar bestand, dass sie die Realität aber als schwierig und im Alltag als Machtverlust empfanden. So entstanden in der Realität andere Verhaltensmuster als es die konzeptionellen Grundlagen des Projekts hätten erwarten lassen. Hinzu kommt, dass der Prozess bereits über 10 Jahre zurückliegt, und manche Ereignisse vielleicht stärker in Erinnerung geblieben sind als andere, oder dass sich mit den Jahren Erinnerungen verformt haben. Auch wenn dieses Phänomen hier nicht weiter aufgeklärt werden kann, so zeigt es doch, dass die beteiligten Schlüsselakteure mit den Projektergebnissen in so hohem Maße zufrieden sind, dass sie ihr eigenes Engagement zur Realisierung dieser Ergebnisse hervorheben und die Ergebnisse als ihren Verdienst ansehen.

Zur Nachhaltigkeit des Projekts im weiteren Sinne hat auch beigetragen, dass neben der Realisierung in Kronsberg **gleichzeitig Instrumente für die gesamte Region entwickelt und eingesetzt** worden sind (z.B. in den Bereichen Klimaschutz und Stadtteilarbeit). Auf diese Weise wurde dem Risiko einer Inselbildung entgegengewirkt, und auch die übrige Stadtregion konnte von den Erfahrungen in Kronsberg profitieren. Zudem konnte hiermit dem Eindruck entgegengewirkt werden, dass die übrigen Stadtgebiete durch die Bautätigkeiten und die Investitionen in Kronsberg benachteiligt seien.

Fazit

Abschließend lässt sich festhalten, dass von Seiten der städtischen Akteure im Großen und Ganzen eine hohe Bereitschaft bestand, innovative kooperative Instrumente einzusetzen und mit neuen Akteuren zusammenzuarbeiten, auch wenn es von einzelnen Akteuren und Akteursgruppen Widerstände gab sowie Konkurrenzdenken und Versuche, Zuständigkeitsgrenzen zu überschreiten, die eine kooperative Arbeitsweise erschwerten. Die innovative und flexible Organisation des Realisierungsprozesses, wie auch die Verwendung kooperativer Instrumente ermöglichte die Bearbeitung der komplexen und interdependenten Themenfelder der Nachhaltigkeit. So konnten Schlüsselakteure und ihr Know-how zu verschiedenen Zeitpunkten und Fragestellungen in den Prozess integriert und damit die Projektqualität verbessert werden (Schäffer 2012).

9.7.3 Vertikale Koordination

In den vorhergehenden Kapiteln wurde deutlich, dass an der Realisierung des Quartiers Kronsberg fast alle räumlichen und administrativen Ebenen beteiligt waren.

Die meisten Handlungen fanden auf der kommunalen Ebene statt. So wurden auch alle vorgestellten Schlüsselinstrumente auf dieser Ebene entwickelt. Die Implementierung der Instrumente erfolgte dann sowohl auf kommunaler Ebene (integrierte Stadtentwicklung) als auch auf Quartiersebene (Umweltkommunikation, Anwaltsplanung, vernetzte Stadtteilarbeit), wobei letztere insbesondere auch als Bindeglied zwischen kommunaler Ebene und Stadtteilebene fungierten. Darüber hinaus waren aber auch übergeordnete Ebenen entscheidend am Prozess beteiligt, wie z.B. bei der nachträglichen Akquirierung von Fördermitteln der Bundes- und Landesebene. Mit diesen Mitteln konnten die anspruchsvollen nachhaltigen Ziele trotz verschlechterter Rahmenbedingungen erreicht werden. An diesem Beispiel zeigt sich die Bedeutung der zielgerichteten Beteiligung und Koordination der unterschiedlichen Ebenen und ihrer Instrumente. Ferner hatten die übergeordneten Ebenen auch im Zusammenhang mit der Expo rahmengebenden Charakter.

Auch innerhalb der Verwaltung waren alle hierarchischen Ebenen – von den Sachbearbeitern über die

Bereichs- und Fachbereichsleiter bis hin zu den Dezernenten – beteiligt. Eine Besonderheit des Prozesses war, dass u.a. aufgrund des hohen Zeitdrucks die Planungen für den neuen Stadtteil auf allen Ebenen gleichzeitig stattfanden (Landeshauptstadt Hannover 2004a: 36), wobei dies auch in hohem Maße auf die politische Prioritätensetzung der Prozessausrichtung zurückzuführen ist. Auch bei dieser Zusammenarbeit hat eine zielgerichtete vertikale Koordination zu einer Beschleunigung des Informationsflusses und einer Verbesserung der Entscheidungsfindung geführt. Im Umkehrschluss heißt das, (wie in den vorhergehenden Kapiteln herausgearbeitet wurde), dass eine unzureichende vertikale Koordination und die mangelhafte Inwertsetzung der Potenziale einer jeden Ebene zu Reibungsverlusten und ggf. auch zu einer Reduzierung der Projektqualität geführt hätten. Eine weitere wichtige Frage im Zusammenhang mit der vertikalen Koordination ist die der Entscheidungskompetenzen. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass die wichtigen Entscheidungen auf der Ebene der Lenkungsgruppe getroffen wurden. Dennoch hatten die Steuerungsgruppe und die jeweiligen Planungsgruppen eine wichtige Funktion in der Entscheidungsvorbereitung und somit einen größeren Einfluss auf die Entscheidungsfindung als aus der theoretischen Prozessorganisationshierarchie hervorgeht.

Die vertikale und horizontale Koordination zwischen der kommunalen und der Stadtteilebene ist auch bei der Bedarfsabstimmung zwischen benachbarten Stadtteilen und innerhalb eines Quartiers von Bedeutung. Je effizienter koordiniert wurde, desto schneller und wirksamer konnten Probleme gelöst werden. So wurde z.B. die Frequenz der provisorischen Buslinie, die Kronsberg vor der Fertigstellung der Tramlinie mit der Stadt verband, aufgrund einer Anfrage der Bewohner, die über die vernetzte Stadtteilarbeit und die kommunale Ebene an die Verkehrsbetriebe weitergeleitet wurde, erhöht.

Dies alles zeigt, wie wichtig neben der horizontalen Koordination der thematischen Handlungsfelder der nachhaltigen Quartiersentwicklung die vertikale Koordination für das Erreichen eines im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung hochwertigen Projektergebnisses ist. Dies gilt in noch höherem Maße für Situationen mit schwierigen Rahmenbedingungen oder projekthinderlichen Einflussfaktoren. Für die Projektqualität ist nicht nur ausschlaggebend, dass alle relevanten Ebenen am Prozess beteiligt sind, sondern dass der Instrumenteneinsatz einer jeden Ebene auch koordiniert, situations- und bedarfsbezogen erfolgt. Aus Steuerungsperspektive heißt dies, dass für das Erreichen eines qualitativ hochwertigen Prozessergebnisses die Etablierung einer Prozesssteuerung von Bedeutung ist,

- die es ermöglicht, die unterschiedlichen Bedarfe rechtzeitig oder gar antizipierend zu erkennen. Dazu gehört eine gewisse Offenheit gegenüber unvorhergesehenen Ereignissen und Entwicklungen sowie gegenüber Akteuren, die auf derartige Entwicklungen aufmerksam machen.
- die über Akteure verfügt, die wissen, mit Hilfe welcher Ebenen und Instrumente diese Bedarfe gedeckt werden können;
- deren Struktur und Akteure die nötige Flexibilität und Offenheit besitzen, die als relevant identifizierten Instrumente auch zu nutzen, und deren Akteure über Verhandlungsgeschick verfügen, um die Akteure anderer relevanter Ebenen von der Wichtigkeit des Einsatzes ihrer Instrumente zu überzeugen;
- die es zulässt, die unterschiedlichen Instrumente zu koordinieren und aufeinander abzustimmen, um ihre Wirkkraft zu erhöhen und gegensätzliche Wirkungen zu verhindern.

Es ist zu berücksichtigen, dass Akteure, die es verstehen, die Vorteile einer jeden Ebene gewinnbringend einzubringen, ihre Macht bis weit über die in der Prozesshierarchie festgelegten Kompetenzgrenzen hinaus ausweiten können.

Weiter hat sich gezeigt, dass die intermediären Instanzen für diese vertikale Koordinierung eine wichtige Funktion innehaben: Sie stellen das Bindeglied zwischen der untersten Ebene, den Quartiersnutzern und -bewohnern und den übergeordneten Ebenen dar. Die Nutzer und Bewohner sind dazu prädestiniert, den Bedarf auf Quartiersebene zu identifizieren. Über intermediäre Akteure wie z.B. die Anwaltsplanung oder den Stadtteilladen kann dieser dann an die jeweils zuständige Ebene weitergeleitet werden.

Die entscheidende Frage ist, inwiefern diese Potenziale (in diesem Fall die Erkennung des Bedarfs) dann auch inwertgesetzt werden, d.h. auf den übergeordneten Ebenen als Potenzial zur Projektverbesserung anerkannt und nicht als störende Kritik verstanden werden. Gerade diesbezüglich wird von den Akteuren ein offenes, flexibles und respektvolles Verhalten gegenüber den Akteuren der untergeordneten Ebene verlangt (vgl. auch Kap. 9.6.2 und Kap. 9.6.3). Auch vor diesem Hintergrund haben sich die intermediären Akteure als sehr wichtig erwiesen, um ggf. Druck auszuüben, damit die von den Nutzern identifizierten und kommunizierten Bedarfe auf den übergeordneten, zuständigen Ebenen auch Berücksichtigung finden.

Aus diesem Blickwinkel ergibt sich die Frage, wer letztendlich die Entscheidungen trifft bzw. treffen sollte. Wie bereits angesprochen, wurden die meisten Entscheidungen auf kommunaler Ebene (insbe-

sondere von der Lenkungsgruppe) getroffen. Die Personen, die die Entscheidungen vorbereiten und treffen, sind aber i.d.R. nicht identisch mit den Nutzern. Viele dieser Entscheidungen haben eine direkte Auswirkung auf das spätere Stadtteilleben und die Lebensqualität im neuen Quartier. Im Falle Kronsberg hat es sich z.B. bei der Gestaltung der öffentlichen Plätze gezeigt, dass die Nutzer andere Bewertungsmaßstäbe ansetzen als politisch-administrative Akteure der kommunalen Ebene, die der Vergabe der Platzgestaltung an renommierte Landschaftsarchitekturbüros und dem Kriterium der Ästhetik einen höheren Stellenwert einräumten als der Nutzer- und Bedarfsorientierung. In den Fällen, in denen eine erweiterte Bürgerbeteiligung organisiert wurde (Bsp. Stadtteilplatz Thie) führte deren mangelhafte Zielgruppenorientierung dazu, dass die Nutzerperspektive kaum in die Entwürfe eingearbeitet wurde. Daraus kann geschlossen werden, dass die kommunale Ebene nicht per se die geeignete Ebene ist, um alle Entscheidungen bzgl. eines nachhaltigen Quartiers zu treffen. Bei Entscheidungen, die die zukünftigen Quartiersnutzer direkt betreffen, insbesondere die Gestaltung öffentlicher Plätze (deren Erfolg ja davon abhängig ist, dass die Plätze nach ihrer Fertigstellung auch von den Bewohnern genutzt werden), ist die Integration von Nutzern entscheidend für die Projektqualität. Wie diese Integration letztendlich aussieht (z.B. über Bürgervertreter in der Lenkungsgruppe oder eine zielgruppengerechte Partizipation, deren Ergebnisse hinterher auch berücksichtigt werden) hängt von der Situation und den Rahmenbedingungen ab.

Abschließend kann festgehalten werden, dass bei der Realisierung in Kronsberg die Quartiersebene eine eher untergeordnete Rolle gespielt hat, und der Prozess vor allem von der kommunalen Ebene und den übergeordneten Ebenen dominiert wurde. Erst mit Fortschreiten des Projekts gewann die Quartiersebene zunehmend an Bedeutung (vgl. auch Kap. 10.4.1). Die Beteiligung verschiedener Ebenen ermöglicht eine Lösungsfindung in Bereichen, in denen eine Ebene allein machtlos wäre bzw. nicht über die notwendigen Instrumente oder Handlungskompetenzen verfügt. Da die verschiedenen Ebenen über unterschiedliche Instrumente verfügen, können bei einem wohlbedachten Instrumenteneinsatz effizientere Lösungen gefunden werden. Die zielgerichtete Koordination aller beteiligten Ebenen sowie die Inwertsetzung der Potenziale einer jeden Ebene (inkl. der Ebene der Quartiersnutzer) bestimmt letztendlich die Projektqualität.

9.8 Ausprägung der Projektqualität

Die Bewertung der Projektqualität im Sinne einer nachhaltigen Quartiersentwicklung erfolgt anhand des Leitfadens zur Analyse der Nachhaltigkeitsqualitäten, der in Kap. 6.4 vorgestellt wurde. Am Ende dieses Kapitels wird der Leitfaden als zusammenfassende Übersicht über die Ausprägung der Bewertungskriterien in Kronsberg abgebildet (vgl. Tab. 6.2). Eine umfassende Bewertung¹⁸⁹ der einzelnen Kriterien wird im folgenden Text nicht vorgenommen und ist auch nicht Ziel der Arbeit. Hier handelt es sich eher um eine Zusammenfassung und das Hervorheben von Aspekten, die aus Sicht der Autorin in positiver oder negativer Weise besonders erwähnenswert sind.

Grundsätzlich zeichnet sich Kronsberg durch für damalige Zeiten sehr anspruchsvolle und umfassende ökologische Qualitäten aus. Dabei wurde viel experimentiert, da es sich um ein relativ neues Handlungsfeld handelte, in dem insbesondere in Bezug auf die Größe des Stadtteils kaum Erfahrungen bestanden. Diese Innovationsfreudigkeit wird als sehr positiv bewertet, auch wenn einige Experimente nicht so erfolgreich waren wie erwartet (z.B. die Mikroklimazone und das Muldenrigolensystem).

Hinsichtlich des Standorts und der Flächeninanspruchnahme wäre die Realisierung mehrerer kleinteiliger Quartiere auf den damals existierenden innerstädtischen Brachflächen nachhaltiger gewesen. Bei dieser Variante hätte eine große Herausforderung darin bestanden, die kleinen neuen Quartiere in ihre Umgebung einzupassen und mit der angrenzenden sozialen Infrastruktur zu verbinden. Ein umfassendes neues Konzept wie die vernetzte Stadtteilarbeit hätte dann nicht so sichtbar realisiert werden können, sondern hätte kleinteilig, bedarfs- und situationsbezogen entwickelt werden müssen. Auch wäre bei innerstädtischen Standorten eine stärker verdichtete Bauweise wahrscheinlicher gewesen. Aber selbst bei der gewählten Stadtrandlage in Kronsberg hätte die bauliche Dichte gerade aus Nachhaltigkeitsaspekten an einigen Stellen ein wenig höher ausfallen können. Während die Reihenausgebiete sehr eng konzipiert sind, was aus Nachhaltigkeitsaspekten auch zu begrüßen ist, sind die Straßenzüge und Plätze im Allgemeinen sehr großzügig gehalten. Die breiten Straßenzüge sind z.T. auch auf die Muldenrigolensysteme zurückzuführen. Dieses hat sich übrigens – selbst aus ökologischen Gesichtspunkten – aufgrund der Untergrundbeschaffenheit nicht bewährt und ist zudem heute teilweise mit Abfall bedeckt (vgl. Abb. 3.26 im Anhang A3). Bezogen auf die vor Ort zu unterschiedli-

¹⁸⁹ Siehe dazu u.a.: Landeshauptstadt Hannover (2002; 2004a; 2004b; 2009a).

chen Zeiten beobachtete Nutzungsfrequenz der Straßen und öffentlichen Grünflächen hätten diese durchaus und ohne an Nutzerqualität zu verlieren kleiner konzipiert werden können (vgl. u.a. Abb. 3.10 im Anhang A3). Das wäre nicht nur wünschenswert gewesen, um Fläche zu sparen, sondern hätte auch die Kontaktbildung zwischen Quartiersbewohnern fördern und somit zu einer Belebung des Stadtteils beitragen können. Anders ist es dagegen bei den halböffentlichen Innenhöfen, die zum Großteil nutzerfreundlich gestaltet und ausgestattet sind, wobei es auch hier Unterschiede zwischen den einzelnen Vermietern und Baublöcken gibt. Die Innenhöfe verfügen im Durchschnitt über eine hohe Aufenthaltsqualität (vgl. Abb. 3.12, Abb. 3.13 und Abb. 3.15 im Anhang A3), auch wenn viele von ihnen in Teilbereichen als Parkplätze genutzt werden und an keiner Stelle von den Bewohnern Obst- und Gemüsegeräten angelegt worden sind. Auch die Instandhaltung der Gartenanlagen variiert, und es ist leicht zu sehen, welche Vermieter eine geringe Priorität auf den langfristigen Qualitätserhalt legen.

Insgesamt ist Kronsberg durch ein harmonisches, städtebaulich kohärentes Gesamtbild charakterisiert (vgl. Abb. 3.2 im Anhang A3). Durch relativ große Baublöcke und die ähnliche Bauweise der Mehrfamilienhäuser und der Reihenhäuser wirkt der Stadtteil teilweise etwas monoton. Kleinere Baublöcke und eine größere Diversität der Baukörper hätten dieser Monotonie entgegenwirken können. Positiv wird jedoch die Verteilung der Baukörper und der Baudichte unter Berücksichtigung der Topographie gesehen: Während die Baudichte zur Stadt hin (nach Westen) am höchsten ist, läuft sie in Richtung Stadtrand aus und berücksichtigt somit nicht nur die Stadtrandlage, sondern auch die Hanglage (vgl. Abb. 3.2 im Anhang A3). Hinsichtlich der baulichen Diversität ist positiv zu bewerten, dass die im Laureatsentwurf vorhandene Anzahl an Punkthäusern zugunsten anderer Bauformen verändert wurde, um die Diversität zu erhöhen (Landeshauptstadt Hannover 1994a: 19). Überlegungen zu regionalen Stoffströmen, stadtökologischen Aspekten und insbesondere zur Inwertsetzung industrieller Ökologie gab es bedauerlicherweise kaum bis gar nicht.

Von besonderer Qualität ist dagegen das umweltfreundliche Mobilitätsangebot (vgl. Abb. 3.11 im Anhang A3), das auch gut von den Quartiersnutzern angenommen wurde. Die gute Nutzung ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, dass es im Quartier eine überdurchschnittlich hohe Anzahl an einkommensschwachen und Transferleistungen beziehenden Haushalten gibt, die über kein eigenes Auto verfügen und somit auf den ÖPNV angewiesen sind (I-3 2007). Die Reihenhauseigentümer besitzen dagegen fast alle ein Auto. Die Straßenbahn hat sich als bewährte Integrationsinfrastruktur erwiesen. Mit ihr kommen Menschen aus angrenzenden Stadtvierteln nach Kronsberg, um das Angebot des KroKuS oder des Aldi zu nutzen. Insbesondere Menschen mit eingeschränkter Mobilität nutzen dies, da die Haltestellen in Kronsberg sehr behindertengerecht konzipiert sind.

Ansonsten ist der Stadtteil aber nicht durchgehend barrierefrei gestaltet. Gleiches gilt auch für die Wohnungen. Das liegt insbesondere daran, dass dieses Kriterium keinen ausreichenden Stellenwert in der Planung hatte, und dass dieses Problem durch manche Förderrichtlinien noch verschärft wurde. So hat z.B. keines der vierstöckigen Gebäude einen Fahrstuhl (I-4 2007). Einige Nachbesserungen haben nach Fertigstellung die Barrierefreiheit verbessert, wie z.B. an den Zugängen zu den Geldautomaten (I-2 2011b). Kosten für konkrete Maßnahmen wie Fahrstühle oder die Anpassung der Gebäude an die Höhendifferenz von 50 m (aufgrund der Topographie des Quartiersgeländes) stellen sicher Hindernisse dar. Trotz oder gerade auch wegen dieser Schwierigkeiten hätte eine stärkere Beachtung schon während der Planungs- und Konzeptionsphase eine barriereärmere Gestaltung des Stadtteils ermöglichen können.

Das Nahversorgungsangebot mit Gütern des täglichen Bedarfs (Supermärkte) ist gut (vgl. Abb. 3.8 und Abb. 3.9 im Anhang A3) und wird, wie gesagt, auch von den Bewohnern angrenzender Stadtteile genutzt. Jedoch ist es für kleinere Dienstleistungsbetriebe schwer, sich zu etablieren. Es ist eine hohe Fluktuation zu beobachten, da die Kaufkraft im Quartier geringer ist als ursprünglich erwartet. Dies ist außer auf die geringe Größe des Quartiers auch auf seine einkommensschwache Bewohnerschaft zurückzuführen. Aus dem gleichen Grund musste ein Wochenmarkt nach dreimonatiger Probezeit wieder eingestellt werden. Dies ist bedauerlich, da so die Verbindung zu Landwirtschaft und Gartenbau der Region verloren ging. Eine weitere Ursache ist die Stadtrandlage, aufgrund derer die Kronsberger Geschäftswelt außer den Quartiersbewohnern und den Besuchern aus den benachbarten Stadtteilen keine Laufkundschaft als zusätzliche Einnahmequelle hat. Zudem ziehen es viele Bewohner vor, im zwei Kilometer entfernten Einkaufszentrum „auf der grünen Wiese“ in Laatzen einzukaufen. Dies trifft insbesondere auch für Bewohner zu, die in einem anderen ebenfalls in Stadtrandlage befindlichen Stadtviertel arbeiten und es vorziehen, auf dem Heimweg ihre Einkäufe zu tätigen. Dadurch wird Kronsberg natürlich noch zusätzlich Kaufkraft entzogen.

Bezogen auf die geschaffenen Arbeitsplätze ist festzuhalten, dass unter Beachtung der Stadtrandlage mit den gesundheitlichen Einrichtungen (vgl. Abb. 3.9 im Anhang A3) und den Gewerbebetrieben (vor allem am Stadtteilplatz Thie) sowie mit der sozialen Infrastruktur (vgl. u.a. Abb. 3.19 im Anhang A3) eine angemessene Zahl geschaffen wurde. Zählt man zusätzlich die angrenzenden großen Dienstleis-

tungsunternehmen hinzu, kommt man zu einer sehr positiven Bilanz. Jedoch wird diese positive Bilanz bei einer umfassenden Betrachtungsweise geschmälert: Die Mehrzahl der Arbeitnehmer im angrenzenden Dienstleistungsunternehmen kommt mit dem eigenen Auto und nicht mit dem ÖPNV zur Arbeit. Zudem bestehen keine Beziehungen zwischen den Beschäftigten im Dienstleistungsunternehmen und dem Quartier. Da die Pausen kurz gehalten werden, ist es für die Belegschaft günstiger, in der im Betrieb eingerichteten Kantine ihr Mittagessen einzunehmen. Das Potenzial, dass diese Nutzer zur Belebung des Quartiers beitragen könnten, wird also aufgrund innerbetrieblicher Funktionslogiken, aber auch aufgrund unzureichender Integration dieser Aspekte in den Planungsprozess nicht genutzt.

Während das Angebot an Cafés und Restaurants etwas dürrig ist, gibt es ein umfassendes und qualitativ hochwertiges Angebot an sozialer Infrastruktur. Eine Besonderheit bestand dabei darin, dass diese zeitgleich mit der Wohnbebauung realisiert wurde. Auch wenn dies ein erhebliches Risiko für die Stadt Hannover darstellte, da eine Auslastung von Beginn an nicht gewährleistet war, hat sich dies für die Entwicklung der Stadtteilidentität als positiv erwiesen, zu einer Reduzierung der Mobilität beigetragen und wurde auch von den Bewohnern sehr geschätzt. Die dezentralen sozialen Verfügungsflächen (vgl. Abb. 3.16 im Anhang A3 als Gemeinschaftshaus oder integriert im Erdgeschoss der Wohngebäude) bringen eine zusätzliche Qualität für die Bewohner, auch wenn sie teilweise nicht so umfassend genutzt werden wie erhofft. Die Schlussfolgerung, dass der zusätzliche Kostenaufwand gemessen an der geringen Auslastung nicht gerechtfertigt sei, ist aus Sicht der Autorin nicht korrekt. Auch Wohnungsinvestoren wie der Spar- und Bauverein und das Unternehmen Gundlach sehen in den dezentralen Verfügungsflächen, die sie häufig auch außerhalb von Kronsberg in ihren Wohnungsbauprojekten realisieren, trotz der teils geringen Auslastung einen wichtigen Faktor zur Förderung der Nachbarschaftsverhältnisse, des nachbarschaftlichen Engagements und der Bewohnerzufriedenheit und somit als Beitrag zum langfristigen Werterhalt ihrer Projekte (I-4 2007; I-5 2007). Es besteht jedoch Untersuchungsbedarf, inwiefern ein solches Angebot vielleicht in geringerem Umfang und in Kombination mit anderen Nutzungen bereitgestellt und attraktiver gestaltet werden könnte.

Das Ziel der sozialen Mischung ist bezogen auf Einkommen und kulturelle Mischung erfüllt, bezogen auf die Generationenmischung aufgrund des geringen Seniorenanteils dagegen nicht. Das häufig zu beobachtende Phänomen, dass einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen und Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund nicht oder nur in geringer Anzahl in nachhaltigen Modellstadtteilen vertreten sind, ist in Kronsberg nicht anzutreffen. Dies ist vor allem auf den Umfang des geförderten Wohnungsbaus zurückzuführen. So ist der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Kronsberg im Jahr 2009 mit 39,3 % fast doppelt so hoch wie im gesamtstädtischen Durchschnitt. Auch der Anteil von Familien, die Transferleistungen beziehen, ist mit 36,8 % in Kronsberg deutlich höher als im gesamtstädtischen Durchschnitt (23,4 %) (Landeshauptstadt Hannover 2009a: 11). Auffallend ist auch das hohe Bildungsniveau vieler Eltern mit Migrationshintergrund. Die Bevölkerung in Kronsberg ist im Vergleich zum gesamtstädtischen Durchschnitt durch ein niedriges Durchschnittsalter gekennzeichnet, das auf den hohen Familien-, Kinder- und Jugendlichenanteil zurückzuführen ist. Gleichzeitig liegt der Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung in Kronsberg trotz stetigen Anstiegs noch weit unter dem gesamtstädtischen Durchschnitt (Landeshauptstadt Hannover 2009a).

Positiv sind die hohe Bewohnerzufriedenheit der Kronsberger mit ihrem Quartier, eine starke Identifikation mit dem Quartier und die hohe Quartierstreue im innerstädtischen Vergleich. Gefördert durch das umfassende Konzept der vernetzten Stadtteilarbeit hat sich zudem eine ausgeprägte Bürgerbeteiligungskultur entwickelt. Das bürgerschaftliche Engagement, das im gesamtstädtischen Vergleich überdurchschnittlich ausgeprägt ist, findet sich dabei vorwiegend bei den Reihenhauseigentümern (vgl. Abb. 3.28 im Anhang A3), die besonders auch zur Stabilität der Stadtteilkultur beitragen (Landeshauptstadt Hannover 2009a). Auch die Nachbarschaftsverhältnisse und das soziale Miteinander sind positiv zu bewerten.

Bezüglich der Effizienz der realisierten Maßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung stellt das Nutzerverhalten jedoch teilweise ein Problem dar. Darunter fällt insbesondere der Umgang mit den Besonderheiten von NEH-Häusern. Dies betrifft häufig Bewohner mit Migrationshintergrund, vor allem aus wärmeren Regionen, die die Zugluft aus der natürlichen Lüftungsanlage als störend empfinden, diese verschließen und lieber traditionell heizen und lüften. Überdurchschnittlicher Energie- und Wärmeverbrauch sowie teilweise Schimmelbildung sind die Folge (I-3 2007). Diesbezüglich besteht anhaltender Sensibilisierungsbedarf für nachhaltige Verhaltensweisen, der zu Beginn von der KUKA und nach deren Auflösung teils vom KroKuS, der Umweltberatung und den Vermietern gedeckt wird. In Bezug auf das umweltfreundliche Nutzerverhalten wird erkenntlich, dass Sensibilisierungsbedarf weit über das Ende der Realisierung des Quartiers hinaus besteht, um die geschaffenen Umweltqualitäten auch langfristig zu erhalten und nicht zu untergraben.

Dass die Umweltqualitäten in Kronsberg aus Sicht der Bewohner nur eine untergeordnete Rolle spielen, spiegelt sich auch in den Zuzugsmotiven wieder. So ist die überwiegende Mehrheit der Bewohner

nicht wegen seiner Eigenschaft als nachhaltiges Modell dorthin gezogen. Vielmehr überwiegen die Faktoren der ruhigen Stadtrandlage sowie die Freiraumqualitäten u.a. durch den angrenzenden Landschaftspark („Wohnen im Grünen“), die Qualität der öffentlichen Räume und die gute ÖPNV-Anbindung zur Innenstadt (sozusagen Wohnen im Grünen in Stadtnähe, d.h., ohne eine eingeschränkte Mobilität in Kauf nehmen zu müssen). Insbesondere auch die einkommensschwachen Haushalte und Bewohner mit Transferleistungen heben die hohe Wohnqualität im Vergleich mit anderen geförderten Wohnsiedlungen hervor. Durch die vorherrschende große Bewohnerzufriedenheit (vgl. Landeshauptstadt Hannover 2009a) ist es nicht verwunderlich, dass die Neubauten häufig von Kronsbergern bezogen werden, die sich wohnlich vergrößern (häufig: Umzug in ein Reihenhaus).

Im Hinblick auf die Herstellungs- und Unterhaltskosten ist festzuhalten, dass diese relativ hoch waren¹⁹⁰. Dies ist auf die Größe des Modellquartiers zurückzuführen. Durch die hohe Anzahl an Wohnungen, die gleichzeitig fertiggestellt wurden, war das Bauen in Kronsberg wegen der gegenseitigen Konkurrenz für die Bauträger mit zusätzlichen Absatzrisiken verbunden. Verstärkt wurde dieses Risiko durch den Einbruch der Nachfrage nach Mietwohnungen Mitte der 1990er Jahre. Zur Abfederung dieser Risiken und als Anreiz für die Realisierung der anspruchsvollen Qualitäten, insbesondere der sozialen, waren laut beteiligter Akteure (I-6 2007, I-4 2007, I-10 2011) zusätzliche Fördermittel notwendig. Hätte nicht der zeitliche Druck durch die Expo bestanden, ist anzunehmen, dass sich die Realisierung mehr an der Nachfrage orientiert hätte, langsamer vonstatten gegangen wäre und vielleicht in kleineren Teilabschnitten durchgeführt worden wäre. Dies hätte dann zwar den Vorteil gehabt, das Risiko hinsichtlich der Schaffung eines Überangebots zu reduzieren, hätte aber Schwierigkeiten bei der Rentabilität der Infrastrukturauslastung mit sich gebracht. Aus dieser Sicht waren unter den gegebenen Rahmenbedingungen die verhandelten Maßnahmen (Reduzierung der Anzahl der Wohnungen um ein Viertel, Vorziehen des Reihenhausprogramms, Aufstockung der Fördermittel) die beste Lösung.

Die Bewertung des Realisierungsprozesses und der Bürgerbeteiligung ist bereits in den vorhergehenden Kapiteln erfolgt. An dieser Stelle soll nur ein Punkt festgehalten werden: Interessant ist, dass in den Veröffentlichungen der Stadt Hannover zur Präsentation der Qualitäten des Stadtteils hauptsächlich über die ökologischen Konzepte berichtet wird. Die Anwaltsplanung und die Bürgerbeteiligung, wie auch die soziale Dimension werden nur am Rande erwähnt. Dies ist bedauerlich, da gerade im Hinblick auf die soziale Dimension die Anwaltsplanung und die vernetzte Stadtteilarbeit einen großen Beitrag für ein umfassendes nachhaltiges Quartier geleistet haben. Die Bewertung der Nutzungsphase erfolgt im folgenden Kapitel.

Abschließend wird in Tab. 9.5 eine zusammenfassende Übersicht an Hand des Leitfadens zur Analyse der Nachhaltigkeitsqualitäten in Neu-Oerlikon gegeben:

Bewertungskriterien und ihre Ausprägung in Kronsberg	
1	Standort und Flächeninanspruchnahme Lage im Stadtgebiet Flächenbedarf / bauliche Dichte
2	Umweltverträglichkeit, umweltverträgliches Bauen und Gebäudequalität Energieverbrauch, Wasser-, Abwasser-, Abfall- und Bodenmanagement, umweltschonende Baustellen Regionale, umweltschonende und gesunde Baustoffe Fassaden- und Dachbegrünung Stoffströme Ästhetische Qualität, Nutzerfreundlichkeit und harmonische Diversität der Gebäude
3	Umweltfreundliches Mobilitätsangebot ÖPNV-Angebot, Verkehrsberuhigung, Carsharing, Wohnstraßen, restriktive Maßnahmen für Autogebrauch Barrierefreie Fuß- und Radwege, Fahrradabstellplätze, sichere Wege
4	Nachhaltiges Bewohnerverhalten Umweltkommunikation während der Realisierungs- und Nutzungsphase Wohn-, Mobilitäts- und Konsumverhalten ¹⁹¹

¹⁹⁰ Im Vergleich dazu ist anzumerken, dass auch schon zum damaligen Zeitpunkt innovative nachhaltige Quartiere (wenn auch in wesentlich geringerer Größe und nur in vereinzelt Pilotprojekten) realisiert worden sind, die keine projektgefährdenden Mehrkosten aufwiesen (vgl. Europahaus und Regenbogensiedlung in Hannover, realisiert vom Unternehmen Gundlach).

¹⁹¹ Da die meisten Bewohner nicht aufgrund der ökologischen Standards nach Kronsberg gezogen sind, sondern wegen der Nähe zur Landschaft, der Ruhe, der Stadtnähe und der Nachbarschaft, bleibt es fragwürdig, inwiefern bei den Bewohnern ein ausgesprochenes ökologisches Konsum- und Mobilitätsverhalten vorherrscht. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass die Lage am Stadtrand die Benutzung des Autos begünstigt, um zu den im periurbanen Raum liegenden Einkaufszentren „auf der grünen Wiese“ zu fahren, wie es Gespräche der Autorin mit Bewohnern gezeigt haben. Auch geht die Anzahl von Bewohnern, die die Lüftungsanlagen falsch und unökologisch

5	Qualität öffentlicher (Grün-)Räume für alle Altersklassen
	Angebot, Aufenthaltsqualität und Nutzerfreundlichkeit von öffentlichen Plätzen und Grünflächen, barrierefrei; sicher Wohnstraßen, Spielplätze für (Klein-)kinder und Jugendliche Verhältnis und Übergang zwischen privaten und öffentlichen Räumen
6	Nahversorgungsangebot (Funktionale Mischung I)
	Angebot an Bedarfsgütern und Dienstleistungen für den alltäglichen Bedarf, kleinteilige Nutzungsmischung Angebot an Cafés, Restaurants, sonstigen Treffpunkten Geschaffene Arbeitsplätze und deren räumliche Integration Urbane Landwirtschaft
7	Soziale Infrastruktur (Funktionale Mischung II): Angebot an sozialer Infrastruktur für alle Altersklassen
	Kindertagesstätten, Grundschule, Hort, Senioreneinrichtungen, Jugendfreizeiteinrichtung Stadtteilzentrum mit umfassender Stadtteilarbeit Dezentrale Verfügungsflächen für Bewohner
8	Soziale Mischung und soziales Miteinander (Ethik)
	Mischung durch unterschiedliche Wohnformen (geförderter und freier Wohnungsbau, Mietwohnungs- und Genossenschaftswohnungsbau, Wohneigentum, private Baugruppen bzw. nachbarschaftlich organisierte Wohnprojekte) für unterschiedliche Zielgruppen (Familien, Singles, DINKs, Senioren, Studenten) Nachbarschaftsverhältnisse, Nachbarschaftsinitiativen, nachbarschaftliches Engagement Stadtteil-, Gemeinwesen-, Kinder-, Jugend-, Senioren- und Kulturarbeit Ortsbezug: Identifikation mit dem Quartier und Stadtteilleben Soziale Sicherheit
9	Finanzierung und Kosten
	Herstellungskosten der Wohnbebauung und Infrastruktur Unterhaltskosten der Wohnbebauung und Infrastruktur Finanzierungsformen und sozio-ökologische Verträglichkeit der Finanzierung
10	Kooperative und partizipative Steuerungsprozesse während der Realisierungs- und Nutzungsphase
	Kooperativer Steuerungsprozess während der Realisierungsphase Partizipation: Erweiterte Bürgerbeteiligung, Partenariat Public-Privé-Civic (PPPC) während der Realisierungsphase Projektnachhaltigkeit: Kooperative und partizipative Steuerungsprozesse während der Nutzungsphase, Erhalt der Qualitäten auf Dauer

Tab. 9.5: Leitfaden zur Evaluation der Nachhaltigkeitsqualitäten des Quartiers Kronsberg (Kriterienskala: Schwarz-fett: sehr gut erfüllt; Schwarz: vorhanden, aber Intensivierungspotenzial; Grau: unzureichend ausgeprägt; kursiv: keine Angabe).
Quelle: eigene Darstellung

9.9 Fazit

Im Folgenden wird in Form einer kurzen Synthese unter Berücksichtigung der Forschungshypothesen (vgl. Kap. 1.2.1 und Kap. 1.2.2) die Bedeutung einer Steuerung im Sinne von Urban Governance während der Realisierungsphase resümiert. Abschließend werden die im Rahmen der vorhergehenden Kapitel thematisierten Faktoren, die sich förderlich oder hinderlich auf den Prozess ausgewirkt haben, in zusammenfassender Form dargestellt.

9.9.1 Bedeutung von Steuerung im Sinne von Urban Governance in der Realisierungsphase

Der Realisierungsprozess in Kronsberg entspricht einem Urban Governance-Prozess im weiteren Sinne. Die oben erläuterten ausgeprägten Urban Governance Merkmale haben dabei im Großen und Ganzen zu einer Qualitätsverbesserung des Projekts geführt. Der Urban Governance-Prozess im Fall Kronsberg hat die Integration komplexer Sachverhalte sowie einer Vielzahl von Akteuren ermöglicht und einen Beitrag zur nachhaltigen Quartiersentwicklung geleistet. Ein Schlüsselfaktor war dabei das koordinierte Zusammenspiel zwischen

- einer engagierten und ehrgeizigen öffentlichen Hand mit ambitionierten Zielen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung;
- intermediären Instanzen mit innovativen, situationsbezogenen Konzepten und Handlungsweisen;
- privatwirtschaftlichen Akteuren mit dem nötigen Know-how in der praktischen Umsetzung von Maßnahmen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung.

Aus der Steuerungsperspektive hat die Erweiterung der hierarchischen Steuerungsform um kooperative Formen sowie die Integration einer engen Kooperation mit privatwirtschaftlichen Akteuren bei gleichzeitig starker Stellung der öffentlichen Hand zu einem Mehrwert für die Projektqualität geführt.

In diesem Zusammenhang stellt sich die interessante Frage, ob gleichwertige Qualitäten im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung auch hätten erreicht werden können, wenn der Prozess weniger hierarchisch ausgerichtet gewesen wäre und z.B. Teile der Entscheidungskompetenzen oder der Projektverantwortung im Sinne eines engeren Urban Governance-Verständnisses an private Akteure abgegeben worden wären. Im Falle Kronsberg ist anzunehmen, dass gerade die Verwendung kooperativer Instrumente bei gleichzeitig starker hierarchischer Steuerung und der starken Stellung der öffentlichen Hand zu dem qualitativ hochwertigen Ergebnis geführt hat.

Durch diese Art der Steuerung konnte auch das bei Urban Governance-Prozessen bestehende Risiko, dass das Gemeinwohl oder ambitionierte Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung durch eigennützige, dem Gemeinwohl entgegenstehende Handlungsinteressen privater Akteure gefährdet werden, reduziert werden.

Steuerungsform Kooperation und Kombination informeller und formeller Planung

Als ein wichtiger Erfolgsfaktor hat sich der hohe Anteil an Kooperation im Rahmen des öffentlichen Steuerungsmodells erwiesen. Auch der hohe Anteil an informellen Instrumenten, ihre zielgerichtete Entwicklung und ihr bedarfsorientierter Einsatz in Abstimmung mit den formellen Instrumenten hat dabei zu einer Verbesserung des Projektergebnisses geführt. Diese auf Kooperation ausgerichtete Prozesssteuerung hat es ermöglicht, die formellen und informellen Planungen bedarfsbezogen und zielorientiert zu koordinieren und zu kombinieren. Jedoch hat sich auch gezeigt, dass die Implementierung neuer Instrumente, noch dazu, wenn diese auf Kooperation ausgerichtet sind, häufig mit Schwierigkeiten (Akzeptanzprobleme, Divergenzen, Kompetenz- und Machtrangeleien etc.) verbunden ist. Vor dem Hintergrund dieser Schwierigkeiten ist es aber beeindruckend, dass eine so große Anzahl an neuen und teilweise sehr komplexen Instrumenten angewendet werden und einen Mehrwert entfalten konnte. Eine wichtige Voraussetzung dafür war der Aufbau eines Klima des Vertrauens und der Kooperation, das einer aktiven Förderung vor allem zu Prozessbeginn, aber auch im weiteren Verlauf bedurfte.

Akteure: Zivilgesellschaft (Partizipation)

Hinsichtlich der Partizipation ist festzuhalten, dass im theoretischen Konzept vielfältige Elemente einer erweiterten Bürgerbeteiligung festgeschrieben waren und auch umgesetzt worden sind. Jedoch hat sich gezeigt, dass die praktische Ausgestaltung der Umsetzung zielgruppengerechter organisiert hätte werden müssen und eine noch stärkere Berücksichtigung und Integration der Belange der Nutzer und der angrenzenden Bewohner erfolgen hätte müssen, um eine größere Nutzerorientierung zu erreichen und den Mehrwert dieser partizipativen Elemente für die Projektqualität und die Projektnachhaltigkeit voll auszuschöpfen. Reibungsverluste und Qualitätseinbußen gab es auch dadurch, dass die Bürger mit ihrem Know-how eher als unliebsame Kritiker aufgefasst wurden, als dass sie als Experten bzw. als wertvolle (da projektqualitätverbessernde) Ressource verstanden worden wären.

Interaktionsform: Verhandlungen

Verhandlungen haben sich als eine wichtige Interaktionsform im Realisierungsprozess erwiesen. Sie haben es ermöglicht, bei Divergenzen eine Einigung zwischen den durch unterschiedliche Handlungsorientierungen gekennzeichneten Akteuren zu erzielen, die dann auch von diesen selbst im Nachhinein anerkannt wurden. Die Verhandlungsfähigkeit der Akteure hat einen wichtigen Beitrag zur Lösung der Divergenzen und Konflikte geleistet. Jedoch hat sich gezeigt, dass darüber hinaus auch weitere Faktoren (wie z.B. die Entwicklung der Rahmenbedingungen oder die Kreativität, Machtpositionen oder Handlungsressourcen der Akteure) von determinierender Bedeutung für die Lösungsfindung waren.

Inhaltliche Ausgestaltung aus Nachhaltigkeitsperspektive

Im Bereich der ökologischen Dimension wurden sektorübergreifend und interdisziplinär anspruchsvolle Konzepte erarbeitet und umgesetzt.

Neuartig für die Planung eines nachhaltigen Quartiers in dieser Größenordnung war die umfassende Berücksichtigung der sozialen Dimension und deren Integration in die Gesamtkonzeption von Projektbeginn an. Dabei hat sich die Vernetzung und Kooperation zwischen den Akteuren innerhalb der sozi-

alen Dimension und die gemeinsame Erarbeitung und Implementierung eines interdisziplinären Konzepts (vernetzte Stadtteilarbeit) als sehr positiv erwiesen.

Auch die Thematisierung, Konzeptionalisierung und Umsetzung eines umfassenden Konzepts zur Umweltkommunikation hat einen Mehrwert für die Projektqualität und -nachhaltigkeit gebracht, auch wenn für dieses ein hoher, nur durch die Expo möglicher, Aufwand getrieben wurde.

Eine auf Koordinierung und Kooperation ausgerichtete Steuerung hat sich in allen Bereichen als wichtig für die Projektqualität erwiesen. Dies gilt zum einen für die steuernde Koordinierung innerhalb jedes thematischen Bereiches, zum anderen aber auch für die übergeordnete Koordinierung und Steuerung des Gesamtprojekts. Es hätte jedoch einer stärkeren Akzeptanz der betroffenen Akteure bedurft, um die Reibungsverluste durch Kompetenzrängeleien zu verringern.

Themenbereiche wie die Entwicklung und Integration von Aspekten einer urbanen Landwirtschaft und von Stoffströmen und Synergieeffekten sind nicht berücksichtigt worden. Gleiches gilt für die Thematisierung und Berücksichtigung ökologisch und sozial verträglicher Finanzierungsquellen. Eine Integration dieser Themenbereiche wäre aus Nachhaltigkeitsperspektive sinnvoll gewesen und hätte die Projektqualität und -nachhaltigkeit vergrößert.

9.9.2 Förderliche und hinderliche Einflussfaktoren

Urban Governance-Prozesse sind das Ergebnis des Zusammenspiels von Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen und aus unterschiedlichen institutionellen Kontexten mit ihren unterschiedlichen Handlungsorientierungen, aus den daraus resultierenden Interaktionen, aus den eingesetzten informellen und formellen Instrumenten und externen Einflussfaktoren.

Im Folgenden (vgl. Tab. 9.6) werden die Faktoren zusammenfassend dargestellt, die in Kronsberg für die Prozesssteuerung während der Realisierungsphase besonders relevant waren. Diese haben den Prozess in positiver oder negativer Weise beeinflusst:

	Förderliche Einflussfaktoren	Hinderliche Einflussfaktoren
Interne Determinanten	<p>Öffentliches Steuerungsmodell mit hohem Anteil an Kooperation</p> <p>Entwicklung, Koordination und Implementierung zielgerichteter, situations- und bedarfsbezogener informeller kooperativer Instrumente (vertikale und horizontale Koordination)</p> <p>Ambitionierte und kompetente Schlüsselakteure sowie eine Akteurskonstellation bestehend aus</p> <ul style="list-style-type: none"> a) einer engagierten und anspruchsvollen Verwaltung, b) dem engagierten und anspruchsvollen Oberstadtdirektor, c) engagierten Grundeigentümern und Investoren mit Know-how und langfristigen Renditeerwartungen <p>-> kompetente Schlüsselpersonen aus allen Bereichen (Verwaltung, Politik, Investoren, Bürger durch Anwaltsplaner)</p> <p>Zielgerichtetes Zusammenspiel und Koordination der beteiligten hierarchischen, räumlichen und funktionellen Ebenen, wobei jede Ebene ihren Anteil geleistet hat (vertikale Koordination)</p> <p>Strong leadership und Führungskompetenz mancher Schlüsselpersonen</p> <p>Entscheidungs-, Organisations-, Beziehungs- und Problemlösungsfähigkeit der Schlüsselakteure, Aufbau eines Klimas des Vertrauens -> erfolgreiche Verhandlungen bei Divergenzen</p> <p>Verfahrenskreativität¹⁹², Lernfähigkeit und Flexibilität der Schlüsselakteure (Reaktion auf neg. Presseberichterstattung, Anpassung an Rahmenbedingungen)</p> <p>Inhaltlich: Aufteilung der Infrastrukturkosten (Aufteilung des Mehrwerts) und In-Sich-Finanzierung</p>	<p>Kompetenzgerangel und Machtkämpfe zwischen Verwaltungseinheiten</p> <p>Gegensätzliche Handlungsorientierungen und gegensätzliche Vorstellungen von der konkreten Ausprägung der groben Zielvorstellung der politisch-administrativen und privatwirtschaftlichen Akteure</p> <p>Unzureichende Partizipation (Nutzer als Experten)</p> <p>Unzureichende Integration vorhandenen Know-hows</p>
Externe Determinanten	<p>Supra-lokale Anreize und Opportunität: Expo als gemeinsame Vision</p>	<p>Marktbedingte Faktoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sinkende Wohnungsnachfrage während

¹⁹² Begriff von Karl Ganser, verwendet von Sieverts in Roth (2010: 4), der damit eine „besonders ausgeprägte Fähigkeit [beschreibt], Verordnungen, Regeln, Verfahren und finanzielle Förderungsmöglichkeiten aus ganz unterschiedlichen Feldern an einem komplexen Projekt so miteinander zu verknüpfen und auszulegen, dass dabei mehr als nur eine Addition, sondern ein neues Ganzes herauskommt.“ Aus Sicht der Autorin gilt diese Besonderheit auch für den Realisierungsprozess in Kronsberg.

ten	Politischer Druck und lokale Prioritätensetzung: - Entwicklung eines ambitionierten, der nachhaltigen Entwicklung entsprechenden Projektziels - Etablierung einer innovativen und kooperativen Prozesssteuerung - Bereitstellung der nötigen Ressourcen Marktbedingte Faktoren: Hoher Wohnungsbedarf zu Projektbeginn Gemeinsame Vision und gemeinsame grobe Zielvorstellung: ambitioniertes Modellquartier als Aushängeschild für die Stadt und die Investoren Hoher Zeitdruck zwang die Akteure zu einer effizienten Zusammenarbeit (gleichzeitige Bearbeitung des Projekts auf allen Ebenen) und war ein Motivationsanreiz zur Erzielung von Konsens bei Divergenzen.	der Projektrealisierung Mitte der 1990er Jahre - schlechte kommunale Haushaltslage reduziert den Ressourceneinsatz Fehlende lokale Prioritäten und politischer Druck: Unzureichende Partizipation Hoher Zeitdruck reduzierte die Möglichkeiten zu einer umfassenden Partizipation
-----	--	--

Tab. 9.6: Förderliche und hinderliche Einflussfaktoren für die Prozesssteuerung während der Realisierung
 Quelle: eigene Darstellung nach I-1 (2007); I-2 (2011); I-3 (2007); I-3 (2011); I-4 (2007); I-5 (2007); I-6 (2007); I-7 (2007); I-8 (2011); I-9 (2011)

Einfluss der Expo auf das Projekt

Im Folgenden wird vertiefend auf die Frage eingegangen, inwiefern die Kopplung der Quartiersrealisierung an die Expo, d.h. die Aufnahme des Modellquartiers Kronsberg als Expo-Projekt, die Projektgestaltung beeinflusst hat. Da die Expo ein eher einzigartiges Ereignis ist, interessiert hinsichtlich der Übertragbarkeit, ob das Projekt auch ohne Expo durchgeführt worden wäre.

Nach Aussage eines Verwaltungsmitarbeiters (I-2 2007) und angesichts des prognostizierten hohen Wohnungsbedarfs Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre wäre der Stadtteil auch realisiert worden, wenn Hannover nicht den Zuschlag für die Expo erhalten hätte. Nach Aussage der interviewten Akteure hat die Verbindung mit der Expo

- zu einer Aufstockung der Fördermittel zur Realisierung der strengen ökologischen und sozialen Vorgaben im sozialen Wohnungsbau geführt. Ohne diese zusätzlichen Subventionen der Wohnungsbauförderung hätten die hohen Standards zum damaligen Zeitpunkt und unter den gegebenen Rahmenbedingungen (sinkende Wohnungsnachfrage Mitte der 1990er Jahre) nicht realisiert werden können. Ein Bauherr (I-5 2007) erklärte, dass es zusätzlicher Anreize bedürfe, wenn es das Ziel sei, nicht nur einen einzelnen Bauherren, sondern eine ganze Branche für Bauexperimente zu gewinnen. Dies hängt auch damit zusammen, dass für die Investoren in einem derart großen Projekt die hohen ökologischen und sozialen Qualitäten nur noch bedingt als Marketingfaktor nutzbar gemacht werden können, da alle Gebäude im neuen Stadtteil über die gleichen Qualitäten verfügen und somit die Einzigartigkeit jedes einzelnen Bauobjekts reduziert ist.
- einen starken Motivationsanreiz gegeben, so strenge ökologische und soziale Vorgaben zu realisieren. Die erwartete Imagesteigerung durch die Bekanntmachung im Rahmen der Expo (Marketing, Werbung) hat dazu geführt, dass die starke Konkurrenz zwischen den Bauträgern (aufgrund der Größe des Neubaustadtteils) letztendlich akzeptiert wurde (I-5 2007).
- zur intensiven Einbeziehung der angrenzenden Stadtteile geführt, insbesondere des Stadtteils Mittelfeld. Wenn nur Kronsberg ohne Expo realisiert worden wäre, wären die angrenzenden Quartiere nicht so intensiv miteinbezogen worden. So hat man die Expo zum Anlass genommen, in diesen Quartieren bereits bestehende Stadtplanungsprobleme, die durch die Expo noch verstärkt worden wären, anzugehen. Hierzu zählt das im Zusammenhang mit der Expo zu erwartende stark erhöhte Verkehrsaufkommen in Quartieren, die bereits vorher stark durch Verkehrslärm belastet waren (I-2 2011a). Die Formen und Ergebnisse der erweiterten Bürgerbeteiligung im Rahmen der Expo werden ausführlich von Ibert (2007) behandelt.

Ein Problem stellte sich für die Bauträger in Kronsberg im Zusammenhang mit den 1100 Wohnungen, die während der Expo von Juni bis Oktober 2000 für ausländische Mitarbeitende der Expo bereitgestellt wurden. Nach anschließender Renovierung wurden sie in den Wohnungsmarkt eingeführt, was dazu führte, dass in einem sehr kurzen Zeitraum eine sehr hohe Zahl von Wohnungen auf den Markt kam, was zu erhöhter Konkurrenz zwischen den Vermietern führte.

10 Kronsberg im Kontext der Nutzung

Aus der Perspektive der nachhaltigen Stadtentwicklung ist nicht nur die Herstellung nachhaltiger Quartiere von Bedeutung. Wichtig ist auch, dass die Qualitäten im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung auf Dauer etabliert werden und dass sie von den Bewohnern angenommen werden. Was nützt es schließlich, ein Modellquartier mit anspruchsvollen Nachhaltigkeitsstandards zu realisieren, wenn die realisierten Qualitäten im Laufe der Zeit z.B. aufgrund mangelhafter Bestandserhaltung, negativer Rahmenbedingungen oder nicht nachhaltigen Bewohnerverhaltens nicht erhalten bleiben?

Auch große Stadterweiterungsprojekte vorheriger Jahrzehnte entsprachen während der Realisierung und bei der Fertigstellung den aktuellen städtebaulichen und sozialen Ansprüchen. Großprojekte, die während der Bauphase und beim Einzug der ersten Bewohner gefeiert wurden, verkamen im Laufe der Jahre und mussten anschließend wieder aufgewertet werden.

Wie sieht es nun mit der langfristigen Entwicklung nachhaltiger Quartiere aus? Reicht es, ein ambitioniertes nachhaltiges Quartier zu realisieren, da seine Nachhaltigkeitsqualitäten *per se* auch auf Dauer erhalten bleiben? In Kap. 10 wird der Annahme nachgegangen, dass dieser langfristige Erhalt der Nachhaltigkeitsqualitäten eben *nicht per se* erfolgt, sondern einer besonderen Pflege bedarf. Das Kapitel befasst sich also mit den Forschungshypothesen, die im Zusammenhang mit dem Faktor Zeit stehen und in Kap. 1.2.3 erläutert worden sind.

Aus der Urban Governance-Perspektive lautet dabei die entscheidende Frage, durch welche Art von Steuerung die Qualitäten eines nachhaltigen Quartiers auf Dauer erhalten und gefördert werden können bzw. wodurch sie gefährdet werden. Dafür ist es auch wichtig zu wissen, welche Handlungsfelder für den langfristigen Erhalt der Nachhaltigkeitsqualitäten relevant sind und in welchen Bereichen überhaupt Handlungsbedarf besteht.

Um diesen zentralen Fragen nachzugehen, wird in einem ersten Schritt in Kap. 10.1 ein Überblick über die Entwicklung in Kronsberg in den ersten zehn Jahren seines Bestehens gegeben.

In einem zweiten Schritt wird in Kap. 10.2 die Prozessorganisation während des ersten Jahrzehnts mit ihren Besonderheiten erläutert. Dazu wird analysiert, welche Akteure auch während der Nutzungsphase weiterhin aktiv sind, welche Schlüsselinstrumente eingesetzt werden und welche Herausforderungen und Schwierigkeiten sich in diesem Zusammenhang aus Steuerungssicht ergeben. Dabei wird auch deutlich, auf welche Weise sich die Steuerungsformen der Nutzungsphase von denen der Realisierungsphase unterscheiden.

In einem dritten Schritt werden in Kap. 10.3 Handlungsfelder identifiziert, die sich während der Nutzungsphase ergeben haben und weiterhin ergeben. Es wird geschaut, welche Auswirkungen die Entwicklungen in diesen Handlungsfeldern auf die Projekt- und Prozessqualität haben. Weiterhin wird untersucht, inwiefern diese Handlungsfelder für den Erhalt der Nachhaltigkeitsqualitäten relevant sind und auf welche Weise mit den Herausforderungen in diesen Handlungsfeldern umgegangen wird, bzw. welcher Steuerungsbedarf sich aus ihnen ergibt.

Auf dieser Grundlage wird im Fazit (Kap. 10.4) die Bedeutung von Steuerung im Sinne von Urban Governance in der Nutzungsphase untersucht (Kap. 10.4.1). Dazu wird zunächst analysiert, ob und wenn ja inwiefern die Steuerungsprozesse der Logik von Urban Governance folgen. Es wird den Fragen nachgegangen, welche Auswirkungen die Ausprägung des Steuerungsprozesses auf die Projektqualität und die Steuerungsfähigkeit hat und welche Rückschlüsse daraus gezogen werden können. Ferner werden resümierend die Einflussfaktoren, die sich positiv oder negativ auf den Prozess und letztendlich auch auf die Projektqualität ausgewirkt haben (Kap. 10.4.2), aufgeführt und Schlussfolgerungen aus der Untersuchung der Handlungsfelder während der Nutzung gezogen (Kap. 10.4.3).

Ein umfassendes Fotodossier zur Illustration des Kronsbergs befindet sich im Anhang A3.

10.1 Quartiersentwicklung seit Beginn der Nutzung

Seit der Expo und der daran anschließenden Renovierung und Überführung der während der Expo genutzten Wohnungen auf den regulären Wohnungsmarkt, sind vor allem als Erweiterungen Reihenhausbauprojekte realisiert worden (vgl. Abb. 3.29 im Anhang A3). Diese wurden zum einen im nördlichen Bereich und zum anderen auf bis dahin brach liegenden Flächen wie nordöstlich vom Stadtteilplatz Thie und dem KroKuS realisiert. Diese baulichen Erweiterungen fügten sich hinsichtlich der Baustruktur und Gestaltung harmonisch in die bestehende Siedlungsstruktur und -gestalt ein. Be-

zogen wurden diese im Passivhausstandard realisierten Reihenhäuser häufig von „alteingesessenen“ Kronsbergern (I-3 2011). Seit Anfang der 2000er Jahre wurden über 200 zusätzliche Reihenhäuser gebaut, so dass es heute insgesamt etwa 400 Reihenhäuser in Kronsberg gibt. 2009 wurde das Baugelände Kronsberg Nord 2, das sich im Norden an den bestehenden Stadtteil Kronsberg anschließt, eröffnet (I-2 2011b). In ihm werden freistehende (Einfamilien-)Passivhäuser gebaut. Im Gegensatz zu allen anderen Baubereichen werden diese Häuser völlig losgelöst, ohne gestalterische oder städtebauliche Harmonie zum übrigen Quartier gebaut (vgl. Kap. 10.3.8 und Abb. 3.32 und Abb. 3.33 in Anhang A3).

Die Bevölkerungsentwicklung blieb relativ stabil, der Anteil an Bewohnern mit Migrationshintergrund (2008: 39,3 % in Kronsberg gegenüber 24,3 % im gesamtstädtischen Durchschnitt) und Bewohnern mit Transferleistungen (30,4 % gegenüber 15,5 %) liegt weiterhin weit über dem gesamtstädtischen Durchschnitt. Der Seniorenanteil ist im Vergleich zum gesamtstädtischen Durchschnitt trotz steigender Tendenz weiterhin gering (8,4 % gegenüber 24,8 %) und der Anteil an Kindern und Jugendlichen relativ hoch (27,6 % gegenüber 16,9 %) (Landeshauptstadt Hannover 2009a).

Die Zufriedenheit der Bewohner und ihre Identifikation mit dem Quartier ist beständig hoch (Landeshauptstadt Hannover 2009a). Dagegen sind nach der Euphorie der ersten vier Jahre das bürgerschaftliche Engagement und die Nachbarschaftsaktivitäten zurückgegangen: Die Gemeinschaftsräume (dezentrale Verfügungsflächen) werden weniger genutzt und große Stadtteilfeste mit Beteiligung aller Investoren finden seitdem nicht mehr statt. Statt dessen finden nun in manchen Wohnblöcken, wie z.B. in denen vom Spar- und Bauverein, in unregelmäßigen Abständen kleine Hoffeste statt, die auch durch den Spar- und Bauverein angeregt und begleitet werden (I-4 2007). Trotz dieser Abnahme ist weiterhin eine im gesamtstädtischen Vergleich hohe gesellschaftliche Partizipation der Bewohner zu beobachten, was auch auf die mit Hilfe der vernetzten Stadtteilarbeit sehr früh eingeleitete Beteiligungskultur zurückzuführen ist (Landeshauptstadt Hannover 2009a: 18).

Die alteingesessenen sowie auch die neuen Reihenhäuser- und Einzelhauseigentümer sind weiterhin sehr engagiert und interessiert am langfristigen Erhalt und der Verbesserung der Wohnumfeld- und Quartiersqualität, auch wenn im Vergleich zu den Pionierjahren Anfang der 2000er Jahre auch ihr Engagement zurückgegangen ist. Bei Bedarf ergreifen sie Eigeninitiativen, suchen dabei ggf. punktuell Unterstützung beim KroKuS, sind ansonsten aber sehr eigenständig. Diese Initiativen der Reihenhäuser- und Einzelhauseigentümer beziehen sich dabei nicht nur auf geographisch beschränkte Teileinheiten wie die Reihenhäuserareale, sondern kommen dem ganzen Quartier zugute. Aber auch die Mieter in Kronsberg engagieren sich im Vergleich zum gesamtstädtischen Durchschnitt stärker für ihren Stadtteil, so dass sich festhalten lässt, dass sich in den letzten zehn Jahren eine gut funktionierende Nachbarschaft herausgebildet hat (I-2 2011a; I-3 2011).

Die erhofften Synergieeffekte zur Belebung des Quartiers Kronsberg durch die Angestellten des angrenzenden Industriegebiets haben sich jedoch nicht eingestellt. Es gibt so gut wie keine Interaktion. Ein Großteil der Arbeitnehmer benutzt das Auto für den Arbeitsweg. Nur ein kleiner Teil nutzt das Angebot der direkt vor der Tür befindlichen Stadtbahn. Auch über Mittag gibt es nur wenige Interaktionen, da die meisten Angestellten in der Unternehmenskantine zu Mittag essen. Dies ist auch für den Arbeitgeber von Interesse, da die Angestellten so die Zeit für die Mittagspause verkürzen können. Aus Sicht des Arbeitgebers besteht daher kein Interesse an einer Interaktion zwischen der Umgebung und seinem Unternehmen.

Die Vernetzung mit angrenzenden Stadtteilen hat sich durch das KroKuS, den Discounter Aldi, das Gesundheitszentrum und kürzlich mit der Durchführung der Hannöverschen Tafel durch das KroKuS intensiviert.

Dagegen gibt es zwischen den Investoren bzw. Vermietern keinen Austausch mehr (I-4 2007). Die Instandhaltung der Baublöcke ist von unterschiedlicher Qualität (s.u.). So sind in den Blockinnenhöfen vereinzelt zerstörte oder in ihrer Pflege vernachlässigte Einrichtungen zu beobachten (vgl. Abb. 3.25 im Anhang A3). Auch die Bestandspflege des Stadtteilplatzes Nord ist unzureichend. Von diesen Ausnahmen abgesehen machen sowohl die öffentlichen Räume als auch die halböffentlichen Blockinnenhöfe einen gepflegten Eindruck. Nur in den Gräben der Muldenrigolen sind in vielen Straßenzügen Papier- und Plastikabfälle zu beobachten (vgl. Abb. 3.26 im Anhang A3).

Der überdimensionierte und nutzerunfreundlich gestaltete Stadtteilplatz Thie wurde im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens aufgewertet, so dass er heute über eine bessere Aufenthaltsqualität verfügt und sich auf ihm, auch dank der dort ansässigen Cafés, ein Stadtteilleben etabliert (vgl. auch Kap. 10.3.1 und Abb. 3.5 bis Abb. 3.9 im Anhang A3).

10.2 Prozessorganisation während der Nutzung

Seit Beginn der Nutzungsphase können drei Phasen der Prozessorganisation unterschieden werden:

- die Übergangsphase im Jahr 2000, während der der Großteil des Quartiers fertiggestellt war und die durch die Durchführung der Expo und die damit verbundenen Nutzungen determiniert wurde.
- die Nutzungsphase von 2001 – 2010, in der sich die neuen Bewohner des Quartiers aneignen konnten und einige vereinzelt weitere Bauprojekte am Quartiersrand sowie in noch bestehenden Baulücken in der Nähe des Quartierszentrums realisiert wurden. Die Prozessorganisation trat in dieser Zeit in eine neue Phase ein mit einer stark reduzierten integrativen Stadtentwicklung in Form der Arbeitsgruppe Sonderplanung. In Kap. 10.3 werden die in dieser Phase relevanten Handlungsfelder näher erläutert.
- die Nutzungsphase ab 2011, in der die integrative Prozessorganisation und Stadtteilkoordination endgültig aufgelöst wurden und nur noch vereinzelt Einfamilienhäuser am nördlichen Quartiersrand ohne Stadtteilkoordination gebaut werden.

Der Übergang zwischen den Phasen ist fließend, und teilweise überschneiden sich die Prozesselemente. Es sei angemerkt, dass es hier nicht um eine vollständige Auflistung aller Beteiligten und verwendeten Instrumente geht, sondern um das Herausarbeiten der Besonderheiten einer jeden Phase.

Die zentrale Institution während der Nutzungsphase, d.h. während aller drei hier identifizierten Phasen, stellt das Soziale und Kulturelle Stadtteilzentrum dar. Diese intermediäre Instanz wird im folgenden Kapitel kurz vorgestellt.

10.2.1 Soziales und Kulturelles Stadtteilzentrum (KroKuS)

Das sozio-kulturelle Stadtteilzentrum KroKuS (vgl. Abb. 3.4 im Anhang A3), dessen Name in einem Bürgerwettbewerb aus 126 eingegangenen Vorschlägen ermittelt wurde und für „Kronsberger Kultur und Soziales“ Stadtteilzentrum steht, wurde im Jahr 2000 eröffnet¹⁹³. Neben der Nutzung als Verwaltungszentrum für den Stadtteil und seine Umgebung, dient diese zentrale Infrastruktureinrichtung als generationenübergreifender Treffpunkt für Kinder, Jugendliche, Familien und Senioren. Sie stellt dazu Gruppenräume unterschiedlicher Größe, Werk- und Kreativbereiche, ein nichtkommerzielles Jugendcafé, einen PC-Unterrichtsraum sowie eine Stadtteilbibliothek zur Verfügung (KroKuS o.A.). Darüber hinaus verfügt sie über fünf dezentrale soziale Verfügungsflächen im Stadtteil. Das KroKuS als intermediäre Instanz und zentrales Bindeglied zwischen der Stadtverwaltung und der Ebene der Bewohner soll auf Dauer Bürgernähe garantieren und die angestrebte Bürgeraktivierung ermöglichen.

Im KroKuS sind die vier Mitarbeitenden des Teams der vernetzten Stadtteilarbeit tätig, die für die Gemeinwesen-, Stadtteil-, Kultur-, Familien- sowie die offene Kinder- und Jugendarbeit zuständig sind (Landeshauptstadt Hannover 2009a: 16). In dem innovativen, eigens für Kronsberg entwickelten Projekt wird im Sinne der vernetzten Stadtteilarbeit (vgl. auch Kap. 9.4.8.8 und Kap. 10.3.2) interdisziplinär zusammenarbeitet¹⁹⁴. Die Einführung dieser vernetzten Arbeitsweise war jedoch mit Schwierigkeiten verbunden: Etlichen Mitarbeitenden des KroKuS fiel es in den ersten Jahren schwer, sich an diese interdisziplinäre und dezernatsübergreifende Zusammenarbeit zu gewöhnen. Eingespielte traditionelle Aufgabenbereiche, Handlungsabläufe und Denkweisen mussten an die neue Arbeitsweise angepasst werden. Nach der schwierigen Anfangsphase wurde die gemeinsame Verantwortung für Haus und Stadtteil aber als positiv erlebt (Kaul 2007).

10.2.2 Prozessorganisation während der Übergangsphase im Jahr 2000

In der Übergangsphase wurde die Prozessorganisation auf gleiche Weise fortgesetzt wie während der Realisierungsphase. Als zentraler neuer Akteur kam das KroKuS hinzu, das mit der Aufnahme seiner Arbeit den Stadteilladen ersetzte (vgl. Abb. 10.1).

Die Herausforderungen während dieser Phase waren die rechtzeitige Fertigstellung des Großteils des ersten Bauabschnittes in Kronsberg bis zum Expo-Beginn im Juni 2000 und die Organisation seiner Präsentation während der Ausstellung. Während dieser Zeit wurden über 1000 Wohnungen am

¹⁹³ Das KroKuS setzte dabei die Arbeit des 1998 eröffneten Stadteilladens fort, der provisorischen Anlaufstelle für Bürger (vgl. Kap. 9.3.4.4).

¹⁹⁴ Aufgrund dieses vernetzten Ansatzes wurde dieses Vorhaben als Expo-Projekt „Stadt als sozialer Lebensraum“ anerkannt.

Kronsberg von Mitarbeitenden der Expo als Unterkunft genutzt. Diese Wohnungen wurden nach dem Ende der Expo renoviert, ab 2001 in den Immobilienmarkt eingeführt und an die endgültigen Bewohner vermietet.

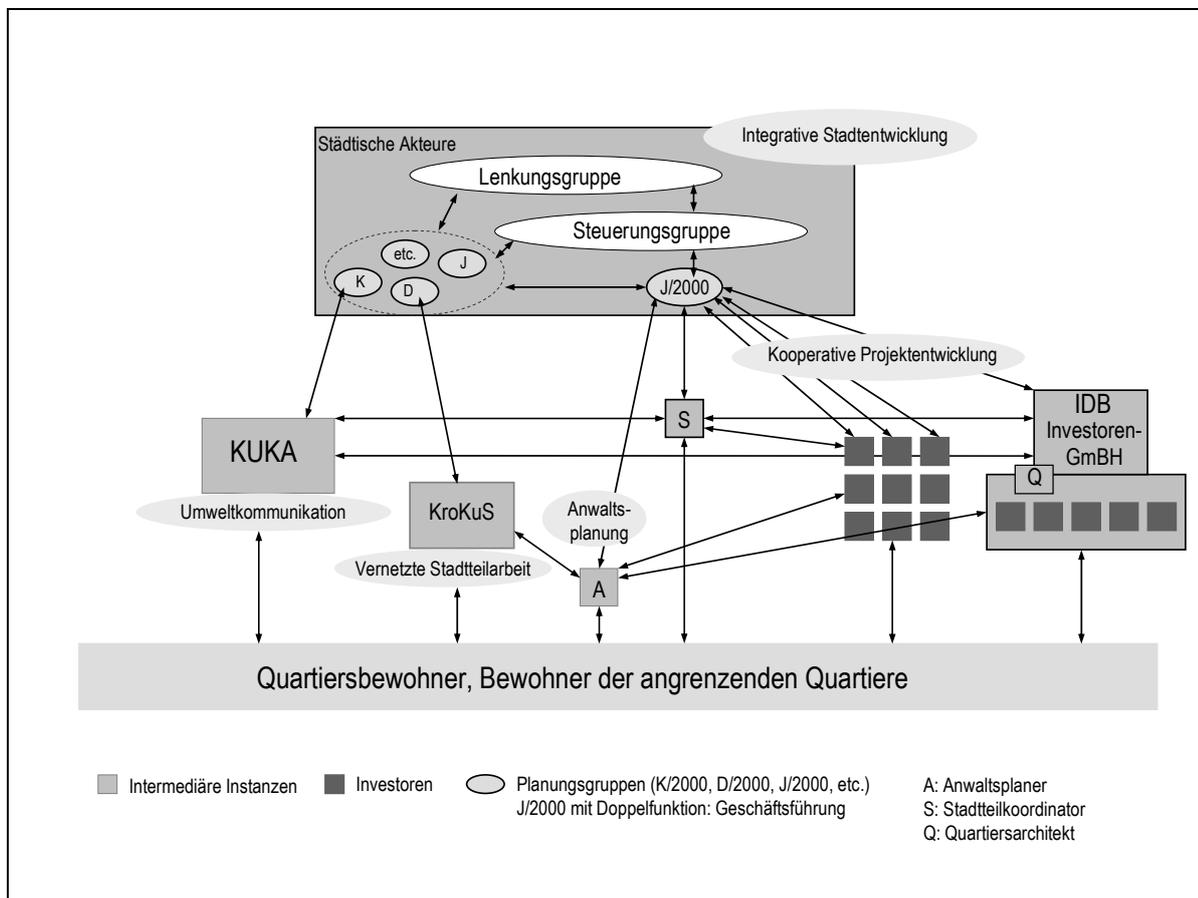


Abb. 10.1: Prozessorganisation während der Übergangsphase
Quelle: eigene Darstellung

10.2.3 Prozessorganisation von 2001 bis 2010

Ende 2000 und im Laufe des Jahres 2001 kam es zu einigen grundlegenden Änderungen in der Prozessorganisation (vgl. Abb. 10.2): In der Tat war der Großteil des ersten Bauabschnittes des Quartiers fertig gestellt und somit wurde eine andere Steuerung erforderlich. Es ging seitdem vor allem

- um den Erhalt und die Pflege der erreichten Qualitäten;
- um eine im Sinne der nachhaltigen Entwicklung qualitätsvolle Siedlungserweiterung;
- um die Fortsetzung des Aufbaus und der Pflege des Stadteillebens und der Förderung der Beteiligungskultur.

Die integrative Stadtentwicklung wird seither in stark reduzierter Form fortgeführt (vgl. Kap. 10.2.3.2) und zwar vorwiegend im Rahmen der Arbeitsgruppe Sonderplanung und der Stadteilkoordination. Die Stadteilkoordination ist in Abb. 10.2 in gestrichelter Form dargestellt, um darauf hinzuweisen, dass ihre Fortsetzung während der Nutzungsphase im ursprünglichen Konzept bzw. in der ursprünglichen Organisationsstruktur nicht vorgesehen war, und dass sie nur auf Initiative des Baudezernats ad hoc fortgeführt wurde.

Eine zentrale Herausforderung dieser Phase ist die angesprochene Fortsetzung des Aufbaus des Stadteillebens, die durch das KroKuS mit dem Instrument der vernetzten Stadteitarbeit realisiert wird (vgl. Kap. 10.3.2.1). Innerhalb der zehn Jahre dieser Phase hat sich in Kronsberg eine Stadteilkultur entwickelt, in der die Bewohner situationsbezogen (oft selbsttragend) Eigeninitiative ergreifen und darin bei Bedarf durch das KroKuS unterstützt werden.

Die Umweltberatung mit einer Sprechstunde vor Ort wird weiterhin vom Bereich Umweltschutz – wenn

auch bedarfsbedingt in reduzierter Form – bereitgestellt.

Anfang der 2000er Jahre wurde die IDB aufgelöst, da sie ihren Zweck erfüllt hatte. Seitdem gibt es keine Koordinierung und Abstimmung zwischen den Investoren mehr, sondern nur noch bei Bedarf zwischen den Investoren bzw. Vermietern und ihren Mietern.

Insgesamt sind die Beziehungen weniger intensiv als in der Realisierungsphase, in der die „alteingesessenen“ Investoren in engem Kontakt mit den prozessrelevanten Akteuren der Verwaltung, den intermediären Instanzen und den zukünftigen Bewohnern gestanden hatten. Sie haben die Beziehungen zu diesen Akteuren und die Interaktionen mit ihnen nun stark reduziert oder ganz eingestellt. Dies wird in der Abbildung durch gestrichelte Linien zum Ausdruck gebracht. Auch das Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre noch umfassende Engagement der Investoren für das Quartier hat fünf Jahre später stark abgenommen.

Dagegen bestehen intensive bauprojektbezogene Beziehungen nur noch zwischen den prozessrelevanten Akteuren und den neuen Investoren, die während der Nutzungsphase 1 ihr Bauprojekt realisierten.

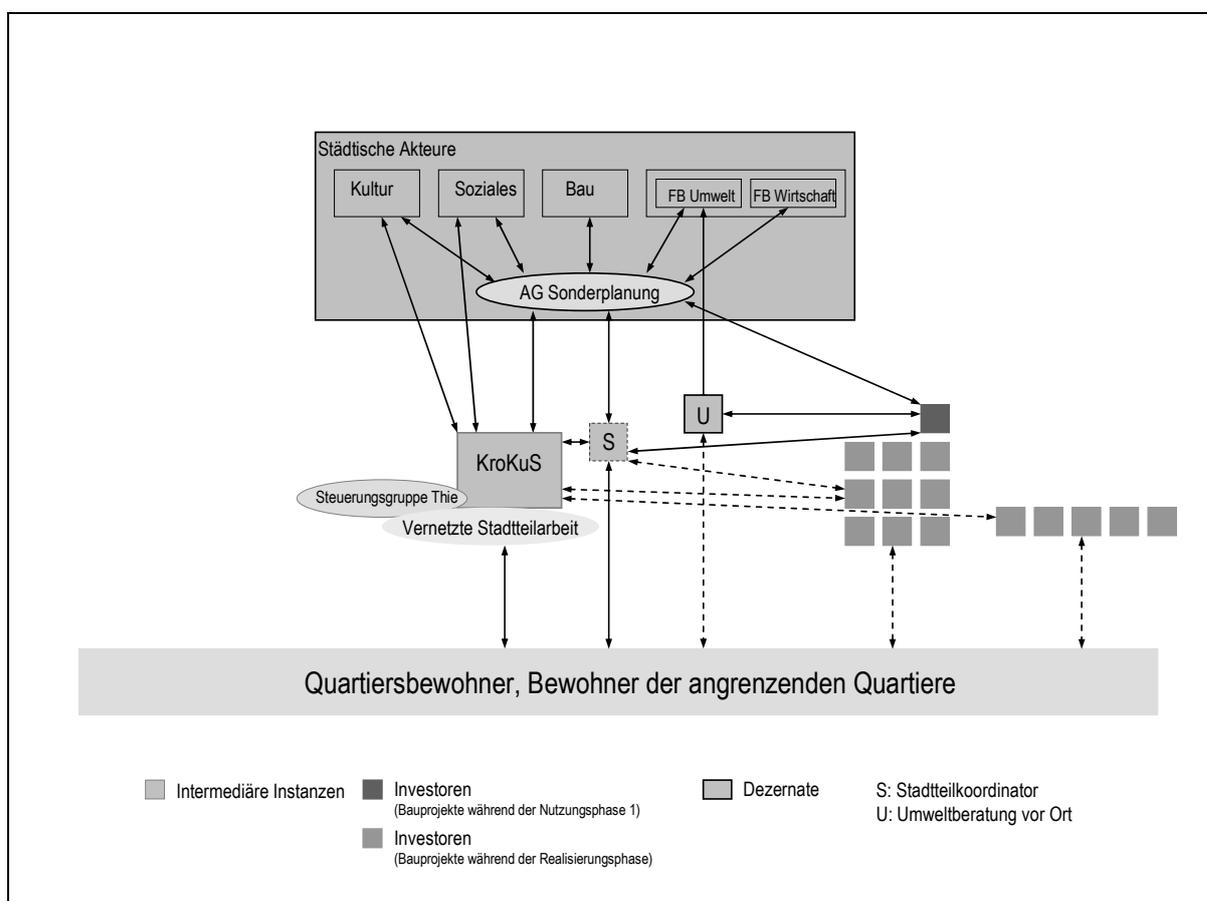


Abb. 10.2: Prozessorganisation von 2001 bis 2010 (Nutzungsphase 1): Integrative Stadtentwicklung in stark reduzierter Form
Quelle: eigene Darstellung

10.2.3.1 Arbeitsgruppe Sonderplanung

Ende 2000 wurde die Arbeit der verschiedenen Planungsgruppen sowie der Lenkungs- und der Steuerungsgruppe, die im Rahmen der integrativen Stadtentwicklung zur Realisierung des Kronsbergs gebildet worden waren, eingestellt. Etwa zur gleichen Zeit wurde die Arbeitsgruppe Sonderplanung eingerichtet. Sie war für Sonderplanungen im gesamten Stadtgebiet Hannover zuständig und hatte u.a. auch die Aufgabe, Kronsberg weiter zu betreuen. Ein Vorteil war dabei, dass die Mehrzahl der Mitarbeitenden der Planungsgruppe J/2000 in sie überführt worden ist, so dass eine gewisse Kontinuität, das Know-how und die Vor-Ort-Kenntnisse gewahrt waren (I-2 2011c). Im Gegensatz zu der relativ selbstständig agierenden Planungsgruppe J/2000, war die Arbeitsgruppe Sonderplanung wieder voll-

ständig in die Hierarchie eingebunden und in die normale Verwaltung eingegliedert (I-2 2011b). Sie hat bis zu ihrer Auflösung Ende 2010 eng mit den zuständigen Verwaltungseinheiten zusammengearbeitet.

10.2.3.2 „Fortsetzung“ der integrativen Stadtentwicklung in reduzierter Form

Die integrative Stadtentwicklung wird seit Beginn des veränderten Steuerungsbedarfs in stark reduzierter Form fortgeführt. Ende 2000 wurde die Arbeit der Planungsgruppen sowie der Lenkungs- und der Steuerungsgruppe eingestellt. Situationsbezogen werden aber bei Bedarf interdisziplinäre temporäre Kooperationsstrukturen auf Verwaltungsebene in Zusammenarbeit mit betroffenen Akteuren gebildet. Auf diese Weise, die sich an der kooperativen Steuerungsform der integrativen Stadtentwicklung vor dem Jahr 2000 orientiert, wurde z.B. die Umgestaltung des Stadtteilplatzes gesteuert (I-2 2011a).

Dagegen sind eine systematische integrative Stadtentwicklung und die ressortübergreifende Zusammenarbeit, wie sie in Kronsberg eingerichtet worden waren, relativ schnell wieder den vorherigen hierarchischen und sektoralen Arbeitsweisen gewichen. Es sind jedoch Unterschiede zwischen den einzelnen Fachbehörden zu beobachten: Während in manchen Dezernaten im Großen und Ganzen die integrative Stadtentwicklung institutionell nicht mehr ausgeübt und nur noch in Einzelfällen informell weitergelebt wird (I-2 2011b), haben sich in anderen vernetzte Arbeitsweisen etabliert (I-1 2011).

Einen starken Bedeutungszuwachs hat der Umwelt- und Energiebereich der Verwaltung durch das Kronsbergprojekt erhalten, so dass heute in neuen Projekten eine Integration der Umwelt- und Energiebelange i.d.R. systematisch erfolgt. Zudem besteht heute eine gesetzliche Grundlage zur Einbeziehung der Umwelt- und Energiebelange, was ihre Position deutlich stärkt und ihnen einen ganz neuen Stellenwert gibt. Nur noch selten bedarf es heute der aktiven Initiative des Umwelt- und Energiebereichs, um mit in die Planungen einbezogen zu werden. Die Zusammenarbeit zwischen den Bereichen Umwelt und Wirtschaftsförderung, z.B. bei der Erarbeitung von Grundstückskaufverträgen, wird als gut und qualitätsfördernd bezeichnet. Durch diese intensive Zusammenarbeit wird gewährleistet, dass z.B. in den Grundstückskaufverträgen, die die Wirtschaftsförderung mit Grundeigentümern abschließt, die Umwelt- und Energievorgaben des Umweltbereichs einbezogen werden (I-1 2011). Bezogen auf diese konkreten Themenfelder hat das Kronsbergprojekt zu einem Umdenken und einer Änderung des Verwaltungshandelns in Richtung eines vernetzten ressortübergreifenden Handelns geführt.

In anderen Sektoren dominieren dagegen wieder zunehmend traditionelle hierarchische Steuerungsmodi und sektorale fachbereichsbezogene Arbeitsweisen. Dies ist auf unterschiedliche Faktoren zurückzuführen (I-2 2011b; I-3 2011):

- Die starke Arbeitsverdichtung für die Mitarbeitenden der Verwaltung durch Personaleinsparungen, die hauptsächlich auf die katastrophale kommunale Haushaltslage zurückzuführen ist. Sie ist zudem auch eine Folge der 2002/2003 durchgeführten großen internen Verwaltungsreform, die dazu führte, dass die Mitarbeitenden vor allem mit den damit verbundenen Veränderungen und neuen Zugehörigkeiten beschäftigt waren. Verstärkt durch die haushaltsbedingten Personaleinsparungen stand somit kaum Zeit zur Verfügung, um neue kooperative Arbeitsmethoden auszuprobieren, zu verbreiten und aufrecht zu erhalten.
- Die Prioritäten im Führungsstil der verantwortlichen Führungspersonen sind wieder klar auf hierarchische Steuerung ausgelegt. Teilweise war das Hierarchiedenken bei Führungspersonen auch während der Realisierungsphase und der integrativen Stadtentwicklung vorhanden. Auf Initiative und Druck des Oberstadtdirektors waren jedoch die Kooperationsstrukturen etabliert worden. Sobald dieser Druck wieder wegfiel¹⁹⁵, führten die betreffenden Führungspersonen die sektoralen Arbeitsweisen wieder ein und kehrten zum traditionellen Verwaltungshandeln zurück (I-2 2011c). Der Grund für dieses Streben nach hierarchiebasierten Steuerungsformen liegt zum einen darin, dass diese Führungspersonen Machtinteressen verfolgen (I-3 2011). Zum anderen wird den kooperativen Arbeitsweisen keine ausreichende Bedeutung beigemessen, um für sie Zeit bereit zu stellen. Erfahrungen haben gezeigt, dass Mitarbeitende, die bei intradependenten Problemstellungen integrative Lösungswege erarbeiten möchten, große Schwierigkeiten haben, bei ihren Kollegen und Vorgesetzten Termine für diese Abstimmung und Koordination zu bekommen. Die Erfolge, die in Kronsberg durch die vernetzten und integrativen Arbeitsweisen erzielt wurden, werden i.d.R. von den entsprechenden Führungspersonen nicht wahrgenommen (I-2 2011c). Dass gerade DURCH diese vernetzten Arbeitsweisen viele Divergenzen und Prob-

¹⁹⁵ In dieser Hinsicht stellte das Jahr 1996 mit der Wahl des Oberbürgermeisters und der sich zuspitzenden Haushaltssituation einen kritischen Punkt für die langfristige Fortsetzung der ressortübergreifenden Kooperationsstrukturen dar.

leme frühzeitig gelöst werden konnten, bevor sie zu negativen Schlagzeilen und eskalierenden Auseinandersetzungen führten, wird von den entsprechenden Führungspersonen nicht anerkannt. Das fehlende Verständnis für diese Kooperationserfolge und die fehlende Wertschätzung der daran beteiligten Mitarbeitenden macht es folglich unmöglich, bei ihnen die entsprechenden Kompetenzen zur Qualitätssteigerung von Projekten abzurufen und inwertzusetzen. Auch setzen kooperative Arbeitsweisen die Abgabe von Kompetenzen an Mitarbeitende voraus, was wiederum als Machtverlust und dementsprechend als nicht erstrebenswert angesehen wird. Mit dem mangelhaften Verständnis, verstärkt durch die starke Arbeitsverdichtung und den damit verbundenen Zeitmangel, hängt auch eine unzureichende Kommunikation zwischen Verwaltungseinheiten oder auch die mangelnde Weiterleitung von Erfahrungen¹⁹⁶ innerhalb von Verwaltungseinheiten zusammen. Auch geht die Schwerpunktsetzung auf hierarchische Arbeitsvorgänge und auf ihre Dokumentation zu Lasten kreativer Arbeit. Gleiches gilt, wenn der Einhaltung von Vorschriften und der Vermeidung von Fehlern der Vorzug gegeben wird vor flexiblen, bedarfsgerechten, situationsbezogenen, innovativen und integrativen Arbeitsmethoden sowie dem Prinzip der lernenden Planung.

- Im Vergleich zu den bereits erwähnten Problemen wird es als weniger schlimm angesehen, dass es schwierig ist, die Kontinuität zu sichern, wenn Personen, die im Kronsbergprojekt wichtige Schlüsselrollen innehatten und dementsprechend über umfassendes inhaltliches und prozessuales Wissen sowie eine gute Vernetzung verfügten, in den Ruhestand gehen. Wenn der vernetzten Arbeitsweise seitens der Führungspersonen eine höhere Bedeutung beigemessen würde und die finanzielle Lage nicht so extrem angespannt wäre, könnten die neu erprobten Verwaltungsabläufe und das integrative Vorgehen an die Nachfolger weitergegeben werden (I-2 2011b). Dennoch wird vor den beschriebenen kooperationshinderlichen Rahmenbedingungen das Problem der Kontinuitätssicherung verschärft, wenn kooperationsgeübte Schlüsselpersonen in den Ruhestand gehen und ihre Stellen entweder gar nicht (wie z.B. im Fall des Stadtteilkordinators) oder mit einer neuen Person besetzt werden (I-3 2011), die von den Führungspersonen zudem wahrscheinlich so ausgesucht wird, dass sie den eigenen Arbeitseinstellungen entspricht und nahe steht.

Durch alle diese Veränderungen ist ein Rückgang in der Motivation zu beobachten. Auch kooperationsfreudige Mitarbeitende verlieren ihre Motivation, wenn sie auf Dauer diesen Hinderhissen ausgesetzt sind (I-2 2011b).

10.2.3.3 Stadtteilkoordination

Ursprünglich war vorgesehen, die Funktion des Stadtteilkoordinators während der Nutzungsphase nur für wenige Jahre fortzusetzen. Dem kam auch entgegen, dass der während der Realisierungsphase tätige Stadtteilkoordinator im Jahr 2001 in den Ruhestand ging. Da sich seine Existenz jedoch bewährt hatte, wurde seine Funktion auf Initiative Baudezernats bis Ende 2010, wenn auch in reduzierter Form, fortgeführt. Durch seine örtliche Bürgersprechstunde besaß der Stadtteilkoordinator fundierte Kenntnisse vor Ort und konnte deshalb „agieren statt reagieren und gestalten statt reparieren“ (I-2 2011a). Er nahm dabei nicht nur eine koordinierende Funktion wahr, sondern ging flexibel auf die Bedürfnisse und Anliegen der Bewohner ein und fungierte, wenn nötig, als Mediator. So konnte auch zu Beginn der Nutzungsphase eine Verbindung zwischen der Ebene der Stadtverwaltung und der Bewohnerschaft gewährleistet werden. Im Bedarfsfall konnte der Stadtteilkoordinator den Bewohnern auch Planungen und Hintergründe erläutern, Verständnis für die Stadtentwicklung erwecken und somit letztlich auch zu einer stärkeren Identifikation der Bewohner mit ihrem Quartier beitragen (I-2 2011c).

Als sinnvoll hat sich die Stadtteilkoordination auch bei der Substanzerhaltung und beim Erhalt und der Pflege der errungenen Qualitäten oder bei nötigen Nachbesserungen erwiesen. So hat der Koordinator z.B. bauliche Veränderungen und Anpassungen initiiert, um Hindernisse für Menschen mit eingeschränkter Mobilität abzubauen. In Problemsituationen konnte er frühzeitig das Gespräch mit den Beteiligten suchen und gemeinsam Lösungen erarbeiten, wodurch in den Medien ausgetragene Auseinandersetzungen, die zu einer Imageverschlechterung des Quartiers geführt hätten, vermieden werden konnten (I-2 2011a). Der Stadtteilkoordinator übernahm so die Rolle eines „Kümmerers“, der sich für die Entwicklungen und den Qualitätserhalt im Quartier verantwortlich fühlte und aufgrund seiner Nähe zu den Quartiersnutzern als Ansprechpartner vor Ort Handlungsbedarf frühzeitig identifizieren

¹⁹⁶ Dabei geht es sowohl um Erfahrungen, die in Hannover z.B. im Zusammenhang mit dem Kronsbergprojekt gesammelt wurden, als auch um Erfahrungen aus anderen Städten. So besuchen zwar Führungspersonen Konferenzen zum Erfahrungsaustausch und über Best-Practice-Fälle, aber die dort neu gewonnenen Erkenntnisse werden nicht an die Mitarbeitenden weitergeleitet, so dass kein Mehrwert entsteht (I-2 2011b).

konnte (I-2 2011c).

Ende 2010 endete die Funktion der Stadtteilkoordination mit dem Eintritt des zu diesem Zeitpunkt tätigen Stadtteilkoordinators in den Ruhestand. Da aus Sicht der Leitung des Baudezernats keine Notwendigkeit für die Fortsetzung dieser Funktion mehr bestand, wurde die Stelle nicht neu besetzt (I-2 2011c). In der Tat hat sich mit der Fertigstellung des Großteils der Bauvorhaben in Kronsberg der Aufgabenumfang des Stadtteilkoordinators reduziert. So mag auf den ersten Blick die Einstellung dieser Funktion als gerechtfertigt erscheinen. Diese politische Entscheidung wurde so auch zum einen mit dieser Aufgabenreduktion begründet. Zum anderen wurde der Stadtteilkoordination durch die Dezernatsführung keine signifikante Bedeutung beigemessen, und die in Kronsberg realisierten kohärenten städtebaulichen Qualitäten wurden auf andere Faktoren als auf die gestaltende Koordinierungsfunktion zurückgeführt.

Die Bedeutung der gestaltenden Koordinierung und Beratung für die Sicherung der Kohärenz zukünftiger Planungen demonstrieren jedoch die Siedlungserweiterungen im Baugebiet Kronsberg Nord 2 ab ca. 2008, die bereits ohne die gestaltende Koordinierung des Stadtteilkoordinators realisiert worden sind. Fehlende Kohärenz und Planungsfehler waren die Folge (vgl. Kap. 10.3.8).

Fehlendes Verantwortungsbewusstsein und klassisches Verwaltungsdenken stellten weitere Hindernisse für eine Fortsetzung der Stadtteilkoordination dar. In den bis dahin zuständigen Bereichen der Behörden und bei der Dezernatsspitze herrschte die Auffassung vor, dass sie für die Substanzerhaltung nicht verantwortlich seien (I-2 2011a). Ein Problem liegt sicherlich auch darin, dass es sich bei der Stadtteilkoordination um eine Querschnittsaufgabe handelt, die viele Verwaltungseinheiten betrifft, für die sich aber keine in der übergeordneten Verantwortung sieht.

Für die Fortsetzung der gestaltenden und steuernden Stadtteilkoordination reicht aufgrund des seit der weitgehenden Fertigstellung des Quartiers reduzierten Aufgabenumfangs ein kleiner Tätigkeitsprozentsatz aus. Wichtig ist jedoch, dass diese Funktion von einer Person ausgeübt wird, die über die nötigen Erfahrungen und das nötige Fachwissen verfügt und zudem im Quartier gut vernetzt ist (I-2 2011c). Des Weiteren muss sie von den übrigen Akteuren in ihrer Funktion akzeptiert werden und dazu legitimiert sein, bei Bedarf Koordinierungssitzungen einzuberufen und vor Ort handeln zu dürfen.

10.2.3.4 Stadtbezirksmanagement

Im Juli 2008 wurde für jeden der 13 hannoverschen Stadtbezirke ein Stadtbezirksmanager eingesetzt.

Das Stadtbezirksmanagement soll als zentrale Anlaufstelle für Bezirksbewohner und als Schnittstelle zwischen Vor-Ort-Akteuren, Bezirk und Verwaltung eine vernetzte Stadtbezirksentwicklung fördern. Dazu zählt auch die Projektentwicklung in Kooperation mit Akteuren innerhalb und außerhalb der Verwaltung (Landeshauptstadt Hannover 2007b).

Eine Evaluation des Stadtbezirksmanagements hat ergeben, dass es in den Stadtteilen als Anlaufstelle, „Kümmerer“ und Verwaltungsdienstleister in hohem Maße akzeptiert wird (Franke 2011: 22). Jedoch sieht sich die große Mehrheit der Stadtbezirksmanager internen Akzeptanzproblemen gegenüber, da ihre „Rolle und Funktion von vielen Kolleg/innen in der Verwaltung offenbar nur eingeschränkt anerkannt“ (Franke 2011: 22) werden. „Neben den bereits genannten Gründen wurden von vielen Befragten eine strukturelle Überlastung der Verwaltung (Personalabbau bei Aufgabenzuwachs), aber auch eine unzureichende Vermittlung des Nutzens von Stadtbezirksmanagement für die Verwaltung als Hinderungsgründe für eine bessere Akzeptanz angeführt“ (ebd. 22).

Die Evaluation hat auch gezeigt, dass beim integrierten Handeln der Verwaltung und bei der Orientierung der Verwaltungsarbeit an den Belangen der Einwohner und ihren Lebenslagen noch Verbesserungsbedarf besteht (Franke 2011).

10.2.4 Prozessorganisation ab 2011

Mit der Auflösung der Arbeitsgruppe Sonderplanung und der Stadtteilkoordination Ende 2010 hat sich die Prozessorganisation nochmals einschneidend geändert (vgl. Abb. 10.3). Eine Koordinierung im Sinne der integrativen Stadtentwicklung zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten der Dezernate, wie sie im Rahmen der Arbeitsgruppe Sonderplanung zumindest in reduzierter Form fortgeführt wurde, wird nicht mehr ausgeübt. Eine Koordinierung erfolgt nur noch in begrenztem Maße über den Stadtbezirksplaner (s.u.). Bei neuen größeren Planungsvorhaben in Kronsberg werden zwar der Bezirksplaner und die Umweltberatung hinzugezogen, aber eine systematische städtebauliche Beratung und gestaltende Koordinierung sowie eine Präsenz vor Ort gibt es nicht mehr.

Die vernetzte Stadtteilarbeit wird durch das KroKuS fortgesetzt, jedoch mit den in Kap. 10.3.2 aufgeführten Problemen. Zudem stellt sich die Frage, wie sich die dort zur Zeit noch etablierten vernetzten

Arbeitsweisen mit dem Eintritt der Leiterin des KroKuS in den Ruhestand und der Neubesetzung dieser Stelle, dem Führungsstil des Nachfolgers sowie den Vorgaben der Führungspersonen der betroffenen Verwaltungseinheiten entwickeln wird (vgl. Kap. 10.3.2.1). Als neuer Akteur ist seit 2012 die Freiwilligenorganisation im Stadtteil aktiv. Als Zusammenschluss engagierter Kronsbergbewohner und als Dachorganisation für die zahlreichen Initiativen wurde sie mit dem Ziel der Verstärkung der Freiwilligenarbeit und zur Förderung ihrer Unabhängigkeit vom KroKuS gegründet (vgl. Kap. 10.3.2.2).

Die Umweltberatung des Bereichs Umweltschutz wird noch bis 2013 bedarfsbedingt in reduzierter Form vor Ort fortgeführt und im Anschluss daran von der Klimaschutzleitstelle übernommen (vgl. Kap. 10.3.7 und Kap. 10.3.9.1).

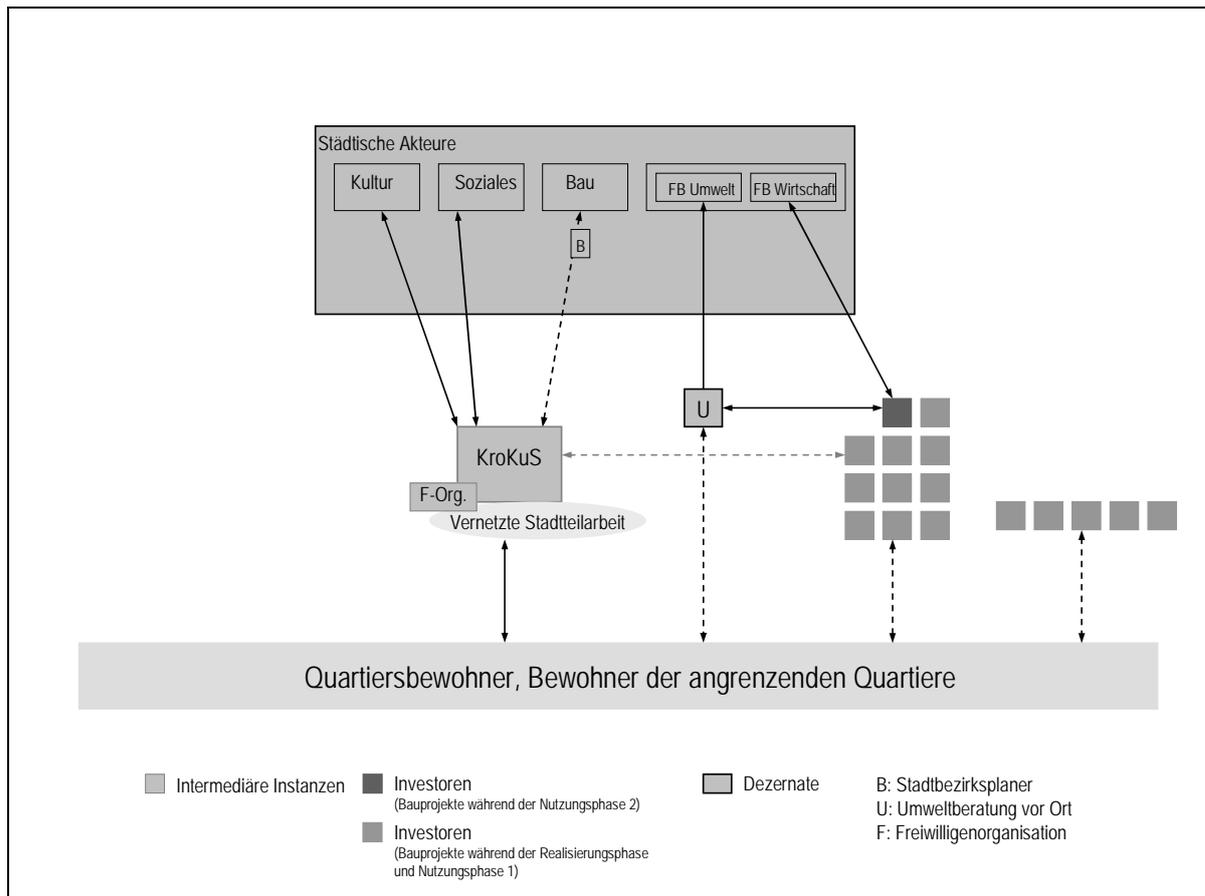


Abb. 10.3: Prozessorganisation ab 2011 (Nutzungsphase 2): Hierarchische Steuerung mit vereinzelt kooperativen Elementen
Quelle: eigene Darstellung

Stadtbezirksplaner

Insgesamt gibt es für das Stadtgebiet Hannover dreizehn Bezirksplaner, die als wichtige Schnittstellen zwischen der Stadtplanung und der lokalen Politik fungieren (Ehrbeck 2006: 127). Die Stadtbezirksplanung im Sachgebiet Süd ist für die städtebaulichen Fragen in Kronsberg zuständig und hat praktisch einen Teil der Arbeit des Stadtteilkoordinators übernommen. Dabei kann der Bezirksplaner jedoch diese Aufgaben nicht so umfassend und nicht mit der gleichen Intensität betreiben wie zuvor der Stadtteilkoordinator (I-1 2011). D.h., dass es auch keine systematischen direkten Gespräche mit Bauwilligen zur Begleitung der städtebaulichen Aspekte neuer Bauvorhaben mehr gibt, sondern nur noch die Anträge auf ihre Rechtmäßigkeit geprüft werden (I-2 2011c).

10.3 Handlungsfelder während der Nutzung

Im vorhergehenden Kap. 10.2 wurde ein Überblick über die Prozessorganisation während der Nutzungsphase gegeben. Dabei wurden relevante Schlüsselakteure und -instrumente vorgestellt, und es wurde auf die Art der Zusammenarbeit zwischen diesen Akteuren eingegangen. Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich das Kap. 10.3 mit den Themenbereichen, in denen sich während der Nutzungsphase ein Handlungsbedarf abgezeichnet hat. Auf dieser Grundlage werden *Handlungsfelder* identifiziert, in denen sich während der Nutzungsphase Aufgaben gestellt haben oder noch immer stellen. Es wird der Frage nachgegangen, welche Auswirkungen die Entwicklungen in diesen Handlungsfeldern auf die Projekt- und Prozessqualität hatten und haben. Weiterhin wird untersucht, inwiefern diese Handlungsfelder für den Erhalt der Nachhaltigkeitsqualitäten relevant sind und auf welche Weise mit den Herausforderungen in diesen Handlungsfeldern umgegangen wird bzw. welcher Steuerungsbedarf sich aus ihnen ergibt. Schließlich werden die Ursachen für Schwachstellen, die in den Handlungsfeldern identifiziert wurden, eruiert und mögliche Lösungen aufgezeigt, mittels derer sie behoben werden können.

10.3.1 Umgang mit Planungsfehlern und Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen

Seit etwa 2005 drückten die Quartiersnutzer zunehmend ihre Unzufriedenheit mit dem Stadteilplatz Thie aus. Vor allem wurden von den Bewohnern die mangelnde Aufenthalts- und Platzqualität kritisiert (vgl. Abb. 3.5 in Anhang A3). Zudem war der Platz durch eine hohe Fluktuation im Gewerbebereich gekennzeichnet, so dass die dortigen Gewerbetreibenden unzufrieden waren und Angst hatten, dass sie keine ausreichenden Einnahmen erzielen würden. „Immer wieder entwickelten Initiativgruppen von Bürgerinnen und Bürgern Ideen für eine Nachbesserung des Platzes und machten dies 2007 auch zum Thema in der „Kronsbergunde“, in der Institutionen vom Kronsberg, Stadtverwaltung, Politik, Vereine sowie Bürgerinnen und Bürger vertreten sind. Der Fachbereich ‚Planen und Stadtentwicklung‘ organisierte 2008 im Rahmen der ‚Integrativen Stadtteilarbeit‘ ein Bürgerbeteiligungsverfahren (‚Unser Thie soll schöner werden‘) unter Beteiligung von Gewerbetreibenden, Politik und Verwaltung mit den Zielen, ein Konzept zur lokalen Ökonomie zu entwickeln und einen insgesamt attraktiven, belebten Thie inmitten des Quartiers mit einer hohen Lebens- und Aufenthaltsqualität für alle Altersgruppen sicherzustellen. Die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens wurden dem Bezirksrat Kirchrode-Bemerode-Wülferode vorgestellt und von diesem positiv bewertet. Zur Begleitung der Umsetzungsphase des Gesamtkonzeptes wurde eine Lenkungsgruppe unter Beteiligung von Anwohnerinnen und Anwohnern, Politik, Gewerbetreibenden und Verwaltung eingerichtet“ (Landeshauptstadt Hannover 2009a: 23 f.).

Die Durchführung dieses Prozesses wurde durch Fördermittel aus dem Stadteilplatzprogramm ermöglicht (I-2 2011b) (vgl. Kap. 10.3.10.2). Dass für Kronsberg Fördermittel bereitgestellt wurden, obwohl der Stadteilplatz und der Stadtteil gerade einmal fünf Jahre alt waren, war dabei eine Besonderheit. Eigentlich ist dieses Förderprogramm für wesentlich ältere Quartiere gedacht, deren Stadteilplätze erneuert werden müssen (I-2 2011b). Die Mängel und die damit zusammenhängende Unzufriedenheit und das Problem der Wirtschaftlichkeit dieses Modellstadtteils wurden aber von der Stadt als so bedeutend angesehen, dass diese Ausnahme akzeptiert wurde. Unter Beteiligung der Bürger und Gewerbetreibenden wurden verschiedene Maßnahmen identifiziert und letztendlich auch realisiert, wie z.B. das Pflanzen von Bäumen, das Anlegen von Pflanzbeeten und das Aufstellen von Sitzbänken (I-3 2011) (vgl. Abb. 3.6 bis Abb. 3.8 in Anhang A3). Darüber hinaus hat die Steuerungsgruppe Thie (bzw. haben die Gewerbetreibenden) zur Förderung des Wirtschaftsklimas am Stadteilplatz Thie eine Umwelt- und Informationsbroschüre erarbeitet und veröffentlicht (I-2 2011c).

Da sich die vernetzte Zusammenarbeit im Rahmen der Steuerungsgruppe Thie bewährt hat und von allen Beteiligten, auch vor dem Hintergrund der Selbstorganisation der Geschäftsleute, als sehr wichtig und wirksam beurteilt wurde, beschlossen die beteiligten Bürger und Gewerbetreibenden ihre Arbeit bei Bedarf auch nach Beendigung der Platzumgestaltung fortzusetzen (I-2 2011c).

Die Eigeninitiative und Selbstorganisation der Bürger und Gewerbetreibenden sowie die kooperative Zusammenarbeit der beteiligten Akteure hat es ermöglicht, die Aufenthaltsqualität und Nutzerfreundlichkeit des Stadteilplatzes zu erhöhen und die Situation für die Gewerbetreibenden zu verbessern (wenn auch noch weiteres Verbesserungspotenzial besteht). Die beschriebenen Mängel sind zum einen auf Planungs- und Gestaltungsfehler und eine unzureichende und unverständliche Bürgerbeteiligung während des Prozesses zurückzuführen. Zum anderen beruhen sie auf der Tatsache, dass der

Stadtteilplatz für ein wesentlich größeres Quartier angelegt worden war. Im Zusammenhang mit dem Rückgang der Nachfrage am Immobilienmarkt wurde jedoch nur der erste Bauabschnitt realisiert und dementsprechend fielen die Kundschaft und Kaufkraft geringer aus als erwartet. Die Planungs- und Gestaltungsfehler hätten sich sicher durch einen umfassenderen und zielgruppenorientierten Bürgerbeteiligungsprozess vermeiden lassen, bei dem den Bürgern nicht nur fertige, teils unverständliche da zu abstrakte Planungsvarianten vorgelegt worden wären, sondern bei denen ihnen als „Experten“ (in Bezug auf ihre Erfahrungen als Nutzer) wirklicher Gestaltungsspielraum eingeräumt worden wäre. Um dem Problem der während der Planungsphase noch nicht vorhandenen Nutzer entgegenzuwirken, wäre eine Platzgestaltung in zwei Etappen denkbar gewesen: In der ersten wäre von Fachplanern die Grundstruktur des Platzes entworfen und in der zweiten nach Einzug der Bewohner in einem Bürgerbeteiligungsprozess die Feinplanung und Anpassung an die Nutzerbedürfnisse vorgenommen worden (vgl. auch Partizipationsprozess am Oerliker Park in Neu-Oerlikon in Kap. 11.4.4).

Die zweite Ursache (die veränderten Rahmenbedingungen) ist weniger leicht zu beheben. In Kronsberg hat sich gezeigt, dass ein flexibles, vernetztes, kooperatives Handeln zumindest dazu beiträgt, in solchen Situationen schnell und innovativ zu reagieren (vgl. vorgezogenes Reihenhausprogramm und die Reduzierung der Anzahl der Mietwohnungen). Dazu gehört auch ein sensible Quartiersbeobachtung und ein fortgesetztes Monitoring nach der Fertigstellung, um Handlungsbedarf frühzeitig identifizieren und entsprechend reagieren zu können. Bezogen auf die Infrastruktur und die Platzgröße wäre es sinnvoll, schon in der Planungsphase verschiedene Varianten zu entwerfen und zu überlegen, wie und an welchen Stellen ein Platz z.B. durch temporäre Grünelemente in seiner Größe reduziert werden könnte für den Fall, dass das geplante Quartier in der ersten Phase nicht in seiner anvisierten Größe realisiert wird.

10.3.2 Erhalt und Förderung des Stadtteillebens

Hier werden die Handlungsfelder *Fortsetzung der vernetzten Stadtteilarbeit* (vgl. Kap. 10.3.2.1) und *Förderung der Beteiligungskultur* unterschieden (vgl. Kap. 10.3.2.2). Auch wenn die Förderung einer Beteiligungskultur letztlich ein Teil der vernetzten Stadtteilarbeit ist, erscheint hier eine Trennung sinnvoll. Sie geschieht mit dem Ziel, die unterschiedlichen Akteursbeziehungen in den beiden Bereichen hervorzuheben. Während in Kap. 10.3.2.1 die Koordinierung innerhalb der Verwaltung und zwischen intermediärer Instanz vor Ort und der kommunalen Verwaltung thematisiert wird, geht Kap. 10.3.2.2 auf die Beziehungen zwischen der intermediären Instanz und den Quartiersnutzern und auf das Engagement dieser Nutzer ein.

10.3.2.1 Etablierung und Fortsetzung der vernetzten Stadtteilarbeit

Die Einführung dieser vernetzten Arbeitsweise war, wie in Kap. 9.4.8.8 beschrieben, mit Schwierigkeiten verbunden, da eingespielte traditionelle Aufgabenbereiche, Handlungsabläufe und Denkweisen an die neue Arbeitsweise angepasst werden mussten. Als Folge des engagierten Einsatzes und der Führungsfähigkeiten von Schlüsselpersonen, wie der Leiterin des KroKuS, konnte die interdisziplinäre und dezernatsübergreifende Zusammenarbeit aber schließlich etabliert werden. So wird seit Überwindung der ca. drei Jahre dauernden schwierigen Anfangsphase die gemeinsame Verantwortung für Haus und Stadtteil von den Mitarbeitenden als positiv erlebt (I-3 2007). Diese gemeinsame Verantwortung äußert sich auch darin, dass Mitarbeitende im Bedarfsfall oder bei Engpässen in konkreten Projekten auch spontan und flexibel Aufgaben übernehmen, die traditionell nicht zu ihrem Tätigkeitsbereich gehören, und für die sie sich bei einer sektoralen Arbeitsweise nicht zuständig fühlen würden. Um auch bei einem Personalwechsel die Fortsetzung der interdisziplinären Arbeitsweise zu sichern, werden neue Mitarbeitende schon daraufhin ausgesucht, dass sie sie verstehen und akzeptieren (I-3 2007).

Die Arbeit des KroKuS zeichnet sich dadurch aus, dass nicht „Hochglanzprojekte“ und aufwendige Kulturprogramme, sondern bedarfsbezogene zielgruppenorientierte Angebote und die Förderung des Bürgerengagements (vgl. Kap. 10.2.1) initiiert werden. Es hat sich gezeigt, dass Kulturprogramme auf sehr geringes Interesse stoßen, dagegen Kinderbetreuungs-, Eltern-Kind- und Spielgruppen, die Förderung von Bürgerinitiativen und, Computerkurse sehr stark nachgefragt sind (I-3 2011).

Wichtig ist dabei auch, dass mit dem Angebot unterschiedliche Zielgruppen erreicht werden: zum einen in Kronsberg, zum anderen aber auch aufgrund des Ziels der Vernetzung mit den angrenzenden Stadtteilen aus den umliegenden Stadtteilen. So hat sich z.B. die Hannöversche Tafel, die erst seit Kurzem im KroKuS angeboten wird, schon in kürzester Zeit zu einem Besuchermagneten entwickelt, durch den es dem KroKuS endlich möglich ist, stark benachteiligte Zielgruppen, meist mit Migrationshintergrund und ohne oder mit nur unzureichenden Deutschkenntnissen, aus den angrenzenden Stadtvierteln zu erreichen. Aufgrund der Tatsache, dass das KroKuS keine dezentralen Flächen für

Stadtteilarbeit in den Problemvierteln bekommen hat, waren ähnliche Versuche zuvor gescheitert. Während die Computerkurse eher von gutgestellten Senioren aus Kirchrode angenommen werden, werden die Elternangebote nicht nur von Kronsbergern, sondern auch stark von Eltern aus Anderten und Bemerode wahrgenommen. Auch Bewohner des angrenzenden Stadtteils Mittelfeld, der zu einem anderem Stadtbezirk gehört und daher nicht in der direkten Zuständigkeit des KroKuS liegt, nehmen an den Programmen teil. So ist das KroKuS ein wichtiges Integrations- und Vernetzungselement über die Stadtbezirksgrenzen hinweg, das eine Isolierung des Modellstadtteils verhindert. Dass dies gelungen ist, hängt nicht nur mit dem bedarfs- und zielgruppengerechten Angebot zusammen, sondern auch damit, dass das KroKuS mit der in ihm räumlich integrierten Stadtbibliothek über einen weiteren wichtigen Besuchermagneten verfügt. Mit ausschließlich pädagogischen Angeboten wäre die Generierung eines solchen Besucherstroms nicht möglich. So hat es das KroKuS geschafft, einen engen Kontakt mit Quartiersnutzern (Bewohner und Gewerbebetreibende aus Kronsberg und Bewohner aus umliegenden Stadtteilen) aufzubauen, zu erhalten und zu erweitern (I-3 2011).

Für die konkrete Stadtteilarbeit und die Initiierung von Angeboten hat sich die Vernetzung mit anderen Einrichtungen im Stadtbezirk als unerlässlich erwiesen. So werden z.B. die Computerkurse vom Seniorenbüro organisiert und das Sommerferienprogramm in Zusammenarbeit mit dem Verband sozialtherapeutischer Einrichtungen, den Pfadfindern und dem diakonischen Werk (I-3 2011).

Die vernetzte Arbeitsweise des KroKuS hat sich über die Jahre etabliert, und das KroKuS hat sich als intermediäre Instanz zur Förderung des Stadtteillebens und zur Vernetzung der angrenzenden Stadtteile bewährt. Dies wird nicht nur von den Mitarbeitenden des KroKuS so gesehen. Auch von den Bewohnern und Quartiersnutzern sowie von der Politik und einigen Akteuren aus der Verwaltung (I-1 2011; I-2 2011a) wird das KroKuS mit seinem integrativen Ansatz und seiner Arbeit als sehr positiv bewertet.

Dagegen herrscht in den zuständigen Bereichen der Stadtverwaltung gegenüber diesem vernetzten, integrativen Arbeitskonzept sehr zum Bedauern der Mitarbeitenden des KroKuS eine ablehnende Haltung vor. So ist es nicht verwunderlich, dass die Zusammenarbeit des KroKuS mit den für sie zuständigen Verwaltungseinheiten seit einiger Zeit aus Sicht des KroKuS als schwierig beschrieben wird. In der Tat bemerken die Mitarbeitenden des KroKuS große Reibungsverluste in der alltäglichen Arbeit. Diese beruhen auf Kommunikationsproblemen und dem Nicht-Weiterleiten von Informationen, aber vor allem sind sie auch zurückzuführen auf das Konkurrenzdenken und auf persönliche Animositäten der Verwaltungsmitarbeitenden und -führungskräfte. So haben die gleichen Beschäftigten der Verwaltung, die vorher mit den Mitarbeitenden des KroKuS kooperiert und interdisziplinär zusammengearbeitet haben, wieder ihre alten, sektoralen Arbeitsweisen aufgenommen. Auch bei vielen Führungspersonen ist kein Verständnis mehr für eine Vernetzungsnotwendigkeit vorhanden. Anstelle der Prozesse der gemeinsamen Entscheidungsfindung und der Koordinierung von Aktivitäten im Sinne einer vernetzten Verwaltungsebene, dominieren seit einiger Zeit wieder hierarchische Entscheidungen im Sinne traditionellen Verwaltungshandelns. Diese werden zudem häufig nicht realitätsorientiert, sondern vorwiegend aus Machtüberlegungen heraus getroffen oder sind durch Animositäten zwischen Führungspersonen motiviert.

So wurde auch die Frage, welchem Fachbereich die Leitungsstelle neu zugeordnet werden solle, rein hierarchisch entschieden anstatt realitätsorientiert und aufgabenbezogen unter Einbeziehung der betroffenen Akteure. Letztlich wurde die Gemeinwesenarbeit dem Bereich „offene Kinder- und Jugendarbeit“ zugeordnet, zu dem sie jedoch aufgrund ihres Tätigkeitsbereiches gar nicht passt, und von dem die Mitarbeitenden des KroKuS zudem auch keine fachliche Betreuung erhalten. Zeitweilig bestand auch die Gefahr, dass das KroKuS einem Fachbereich zugeordnet wird, dessen Leiter grundsätzlich gegen die vernetzte Arbeitsweise ist. Dieser hätte die Zuordnung des KroKuS zu seinem Bereich vor allem als Machtzuwachs und als Chance sehen können, diese aus seinen Augen unnütze interdisziplinäre Arbeitsweise schnellstmöglich in traditionelles, rein hierarchisches sektorales Verwaltungshandeln zu überführen. Bei diesen Diskussionen um die Neuordnung des KroKuS wurde dabei nie eine inhaltliche Sichtweise angenommen (I-3 2011).

Diese neuen auf Konkurrenzdenken basierenden Arbeitsweisen wirken sich auch auf die konkrete Arbeit aus, wobei weniger schnell und weniger koordiniert auf Situationen mit Handlungsbedarf reagiert wird. So war es z.B. für das KroKuS sehr schwierig, bei einem Kapazitätenproblem der lokalen Turnhallen einen runden Tisch mit den zuständigen Akteuren aus der Verwaltung zu initiieren, um eine gemeinsame Lösung mit den betroffenen Institutionen zu erarbeiten. Stattdessen wurde das Problem lange Zeit gar nicht angegangen (I-3 2011).

Ein weiterer Unsicherheitsfaktor waren die Kommunalwahlen, die im September 2011 stattgefunden haben. CDU und FDP hatten sich im Vorfeld für starke Einsparungen im Sozial- und Kulturbereich eingesetzt, was die Fortsetzung dieses integrativen Ansatzes der soziokulturellen Arbeit im Allgemeinen gefährdet hätte. Da es aber zu keinem Regierungswechsel kam, sondern Hannover weiterhin von

einer rot-grünen Koalition regiert wird, haben sich diese Befürchtung vorerst nicht konkretisiert.

Eine weitere Zukunftsfrage stellt sich bzgl. der Fortsetzung der vernetzten Arbeitsweise, wenn 2014 die Leiterin des KroKuS in den Ruhestand geht. Auch wenn die Stelle neu besetzt werden wird, so bleibt doch die Frage offen, wie die neue Führungskraft die installierten Arbeitsweisen und Handlungsschwerpunkte fortsetzt. Insbesondere vor dem Hintergrund des vernetzungsunfreundlichen Umfeldes in der Verwaltung bleibt die Frage offen, ob die interdisziplinäre Arbeitsweise fortgesetzt wird.

Ein grundsätzliches Problem besteht in der geringen Auslastung des KroKuS an Vormittagen, durch die Stadtteilzentren und Volkshochschulen im Allgemeinen betroffen sind. Der Vorschlag, das KroKuS an Vormittagen als Tagungsort zu nutzen, wurde von der Stadtverwaltung abgelehnt. Als Argument wird angegeben, eine Konkurrenz zwischen Freizeitheimen und mit tagungsorganisierenden Hotels vermeiden zu wollen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob es sich um die gleichen Veranstalter handelt, die als Tagungsort ein Hotel oder eine lokale Infrastruktureinheit wählen. So hat z.B. ein Reformhaus das KroKuS durch Zufall als für sich gut geeigneten Tagungsort entdeckt und hält dort seitdem seine Beschäftigtenschulungen ab, was sich für alle Beteiligten als Vorteil erwiesen hat.

Die vernetzte Stadtteilarbeit des KroKuS hat sich in den vergangenen zehn Jahren als wichtiges Integrations- und Vernetzungsinstrument erwiesen. Durch Monitoringaktivitäten kann es frühzeitig negative Entwicklungen erkennen und Gegenmaßnahmen ergreifen. Es fördert die Entwicklung einer Beteiligungskultur und bietet Bürgern, die sich im Stadtteil engagieren wollen, wertvolle Unterstützung und im Bedarfsfall Anleitung. Eine wichtige Voraussetzung, um die Arbeit flexibel und bedarfsorientiert ausführen zu können und im Bedarfsfall schnell handeln zu können, ist dabei ein eigenes Budget.

10.3.2.2 Initiierung und Pflege der Beteiligungskultur auf Stadtteilebene

Der Stadtteil Kronsberg ist durch ein hohes Niveau an gesellschaftlichem Engagement gekennzeichnet. Zur Entwicklung dieses ausgeprägten Bürgerengagements haben u.a. die frühzeitig initiierte Bürgeraktivierung und das Empowerment bzw. die frühzeitige Förderung der Entwicklung einer Beteiligungskultur durch die vernetzte Stadtteilarbeit beigetragen. 2011 waren ca. 90 Freiwillige im KroKuS aktiv (I-3 2011). Die Freiwilligenarbeit umfasst Bereiche wie ökologische Projekte, Veranstaltungsunterstützung, Gruppenleitungen, Erschließung dezentraler Verfügungsflächen, infrastrukturelle Initiativen und Engagement im sozialen Laden (Landeshauptstadt Hannover 2009a: 18). Auch die Pflege der öffentlichen Infrastruktur wird von Freiwilligengruppen übernommen. So kümmern sich beispielsweise die Thiebrunnen-Paten um die Pflege des Brunnens und um die neu angelegten Beete und Grünpflanzungen auf dem Stadtteilplatz Thie (I-3 2011). Ein wichtiger Bereich der Freiwilligenarbeit ist auch die Integration von Hinzugezogenen durch die sogenannten *Kronsberglotsen* (Migranten, weniger stark fluktuierende Bewohnerinnen und Bewohner mit Wohneigentum). Diese tragen dank ihrer Aktivitäten (Info-Cafés, Einzelgespräche, Preisausschreiben und Info-Filme) dazu bei, dass „das soziale, kulturelle und ökologische Wissen und Engagement trotz Bewohnerfluktuation weiter gegeben und umgesetzt wird“ (Landeshauptstadt Hannover 2009a: 18).

Die Mitarbeitenden des KroKuS verwenden etwa die Hälfte ihrer Zeit darauf, diese Freiwilligenarbeit zu begleiten, indem sie bei administrativen Fragen und Hindernissen Hilfe leisten und die Vernetzung der Initiativen und Interessierten unterstützen (I-3 2011).

Zur Verstetigung dieser Freiwilligenarbeit und zur Förderung ihrer Unabhängigkeit vom KroKuS wird zur Zeit die Gründung einer Freiwilligenorganisation vorbereitet. Dabei wird bewusst auf die institutionelle Form eines eingeschriebenen Vereins verzichtet und eine weniger streng geregelte Form angestrebt. Dem liegt das Ziel zugrunde, aufwendige administrative Arbeiten eines Vereins zu vermeiden, um das begrenzte Zeitbudget der Freiwilligen bestmöglich für die eigentliche Arbeit nutzen zu können und einen höchstmöglichen Grad an Kreativität dieser Arbeit zuzulassen. Über die Kooperation mit einem der in den Schulen bestehenden Fördervereinen wird nachgedacht, um dessen Infrastruktur für die Beantragung von Fördergeldern nutzen zu können (I-3 2011).

Das bürgerschaftliche Engagement, der hohe Beteiligungsgrad und das ausgeprägte „Wir-Gefühl“ in Kronsberg sind zugleich Ausdruck und Verstärker der lokalen Identifikation (Landeshauptstadt Hannover 2009a: 19, 25).

10.3.3 Erhalt der städtebaulichen, der Wohn- und der Wohnumfeldqualitäten

Es hat sich in Kronsberg gezeigt, dass die städtebaulichen, die Wohn- und die Wohnumfeldqualitäten im Sinne einer nachhaltigen Quartiersentwicklung keineswegs *per se* stabil sind, sondern gepflegt werden müssen, um langfristig erhalten zu bleiben. So können beispielsweise soziale Brennpunkte entstehen, oder es kann durch eine mangelhafte Bestandspflege zu Degradationen bei den errunge-

nen Qualitäten kommen. Es hat sich außerdem gezeigt, dass neben der Bestandspflege die Mieterbeteiligung einen wichtigen Beitrag zum langfristigen Erhalt der Wohn- und Wohnumfeldqualität leistet.

10.3.3.1 Bestandspflege durch die Vermieter und Investoren

Für den dauerhaften Erhalt der Wohn- und Wohnumfeldqualität ist die Bestandspflege durch die Vermieter eine unumgängliche Voraussetzung. Je gepflegter die Außenanlagen und Wohngebäude sind, desto schonender gehen i.d.R. dann auch die Bewohner mit ihnen um und fühlen sich für sie verantwortlich. Im Großen und Ganzen unterhalten die Vermieter ihre Immobilien und deren Außenräume in ausreichendem Masse, so dass auch zehn Jahre nach Fertigstellung des Quartiers die Wohnanlagen einen gepflegten Eindruck machen und die Bewohner zufrieden sind.

In einigen wenigen Fällen haben sich Vermieter jedoch unzureichend um die Bestandspflege gekümmert. Interessant ist, dass sich die Bewohner bei dem jeweiligen Vermieter um Verbesserung bemüht haben. In den Fällen, in denen sie kein Gehör gefunden haben, haben sich zu Beginn der Anwaltsplaner und später die Mitarbeitenden des KroKuS um Vermittlung bemüht. Jedoch hat nur ein Investor als Folge dieser Vermittlungsgespräche sein Verhalten geändert. Er hat eingesehen, dass er durch einen besseren Unterhalt mittel- und längerfristig Kosten sparen kann. In den Fällen, in denen es sich bei den Vermietern um große Immobilienunternehmen mit Sitz außerhalb Hannovers handelte, war es schwieriger oder gar nicht möglich, sie von den Vorteilen zu überzeugen, die eine gute Bestandspflege für den langfristigen Werterhalt der Immobilie mit sich bringt. Bei diesen Vermietern handelte es sich vor allem um Vermieter der zweiten Generation, d.h. um solche, die den Wohnblock nicht selbst erbaut hatten, sondern die die Immobilie erst nach ihrer Fertigstellung häufig als kurzfristige Wertanlage (vgl. Kapitel Heuschrecken) erworben hatten (I-3 2011).

In einigen Fällen waren die Mieter mit Bauschäden wie beispielsweise Schimmelbildung in den Wohnungen konfrontiert. Diese trat häufig als Folge von Baufehlern wegen der unzureichenden Erfahrungen mit den neuen und innovativen Bauweisen auf. In Fällen, in denen die Bewohner Schwierigkeiten hatten, bei den Vermietern Gehör für ihre Anliegen zu finden, hat sich die Vermittlung und Mediation durch Anwaltsplaner oder Mitarbeitende des KroKuS bewährt (I-8 2011).

Teilweise sind im Laufe der Zeit auch Änderungen im Verhalten privater Wohnungsunternehmen oder selbst bei Genossenschaften zu beobachten. So ändern sich Führungsformen, Handlungsorientierungen und Strategien alteingesessener Unternehmen beispielsweise bei einem Generationswechsel auf der Führungsebene eines Familienunternehmens oder bei Veränderungen im Vorstand einer Genossenschaft. So ist in zwei Wohnblöcken von ehemals sehr engagierten Investoren eine Reduktion im Service und im Unterhalt zu beobachten (I-3 2011).

Während des Realisierungsprozesses wurde zwischen der Stadt und den Investoren vereinbart, dass die Vermieter ihre Mieter nach bestimmten Kriterien aussuchen sollten. Dabei ging es nicht um den Ausschluss bestimmter sozialer Gruppen, sondern darum, in jedem Wohnblock eine ausgewogene Bewohnerstruktur zu gewährleisten. Die Stadt hatte angeraten, Konzentrationen einzelner Nationalitäten zu vermeiden und stattdessen auf eine ausreichende Mischung zu achten, um die Bildung von schlecht integrierten, nicht deutsch sprechenden Clans und sozialen Brennpunkten zu vermeiden (I-1 2006). Darüber hinaus hatte die Stadt über die Grundstückskaufverträge die Möglichkeit eröffnet, Ausnahmen bei den Einkommensgrenzen zuzulassen. Dies erlaubte es mit minimalem Aufwand für die Vermieter, auch Bewohner mit höheren Einkommen in die Sozialwohnungen ziehen zu lassen, was wiederum eine gute soziale Mischung förderte und die Bildung sozialer Brennpunkte reduzierte (I-3 2007). Doch selbst wenn der Aufwand für diese Maßnahme minimal ist und sich dadurch sogar ein Vorteil für die Vermieter ergibt, da in einem Wohnblock mit ausgewogener Bevölkerungsmischung weniger Abnutzungen und Beschädigungen zu verzeichnen sind, wurde von ihnen nur in wenigen Fällen Gebrauch gemacht (ebd.).

In den wenigen Fällen, in denen die Vermieter nicht mehr auf eine ausgewogene Bewohnerstruktur achteten, kam es relativ schnell zu einer Konzentration von Problemgruppen und zu der Tendenz, dass sich soziale Brennpunkte entwickelten. Diese hatten bzw. haben nicht nur eine negative Wirkung auf den betroffenen Baublock selbst (Degradation der Wohnqualität, wie z.B. Renovierungsbedürftigkeit wegen schonungslosen Umgangs in Treppenhäusern und Verschlechterung der Nachbarschaften), sondern auch auf die angrenzenden Wohnblöcke: Dort wurde eine erhöhte Fluktuation verzeichnet, da sich die Mieter durch Lärm und Verschmutzung im Außenraum belästigt fühlten (I-3 2011).

Das Verhalten dieser „Problem-Investoren“ ist in vereinzelten Fällen auf ihre Handlungsorientierungen und Unternehmensstrategien (s.o.) zurückzuführen. Ein Problem stellen dabei nicht nur die Investoren dar, die gegenüber dieser Thematik vollkommen indifferent sind, sondern auch die Wohnungsbauunternehmen, die sich aufgrund ihrer Unternehmensideologie verantwortlich für die „Ärmsten der Gesellschaft“ fühlen und dementsprechend keine bessergestellten Familien in ihre Wohnungen ziehen las-

sen wollen, auch nicht einen geringen Prozentsatz zur Förderung der sozialen Mischung (I-3 2011). Auch wurde die Erfahrung gemacht, dass lokale Investoren sich intensiver um ihre Immobilien kümmern, und stärker an Faktoren wie Mieterzufriedenheit und Wohnqualität interessiert sind¹⁹⁷ als Unternehmen, die ihren Sitz in anderen Bundesländern haben und ihre Immobilie „per Fernbedienung“ verwalten (I-1 2007). Seit etwa 2005 ist aber auch verstärkt die finanzielle Lage vieler Vermieter eine Ursache, so dass Änderungen in ihrem Verhalten hinsichtlich der Mieterauswahl zu beobachten sind: In der Tat können es sich viele Vermieter nicht mehr leisten, eine Wohnung auch einmal leerstehen zu lassen, um eine ausgewogene Bewohnerstruktur zu gewährleisten. Stattdessen sehen sie sich gezwungen, einen Leerstand um jeden Preis zu vermeiden, selbst wenn dies bei einer Konzentration von Problemgruppen zu längerfristig höheren Kosten im Unterhalt führt (I-3 2011).

In den beschriebenen Fällen haben – je nach Bedarf – Beschäftigte der Stadtverwaltung und Mitarbeitende des KroKuS intensiv zusammengearbeitet, um die Problem-Investoren zu einer Verhaltensänderung zu bewegen. Dabei wandten sie sich auf schriftlichen Wege an sie und führten ernsthafte Einzelgespräche mit ihnen, um sie für diese Problematik zu sensibilisieren und ihnen ins Gewissen zu reden. In besonders schwierigen Fällen war bei diesen Gesprächen sogar die Baudezernentin anwesend. Dieses Engagement ist auch im Sinne der Eigentümer der an die Problem-Karrees angrenzenden Baublöcke, die mit erhöhter Fluktuation konfrontiert sind und folglich über diese Situation sehr verärgert reagieren (I-3 2007). In einigen Fällen, wie z.B. im Falle der Herausbildung eines sozialen Brennpunkts in der Solarcity, waren diese Vermittlungs- und Sensibilisierungsbemühungen erfolgreich. Doch erfordern diese Bemühungen sehr viel Zeit und Energie und erhebliches Argumentationsgeschick und erweisen sich als sehr schwierig, da die Stadt über keine Druckmittel verfügt (I-1 2006). Auch das Argument, dass bei einer ausgewogenen sozialen Mischung und angemessener Instandhaltung die Häufigkeit von Reparaturen und Renovierungen reduziert werden kann, und dass so Einsparungen erzielt werden können, wie sich bei anderen Bauträgern in Kronsberg und im übrigen Hannover gezeigt hat, hatte nur selten eine Wirkung auf diese Investoren (I-3 2007).

Trotz dieser schwierigen Umstände haben es die Beschäftigten in der Verwaltung und die Mitarbeitenden des KroKuS aufgrund ihrer Bemühungen bis heute geschafft, die Bildung sozialer Brennpunkte zu vermeiden bzw. entsprechende Tendenzen zu reduzieren. Diese Bemühungen spiegeln sich übrigens auch in der überaus niedrigen Kriminalitätsrate und der niedrigen Anzahl an Graffiti oder anderen Beschädigungen wieder (im Vergleich mit Quartieren mit einem ähnlich hohen Anteil an Bewohnern mit Migrationshintergrund, LHU-Empfängern und Arbeitslosen) (Kaul 2007).

Grundsätzlich hat es sich gezeigt, dass in den Baublöcken, die Baugenossenschaften gehören, die Bewohnerzufriedenheit am höchsten ist, und dass die Wohn- und Wohnumfeldqualität auch auf Dauer (zumindest in den letzten zehn Jahren) auf hohem Niveau gehalten werden konnte. Umgekehrt hat sich gezeigt, dass die Bewohner umso nachlässiger mit den Wohnanlagen umgehen, je weniger die Vermieter sie unterhalten und je häufiger sie notwendige Reparaturen nicht ausführen.

10.3.3.2 Mieterbeteiligung

Je stärker sich Bewohner mit ihrer Wohnanlage identifizieren, desto pfleglicher gehen sie mit ihr um. Dem Vermieter spart ein pfleglicher Umgang seiner Mieter unnötige Renovierungs- und Reparaturkosten sowie den Aufwand, den eine hohe auf Mieterzufriedenheit beruhende Fluktuation mit sich bringt. Neben dem Beitrag zum langfristigen Werterhalt der Immobilie und der Reduktion der Unterhaltskosten können zufriedene Mieter aber auch als Marketingfaktor für das Wohnungsunternehmen dienen: Wenn diese im Umfeld von ihren positiven Erfahrungen und den Zusatzdienstleistungen ihres Vermieters sprechen, können auf diese Weise Werbekosten gespart werden (I-5 2007). Vor diesem Hintergrund können zufriedene Mieter auch rein rechnerisch als Faktor zur Steigerung der Rentabilität gesehen werden. Dieser Marketingaspekt wird bei den Wohnungsbauunternehmen bisher jedoch nur vereinzelt, bei den Wohnungsbaugenossenschaften dagegen durchaus vermehrt wahrgenommen.

Vor diesem Hintergrund können eine Mieterbeteiligung und das Eingehen auf die Anliegen der Mieter zum Erhalt der Wohn- und Wohnumfeldqualität beitragen. Dazu wurden in verschiedenen Baublöcken unterschiedliche Organisationsformen zur Beteiligung der Mieter eingeführt, wobei die Intensität der Mieterbeteiligung unterschiedlich stark ist (I-3 2011). Besonders intensiv ist sie z.B. bei der GbH, die in ihren Wohnblöcken Mieterbeiräte eingeführt hat, oder im internationalen Wohnprojekt „Habitat“ des Unternehmens Gundlach, in dem ein Nachbarschaftsverein gegründet wurde (vgl. Abb. 3.14 und Abb. 3.15 im Anhang A3). Besonders gut funktioniert die Mieterbeteiligung in den Baugenossenschaften (I-2 2011b).

¹⁹⁷ Zudem ist die Einflussnahme auf lokale Investoren durch die räumliche Nähe einfacher als bei von außerhalb kommenden Investoren (I-1 2007).

Auch wenn bei den engagierten Vermietern mit Interesse an einem langfristigen Werterhalt ihrer Immobile Einigkeit über die Wichtigkeit einer Mieterbeteiligung und das Eingehen auf Mieteranliegen herrscht, so gehen die Meinungen darüber auseinander, welches Maß an Mieterverantwortung sinnvoll ist: So hat das Wohnunternehmen Gundlach im Wohnprojekt „Habitat“, aber auch in anderen Projekten in Hannover (vgl. Regenbogensiedlung), gute Erfahrungen mit einem hohen Maß an Eigenverantwortung der Mieter gemacht, die über die Struktur des Mietervereins mitverantwortlich für die Pflege und den Unterhalt der gemeinschaftlichen Wohn- und Wohnumfeldinfrastruktur sind (Hansen 2001; Hansen 2003). Die Genossenschaft Spar- und Bauverein wickelt dagegen, in Abstimmung mit der Mieterschaft, die Pflege aller Außenbereiche professionell ab. Lediglich die kleinen, den Erdgeschosswohnungen zugeteilten, mietfreien Gartenflächen wurden und werden von diesen Wohneinheitenmietern selbst gepflegt (I-4 2007).

In Wohnblöcken, die sich im Eigentum von Fondsgesellschaften befinden, bestehen dagegen nur begrenzte bzw. gar keine Strukturen zur Mieterbeteiligung. Für Mieter in diesen Wohnanlagen ist es schwierig, bei Mängelercheinungen oder anderen Anliegen einen Ansprechpartner bei ihrem Vermieter zu finden (I-3 2011).

Zur Unterstützung von Mietern, die in Wohnblöcken ohne Beteiligungsstrukturen wohnen bzw. wenig bis kein Verständnis bei ihren Vermietern für ihre Anliegen finden, hat das KroKuS während mehrerer Jahre in Zusammenarbeit mit dem Mieterbund Hannover eine Beratungssprechstunde durchgeführt, die auch rege angenommen wurde. Neben der Bereitstellung konkreter Informationsleistungen oder Hilfestellungen, galt es dabei auch, die Mieter für ihre Rechte zu sensibilisieren und ihnen das Gefühl zu vermitteln, dass sie nicht allein gelassen wurden. Inzwischen wurde diese Beratung eingestellt, da sich in Kronsberg eine engagierte und mündige Mieterschaft entwickelt hat. Diese tauscht sich bei Bedarf informell aus und gibt ihr Wissen um ihre Rechte, um konkrete Ansprechpartner oder um bewährte Vorgehensweisen an Zuzügler weiter (I-3 2011).

10.3.3.3 Erhalt sonstiger Stadtteilqualitäten

Für den Substanzerhalt hat sich die Funktion der steuernden Stadtteilkoordination als sinnvoll erwiesen. Auch für die Initiierung städtebaulicher Nachbesserungen (um z.B. Barrieren für Menschen mit eingeschränkter Mobilität wie am Zugang zum Geldautomaten der Sparkasse zu beheben) hat sich diese Funktion bewährt. Auch können in Problemsituationen frühzeitig Gespräche mit den betroffenen Akteuren gesucht und gemeinsame Lösungsvorschläge erarbeitet werden. So konnte z.B. bei Problemen in der Kindergartenversorgung zwischen betroffenen Eltern und dem Träger vermittelt werden. Von Vorteil sind dabei die Lokalkenntnisse des Stadtteilkoordinators, der im Stadtteil und in der Verwaltung gut vernetzt ist und über die notwendigen Kontakte verfügt oder diese bei Bedarf etablieren kann, um so auch interdisziplinäre Probleme bearbeiten zu können (I-2 2011c).

Wichtig für den Erhalt der Stadtteilqualität ist auch die Pflege der öffentlichen Infrastruktur, insbesondere auch der öffentlichen Plätzen und Grünflächen. Nach den ersten zehn Jahren machen einige Stellen bereits einen vernachlässigten Eindruck. So macht der Stadtplatz Nord einen ungepflegten und zugewucherten Eindruck, und im Muldenrigolensystem ist in vielen Straßenzügen Papier- und Plastikmüll zu finden. Im Moment sind diese Entwicklungen noch nicht gravierend, doch ist es interessant zu beobachten, wie sich diese Tendenzen in Zukunft weiterentwickeln.

In manchen Fällen hat es sich als ressourcenschonende und identifikationsfördernde Maßnahme erwiesen, die Verantwortung für die Pflege der öffentlichen Infrastruktur an die Bewohner abzugeben. So wurde z.B. zum Unterhalt und zur Pflege des Brunnen auf dem Stadtteilplatz Thie eine Patenschaft an Kronsbergbewohner vergeben (I-3 2011). Auch hier gilt der Zusammenhang, dass eine ausgeprägte lokale Identität einen schonenden Umgang mit der Infrastruktur fördert und Vandalismus reduziert. Zudem erhöhen gepflegte öffentliche Plätze und Einrichtungen das Sicherheitsgefühl der Bewohner. Befragungen haben ergeben, dass insbesondere ältere, aber auch jüngere Bewohner ein Gefühl der Unsicherheit (vor allem auf öffentlichen Plätzen und Wegen) spüren, selbst wenn die Deliktdichte in Kronsberg grundsätzlich unterhalb des gesamtstädtischen Durchschnitts liegt. Ein regelmäßiger Austausch zwischen der Polizei und den laufenden Vernetzungsrunden innerhalb des Stadtbezirks Kirchrode-Bemerode-Wülferode hilft, die Situation zu beobachten und ggf. Maßnahmen ergreifen zu können. Als sinnvolle Präventionsmaßnahme hat sich in diesem Zusammenhang auch die Erarbeitung eines gemeinsamen Erziehungs- und Bildungskonzepts für den Stadtteil durch Einrichtungen, die sich dem Bildungsnetzwerk „BiNe“ angeschlossen haben, erwiesen. Zu diesem Verbund gehören die Grundschulen, die weiterführenden Schulen, die teilnehmenden Kindertagesstätten, die Stadtteilkulturarbeit, die offene Kinder- und Jugendarbeit und das Stadtteilzentrum KroKuS. Zur Verbesserung des Sicherheitsgefühls werden zudem im KroKuS Selbstverteidigungskurse für Mädchen durchgeführt und eine Informationsveranstaltung zum Thema „Was tun, wenn man bedroht und belästigt wird“, die insbesondere von älteren Personen rege besucht wird (Landeshauptstadt Hannover 2009a: 22 f.).

10.3.4 Vernetzung mit angrenzenden Quartieren

Aus der Perspektive einer nachhaltigen Stadtentwicklung ist es wichtig, dass ein neues Quartier gut in das bestehende Stadtgefüge integriert wird, um eine isolierte Entwicklung zu vermeiden. Es gilt als unerlässliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration, dass die Verbindung mit angrenzenden, bestehenden Quartieren schon während der Planungsphase in die städtebauliche Gestaltung sowie in die Verkehrs- und Sozialplanung des neuen Quartiers einbezogen wird. Diese Themenbereiche wurden im Fall Kronsberg intensiv und kontinuierlich berücksichtigt und reichten von der Verkehrsplanung, insbesondere die Verlängerung der Tramlinie, über die Planung der sozialen Infrastruktur bis hin zur Anwaltsplanung, die in den angrenzenden Stadtvierteln ihr Bürgerbüro hatte und sich um die Anliegen der dort ansässigen Bewohner gekümmert hat.

Um nach der Fertigstellung die Entwicklung einer gelebten Vernetzung zu fördern, hat es sich als sinnvoll erwiesen, dass das KroKuS sein Angebot auch auf die Bewohner der angrenzenden Quartiere ausgeweitet hat. Die Schaffung von Besuchermagneten und eines zielgruppen- und bedarfsorientierten Angebots waren dabei von großer Bedeutung. Mit Computerkursen, der Hannöverschen Tafel, Elterngruppen etc. ist es ihm gelungen, verschiedene Bevölkerungsgruppen anzusprechen. Zudem zieht die Stadtteilbibliothek zahlreiche Besucher an. Die Zusammenarbeit des KroKuS mit anderen sozialen und soziokulturellen Einrichtungen erlaubte die Bündelung von Ressourcen für die gemeinsame Durchführung von Aktivitäten und förderte so auch die Vernetzung mit anderen Quartieren (vgl. Kap. 10.3.2.1). Die vernetzte Arbeitsweise in der Stadtteilarbeit in Kronsberg leistet somit einen wichtigen Beitrag zur räumlichen Vernetzung und zur Integration des Quartiers in das bestehende Stadtgefüge.

Als förderlich für die räumliche Integration Kronsbergs haben sich beispielsweise auch die Tramlinie und der Discountsupermarkt erwiesen, insbesondere auch für Menschen mit eingeschränkter Mobilität wegen ihrer guten Zugänglichkeit und barrierefreien Gestaltung und für Menschen mit geringeren Einkommen.

Kronsberg bietet somit Angebote, die in den angrenzenden Quartieren fehlen. Die Schließung von Versorgungslücken hat sich als wichtiges Integrationselement erwiesen und kann räumlichen Disparitäten entgegenwirken. Auf diese Weise sehen die Bewohner der angrenzenden Stadtviertel, dass auch sie von der Infrastruktur im neuen Quartier profitieren können, was ihre Akzeptanz der Siedlungserweiterung steigert.

10.3.5 Finanzierung von Aktivitäten und Maßnahmen

Auch wenn die Finanzierung ein Bestandteil eines jeden Handlungsfeldes ist, wird sie hier wegen ihrer zentralen Bedeutung gesondert behandelt.

Die Herausforderung liegt in der Akquirierung von Finanzierungsmitteln, eine schwierige Aufgabe bei der derzeit angespannten Haushaltslage der Kommunen. Die Reduktion der Kosten sollte daher höchste Priorität haben, solange darunter die Qualität nicht leidet. So sind beispielsweise einfache und kostengünstige technische Maßnahmen zur Realisierung der ökologischen Standards gegenüber komplizierten kostspieligen vorzuziehen. I.d.R. sind diese auch einfacher zu bedienen und weniger reparaturanfällig, was ihre Effizienz zusätzlich erhöht.

Für Maßnahmen, denen die Akteure trotz ihrer Kosten eine hohe Bedeutung beimessen, ist die Erschließung innovativer Finanzierungsquellen gefragt. In Kronsberg hat es sich gezeigt, dass bestimmte Maßnahmen für die Nachhaltigkeit eine wichtige Rolle spielen, so dass gewisse Mehrkosten für sie gerechtfertigt sind. Dies gilt etwa für die Initiierung und Fortsetzung der vernetzten Stadtteilarbeit (vgl. Kap. 10.3.2.1). Ihre Finanzierung erfolgt zum einen über den städtischen Haushalt und zum anderen über Sponsoring und die finanzielle Unterstützung durch Stiftungen.

Auch hat es sich für das Stadtteileben und für den Erhalt des Bürgerengagements als äußerst wichtig erwiesen, ein Budget, auch wenn es klein ist, für Bürgeraktivitäten im Stadtteil zur Verfügung zu haben (I-3 2011). Zur Finanzierung von Bürgeraktivitäten hat sich die Kooperation mit Investoren bewährt. Eine wichtige Aufgabe ist die gezielte Suche nach Möglichkeiten der Kooperation mit den Investoren für Maßnahmen, aus denen auch für sie ein Nutzen erwächst. Meist handelt es sich dabei um einen eher indirekten Nutzen, wenn z.B. Maßnahmen die Lebensqualität im Quartier erhöhen und somit einen Beitrag zum Werterhalt der Immobilien leisten. Voraussetzung ist, dass die Investoren für solche Zusammenhänge sensibilisiert sind. Kreativität und Flexibilität sind bei diesen innovativen Finanzierungs Kooperationen gefragt. So wurde beispielsweise die Finanzierung des vom Verband

Christlicher Pfadfinderinnen und Pfadfinder initiierten „Jukimobs“, eines umgestalteten Feuerwehrautos für die Kinder- und Jugendarbeit, von einigen engagierten Investoren übernommen, seit die Zuschüsse der Stadt aufgrund des kommunalen Spardrucks weggefallen sind (I-2 2011c). Durch diese Finanzierungs Kooperation kann die Arbeit des Jukimobs fortgesetzt werden und trägt u.a. mit verschiedenen Aktionen zur Rückeroberung von Plätzen und Höfen durch Kinder und Jugendliche bei (VCP 2011). Jedoch ist zu beobachten, dass das Engagement der Investoren mit der Zeit abnimmt, was vermutlich auch mit der seit einigen Jahren angespannten Wirtschaftslage zusammenhängt (vgl. Kap. 10.3.3).

Weiterhin braucht es Mittel, um die im Modellstadtteil erprobten ökologischen und sozialen Maßnahmen auf andere Stadtteile übertragen zu können. Dazu wurden verschiedene Programme aufgelegt (vgl. Kap. 10.3.9 und Kap. 10.3.10), teils aufgrund der guten Erfahrungen in Kronsberg, teils wegen der allgemeinen kommunalen Bestrebungen, eine nachhaltige Entwicklung in der Stadtregion voranzutreiben.

Die Frage, inwiefern die finanziellen Mittel aus ökologisch und ethisch vertretbaren Quellen stammen, wurde bei ihrer Akquirierung weder während des Realisierungsprozesses noch in der Nutzungsphase gestellt (I-2 2011a; I-10 2011). Aus Sicht der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung nach einem umfassenden Verständnis, wäre aber die Integration dieser ökologischen und ethischen Gesichtspunkte bei der Finanzierung wünschenswert (vgl. Kap. 10.4.3 und 13.2.2).

10.3.6 Monitoring, Messung und Bewertung der Projekt- und Prozessqualität

Ein Handlungsfeld, dessen Bedeutung oft erwähnt wird, dessen Realisierung aber häufig an mangelnden Ressourcen scheitert, sind das Monitoring und die Messung und Bewertung der Projekt- und Prozessqualität sowie der Wirkungen der Prozessorganisation auf das Projektergebnis und den langfristigen Erhalt der Lebensqualität im Quartier. Im Fall Kronsberg hat sich die Evaluation der Umweltkommunikation und der ökologischen Maßnahmen als sehr sinnvoll erwiesen.

Auch in zwei weiteren Bereichen wurde von den betroffenen Akteuren ein entsprechendes Monitoring als sehr sinnvoll erachtet und bedauert, dass es nicht durchgeführt worden ist. Hierbei handelt es sich um ein Monitoring zur Demonstration der Effizienz und der positiven Auswirkungen

- von Maßnahmen, die im Rahmen der Stadtteilarbeit finanziert wurden. Dabei geht es beispielsweise darum, die Einrichtung eines Budgets für Bürgeraktivitäten und die Finanzierung von Aktivitäten im Rahmen des Bürgerengagements zu rechtfertigen und ihren Sinn aufzuzeigen. Ein Monitoring bzw. eine Wirkungsanalyse würden den entsprechenden Akteuren der Stadtteilarbeit helfen, bei Investoren, städtischen Vertretern und potentiellen Sponsoren die Effizienz solcher Maßnahmen und ihre positiven Auswirkungen auf die Quartiersqualität zu beweisen. Diese Ergebnisse wären für Sensibilisierungszwecke und zur Förderung der Finanzierungsbereitschaft sehr hilfreich (I-3 2011).
- von Kooperation und Koordination zwischen Akteuren während des Realisierungsprozesses und der Nutzungsphase. Dies bezieht sich auf die integrative Stadtentwicklung und die vernetzte Stadtteilarbeit. An diesen Instrumenten beteiligte Schlüsselpersonen heben die Bedeutung der Kooperation und Koordination und ihre positiven Auswirkungen auf den Prozessverlauf, das Prozessergebnis und den Erhalt der langfristigen Qualität hervor. Diese Akteure bedauern, dass diese Erfolge nach Außen nicht sichtbar sind. So bekamen sie von übergeordneten Führungspersonen und von Akteuren, die nicht unmittelbar an den konkreten Prozessen beteiligt waren, zu hören, dass es sich um einen einfachen Prozess handele, der ohne Schwierigkeiten, Konflikte und Hindernisse reibungslos abgelaufen sei. Dieser Eindruck wird zudem dadurch verstärkt, dass es keine negativen Schlagzeilen in der Presse gab. Daraus wird von den nicht direkt beteiligten Akteuren der Schluss gezogen, dass Kooperation und koordinierende Aufgaben überflüssig seien. Dabei wird die Tatsache übersehen, dass die beteiligten Akteure stets bereits auf die ersten Anzeichen von Problemen und Konflikten reagiert haben und so mit ihrer Kooperation, Koordinierung und Mediation einen nicht zu unterschätzenden Beitrag für die „Reibungslosigkeit“ und die Qualität des Projekts geleistet haben (I-2 2011c; I-3 2011).

So hilfreich und sinnvoll ein begleitendes Monitoring und eine Wirkungsanalyse vor diesem Hintergrund wären, so schwierig sind sie in der Realität umzusetzen. Grundsätzlich besteht das Problem, die Zusammenhänge von Ursachen und Wirkungen in solch komplexen multifaktoriellen Projekten aufzuzeigen. Zudem braucht es personelle und somit auch finanzielle Ressourcen für die Definition der Bewertungskriterien und die Ausführung und Umsetzung der Monitoringarbeit.

Diese Schwierigkeiten werden noch dadurch verstärkt, dass zur Finanzierung und Freistellung von

Ressourcen für eine solche Monitoringarbeit eine gewisse Sensibilität gegenüber diesem Tatbestand vorhanden sein muss. Wenn gerade bei den Führungspersonen diese Sensibilität nicht vorhanden ist, werden sie auch nicht bereit sein, in Zeiten knapper Budgets und einer ohnehin schon starken Arbeitsverdichtung, für Monitoringaktivitäten Mittel und Mitarbeitende bereitzustellen.

Für den Erhalt und die Verbesserung der Qualität wäre es auch hilfreich, externe Erfahrungen, die z.B. auf Fachkonferenzen gewonnen werden können, nutzbar zu machen und in Wert zu setzen. Der Besuch von Konferenzen und die Weiterbildung machen jedoch nur Sinn, wenn die dort gewonnenen Erkenntnisse anschließend auch an die Mitarbeitenden weitergegeben werden. Da dieser Weitergabe jedoch keine ausreichende Priorität eingeräumt wird, versickert das wertvolle Wissen häufig, anstatt Verbesserungen zu ermöglichen (I-2 2011c).

10.3.7 Erhalt von Umweltqualitäten

Es gilt, die geschaffenen Umweltqualitäten auch auf Dauer zu erhalten und in Wert zu setzen. Dazu gehört, dass die Bewohner die technischen Besonderheiten ihrer Wohnungen und Häuser sachgemäß benutzen. Hierfür benötigen sie wiederum ausreichendes Wissen und müssen für die Bedeutung und Auswirkungen ihres Umweltverhaltens sensibilisiert sein. Zur Vermittlung des nötigen Fachwissens hat es sich bewährt, dass jeder Neuzuzügler vom Vermieter bzw. Investor ein Informationspaket über umweltrelevante Themen erhält.

Bewährt hat sich in diesem Zusammenhang auch die Fortsetzung der Umweltberatung vor Ort, die vom Bereich Umweltschutz der Stadtverwaltung durchgeführt wird. Diese setzt, wenn auch in reduzierter Form, die Umweltkommunikation fort. Bei der Umweltberatung erhalten die Kronsbergbewohner unkonventionell und relativ rasch Antworten bei umwelt- und energiebezogenen Fragestellungen, wobei am häufigsten Fragen zur Energieabrechnung und zum Thema Heizen und Lüften gestellt werden. Die Vor-Ort-Beratung hilft, bei Streitigkeiten zu vermitteln und Lösungen mit den Betroffenen zu finden. Die Beratung wird insbesondere von den Bewohnern mit Migrationshintergrund aufgesucht. Insgesamt ist jedoch die Nachfrage nach der Beratung in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Die „alteingesessenen“ Kronsbergbewohner verfügen inzwischen über das nötige Wissen und da die Fluktuationsrate sehr gering ist, kommen auch nur vereinzelt Neubürger hinzu. Diese Tendenz wird noch dadurch verstärkt, dass die Fluktuation hauptsächlich durch Kronsbergbewohner, die innerhalb Kronsbergs umziehen, zustande kommt. Bei den wenigen Neuzuzüglern ist jedoch weiterhin Interesse vorhanden. So wird die Umweltberatung vor Ort auch in Zukunft fortgeführt werden, jedoch mit dem Eintritt der jetzt für sie zuständigen Mitarbeiterin in den Ruhestand nur noch in reduzierter Form und zwar von der Klimaschutzleitstelle der Stadt Hannover (I-1 2011) (vgl. Kap. 10.3.9.1).

10.3.8 Fortsetzung der Umwelt- und städtebaulichen Qualitäten in den Siedlungserweiterungen in Kronsberg

In den letzten zehn Jahren wurden in Kronsberg ca. 200 neue Reihenhäuser errichtet. Sie wurden alle konform zu den hier geltenden Umwelt- und städtebaulichen Anforderungen realisiert. Sie schließen Baulücken, die bis dahin im zentralen Bereich in Nähe des KroKuS und in Randlagen des Quartiers bestanden haben. Durch die steuernde Koordinierung und Abstimmung der Bauvorhaben fügen sie sich relativ harmonisch in das städtebauliche Gesamtbild Kronsbergs ein.

Ein Teil der neuen Reihenhäuser ist jedoch größer, sowohl bei der Wohnfläche, als auch bei den Gärten (vgl. Abb. 3.29 im Anhang A3). Darüber hinaus wurden einige großräumige Einfamilienhausprojekte realisiert, die zudem über je eine Garage verfügen (vgl. Abb. 3.30 im Anhang A3). Ihr Flächenverbrauch ist somit um einiges größer als bei den Reihenhäusern der ersten Generation (vgl. Abb. 3.28 im Anhang A3), und dem eigenen Auto wird zudem eine zentrale Stellung beigemessen. Dies entspricht zwar dem Wohnwunsch vieler Bürger, ist aber aus Sicht eines nachhaltigen Modellprojekts fragwürdig.

Für Bauwillige in Kronsberg, ob private Bauherren oder Wohnungsbauunternehmen, wird weiterhin wie während der Realisierungsphase eine energetische und ökologische Beratung von Mitarbeitenden des Bereichs Umweltschutz (Fachbereich Umwelt und Stadtgrün der Stadtverwaltung) bereitgestellt. Diese ökologische und energetische Beratung ist für alle Bauwilligen Pflicht, und es muss bereits vor der Bewerbung um ein Grundstück im Passivhaus-Gebiet Kronsbergs nachgewiesen werden, dass sie durchgeführt wurde. Im Beratungsgespräch erfahren die Bauherren u.a., welche Bedeutung die energetische Qualitätssicherung hat, welche umweltfreundlichen Baumaterialien zu verwenden sind und welche Anforderungen das Regenwasserkonzept in Kronsberg stellt. Ferner erhalten sie Informatio-

nen über Fördermöglichkeiten für die Passivhaus-Bauweise. Vor dem Hintergrund, dass die ökologischen Standards, vor allem der energetische Standard der Niedrigenergiehaus- und der Passivhausbauweise, in den Grundstückskaufverträgen verbindlich festgeschrieben sind, ist diese Beratung eine wichtige Informationsquelle für die betroffenen Bauherren. Dieses Beratungsangebot hat sich „seit Jahren bewährt und ist Garant dafür, dass nicht nur in der Theorie sondern auch in der Praxis die ökologischen und besonders die energetischen Standards am Kronsberg eingehalten werden“ (I-1 2011).

Um die Umweltqualitäten auf hohem Niveau zu halten, ist es wichtig, dass die geforderten Umweltstandards dem technischen Fortschritt und den bereits gewonnenen Erfahrungen angepasst werden. So wird beispielsweise im nördlichen Neubauabschnitt in Kronsberg nur noch die Passivhausbauweise genehmigt. Zudem hat man in die Planung der Siedlungserweiterung die zuvor gewonnenen Erfahrungen hinsichtlich der Wärme- und Energieversorgung integriert. So wurde im Jahr 2008 die Nahwärmesatzung für das nördliche Neubaugebiet durch politischen Beschluss aufgehoben. Die ursprünglich für den gesamten Kronsberg geltende Nahwärmesatzung sah vor, dass Bauprojekte an das Blockheizkraftwerk angeschlossen werden müssen. Die Erfahrungen hatten jedoch gezeigt, dass kleinere Versorgungslösungen im Vergleich zur Versorgung durch das Blockheizkraftwerk aus der Perspektive einer ökologischen Gesamtbilanz vorzuziehen sind. Hinzu kommt, dass im nördlichen Neubaugebiet sowieso nur die Passivhausbauweise erlaubt ist und dementsprechend der Bedarf an Energie und Wärme noch geringer ist, was kleinteilige Lösungen zur Deckung des Restbedarfs noch sinnvoller macht.

Während die im Kronsberg-Standard geregelten Energiestandards und Umweltqualitäten weiterhin gewährleistet sind, sieht es mit den städtebaulichen Qualitäten im nördlichen Neubaugebiet anders aus. Hier werden Einfamilienhäuser errichtet, die von Struktur und Gestaltung vom städtebaulichen Charakter Kronsbergs völlig losgelöst sind und sich im Erscheinungsbild kaum von einer klassischen unkoordinierten Siedlungserweiterung „auf der grünen Wiese“ unterscheiden (vgl. Abb. 3.32 und Abb. 3.33 im Anhang A3). Zudem verfügen auch sie über eigene Garagen. Vor dem Hintergrund, dass es sich bei Kronsberg um ein der nachhaltigen Entwicklung verschriebenes Modellprojekt handelt, ergibt sich die Frage, wie es dazu kommen konnte.

Grundsätzlich waren für die Siedlungserweiterungen in Kronsberg koordinierte Reihenhausprojekte vorgesehen, da zuvor mit den Bauträgern gute Erfahrungen gemacht wurden und deren Häuser zudem einen geringeren Flächenverbrauch aufweisen als Häuser von Einzelbauherren. Infolge politischen Drucks und schließlich eines politischen Beschlusses wurden aber Grundstücke für Einzelbauherren freigegeben (vgl. Abb. 3.32 und Abb. 3.33 im Anhang A3). Dies geschah damals entgegen der Empfehlung des Bereichs Stadtplanung, der ein starker Verfechter einer verdichteten Bauweise war. Zudem stellte sich das Problem, dass ab etwa 2010 keine Nachfrage mehr von Bauträgern bestand, Bauprojekte auf den für sie vorgesehenen Grundstücken zu realisieren. Dies förderte zusätzlich die Freigabe für Einzelparzellen. So ist inzwischen ungefähr ein Dutzend Einzelgrundstücke verkauft worden (I-2 2011c).

An der Siedlungserweiterung im nördlichen Baugebiet wird deutlich, wie wichtig die Entwicklung einer gestalterischen Vision für Bauvorhaben ist. Das demonstriert auch die Bedeutung, die der Kronsberg-Beirat während des Realisierungsprozesses für die kohärente und harmonische Entwicklung Kronsbergs hatte. Um ein Mindestmaß an Kohärenz und ein harmonisches Bild zu gewährleisten, wäre es sinnvoll gewesen, aus den ersten Einzelbauherrenprojekten eine Vision zum Erscheinungsbild der zukünftigen Kronsbergerweiterung zu erarbeiten und diese auch auf die angrenzende Kronsbergbebauung abzustimmen.

Die Siedlungserweiterung im nördlichen Bereich zeigt zudem die Bedeutung der Funktion eines steuernden Koordinators, der die Bauherren für ein harmonisches Gesamtbild sensibilisiert und die Bauvorhaben gestalterisch und strukturell aufeinander abstimmt (I-2 2011b).

Stattdessen wird nun von der Stadt eine Hecke um die Einzelgrundstücke hin zur großen öffentlichen Straße finanziert, um ein einheitliches Bild zumindest nach außen zu fördern (I-2 2011c). Aus sozialplanerischer Perspektive ist der Einsatz von Hecken fragwürdig, da er die Abgrenzung erhöht anstatt eine Integration zu favorisieren. Umso bedauerlicher ist es, wenn ein solches Element auch noch von der Stadt finanziert wird.

In der Tat wurde bei der Siedlungserweiterung im nördlichen Bereich bewusst auf die Funktion einer steuernden Koordinierung verzichtet. Dieser Entschluss beruht auf der heute in den zuständigen Bereichen der Stadtverwaltung vorherrschenden Auffassung von Projektqualität, die sich von der früheren unterscheidet. So dominiert heute die Meinung, dass bei der Kronsbergbebauung der 1990er Jahre zu stark regulierend eingegriffen wurde. Der Entschluss wird zudem nach Aussage eines Verwaltungsmitarbeiters von persönlichen Animositäten und Konkurrenzverhalten zwischen Mitarbeitenden der zuständigen Verwaltungsbereiche verstärkt.

Auch wenn über die Ausprägung von Projektqualität unterschiedliche Auffassungen bestehen können, so ist eine derartige Siedlungserweiterung nicht förderlich für die Entwicklung einer lokalen Identität und die städtebauliche und gestalterische Integration der Siedlungserweiterung in die bestehende Kronsbergbebauung. Auch reduziert es die Qualität des Gesamtbildes und die Gesamtqualität des Modellquartiers Kronsberg und ist zudem mit Mehrkosten für den städtischen Haushalt verbunden.

Neben einer mangelnden visuellen Kohärenz kam es dabei zu Planungsfehlern, die sogar den ökologischen Qualitäten entgegenwirken. So sind die neuen Passivhäuser teilweise so angeordnet und gebaut, dass sie sich gegenseitig in ihrer Energiegewinnung behindern. In der Tat wird an diesen Neubauten ersichtlich, wie wichtig es ist, die Vorhaben zu koordinieren und bei städtebaulichen Fragestellungen zu beraten. Es bedarf jemanden, der die Erarbeitung einer kohärenten Vision auch für kleinteilige Erweiterungen übernimmt, der den Überblick über die verschiedenen Bauvorhaben behält, und der und sie aufeinander abstimmt. Die Beibehaltung der Funktion einer gestaltenden Stadtteilkoordination, wie sie vom Stadtteilkoordinator ausgeübt worden war, wäre vor diesem Hintergrund sehr sinnvoll. Da es sich nur noch um vereinzelte Erweiterungen handelt und der Aufgabenumfang somit begrenzt ist, würde ein kleiner Tätigkeitsprozentsatz ausreichen. Wichtig wäre jedoch, dass diese Funktion von einer Person ausgeübt wird, die über die nötigen Erfahrungen und das nötige Fachwissen verfügt, und die im Quartier gut vernetzt ist.

10.3.9 Übertragung der Erfahrungen im ökologischen Bereich: Weiterentwicklung und Ausdehnung der umweltbezogenen Arbeit auf das gesamte Stadtgebiet

Im Zusammenhang mit der Realisierung der Siedlungserweiterung in Kronsberg wurde großer Wert darauf gelegt, von den dortigen Erfahrungen und Innovationen zu lernen und die bewährten Maßnahmen auf andere Siedlungserweiterungsprojekte bzw. die gesamte Stadtregion auszuweiten. Von Beginn an wurde das Projekt so konzipiert, dass es sich nicht um eine isolierte Insel- und Modellentwicklung handelte, sondern es wurde berücksichtigt, dass die Maßnahmen und Anforderungen auf zukünftige Realisierungen im übrigen Stadtgebiet übertragbar sind.

10.3.9.1 Umweltberatung durch die Klimaschutzleitstelle der Stadtverwaltung

Die Klimaschutzleitstelle wurde 1994 von der Landeshauptstadt Hannover als ein Sachgebiet des Fachbereichs Umwelt und Stadtgrün (Bereich Umweltschutz) gegründet. Grundsätzlich hat die Klimaschutzleitstelle die „Aufgabe, die städtischen Klimaschutzaktionsprogramme zu erarbeiten, umzusetzen und auszuwerten. Darüber hinaus bearbeitet die Klimaschutzleitstelle viele weitere Themen, die die Stadtverwaltung oder die BürgerInnen Hannovers in Bezug auf Klimaschutz und Klimawandel betreffen. Die Leitstelle ist Teil der Klimaschutzregion Hannover, in der alle Organisationen und Institutionen der Region Hannover an gemeinsamen Klimaschutzkonzepten oder -projekten arbeiten“ (Landeshauptstadt Hannover 2009b).

Die Klimaschutzleitstelle ist somit auch zuständig für die ökologische und energierelevante Umweltberatung, wie sie im Kronsberg erprobt wurde. Da sich die obligatorische Umweltberatung in Kronsberg bewährt hatte, beschloss der Rat der Stadt Hannover, im Zusammenhang mit der Einführung der „Ökologische[n] Standards beim Bauen im kommunalen Einflussbereich“ (vgl. Kap. 10.3.9.3), die Umweltberatung auf das gesamte Stadtgebiet auszuweiten. So berät die Klimaschutzleitstelle z.B. beim Verkauf städtischer Grundstücke in Hannover. Wenn die Vor-Ort-Umweltberatung in Kronsberg 2013 infolge sinkenden Bedarfs eingestellt wird, wird diese dann auch von der Klimaschutzleitstelle fortgeführt. Auf diese Weise kann das Beratungsangebot, das sich in Kronsberg bewährt hat, bedarfsorientiert und langfristig fortgesetzt werden (I-1 2011).

Zudem ist die Klimaschutzleitstelle für die Integration von Klimaschutzbelangen in städtebauliche Wettbewerbe und Projekte ein wichtiger Partner geworden (I-1 2011). Während vor der Kronsbergrealisierung für die Integration umweltrelevanter Belange in städtebauliche Projekte nur eine begrenzte Sensibilität bestanden hatte, hat sich mittlerweile ein Verständniswandel vollzogen. Neben dem allgemeinen Verständniswandel für die Bedeutung des Umwelt- und Klimaschutzes und den positiven Erfahrungen in Kronsberg, sind auch die kontinuierliche Sensibilisierungsarbeit des Bereichs Umweltschutz und gesetzliche Veränderungen (z.B. Novelle BauGB) wesentliche förderliche Faktoren für den Bedeutungsgewinn gewesen (I-1 2011).

10.3.9.2 Umweltberatung durch die Klimaschutzagentur Region Hannover und Netzwerk Klimaschutzregion Hannover

Da sich die Arbeit der KUKA bewährt hat und weiterhin ein großer Bedarf an Information und Beratung

im Themenfeld Umweltkommunikation für die gesamte Region gesehen wurde, wurde beschlossen, ihre Arbeit fortzusetzen und über Kronsberg hinaus auf die gesamte, 1,2 Mio Einwohner umfassende Region Hannover auszuweiten¹⁹⁸ (I-2 2011a). Dazu wurde 2001 die gemeinnützige **Klimaschutzagentur Region Hannover GmbH** durch die Landeshauptstadt Hannover, die Region Hannover, die Stadtwerke Hannover AG, die Üstra sowie fünf mittelständische Unternehmen gemeinsam mit einem eigens ins Leben gerufenen Förderverein gegründet (Landeshauptstadt Hannover 2002: 5). Die Klimaschutzagentur hat zum Ziel, alle regionalen Klimaschutzaktivitäten zu bündeln und die Rolle des Klimaschutzes als Wachstumsmotor in der Region weiter auszubauen. Sie informiert und berät Bürger, Unternehmen und Kommunen und unterstützt die Markteinführung von Energieeffizienz-Technologien sowie die Nutzung regenerativer Energien in der Region Hannover. Zudem entwickelt und fördert sie als Impulsgeber für Politik und Wirtschaft Pilotprojekte und Kampagnen (Klimaschutzagentur 2011)¹⁹⁹.

2003 wurde das **Netzwerk Klimaschutzregion Hannover** gegründet, in dem sich die Region und die Landeshauptstadt Hannover, der enerCity-Förderfonds proKlima, die Klimaschutzagentur, die Stadtwerke Hannover AG, die Wirtschaftsentwicklungsgesellschaft hannoverimpuls GmbH sowie das Kompetenzzentrum für Energieeffizienz zu einem Netzwerk zusammengeschlossen haben. Ziel ist eine starke Reduzierung der regionalen Treibhausgase bei gleichzeitiger Stärkung der regionalen Wirtschaft und der Schaffung einer möglichst großen Zahl von Arbeitsplätzen (Klimaschutzagentur 2011)²⁰⁰.

Durch die Initiierung dieser Institutionen wird die Förderung des Klimaschutzes auf hohem Niveau gesichert und zudem durch verschiedene Vernetzungsmechanismen abgestimmt.

Angeregt durch die Erfahrungen in Kronsberg (der somit eine Vorreiterrolle eingenommen hat), ist es mittlerweile üblich, die Umweltbelange in neue Projekte mit einzubeziehen, und es wird ihnen ein hoher Stellenwert beigemessen. Somit hat sich seit der Realisierung des Kronsbergs ein Verständniswandel vollzogen: Während zu Beginn des dortigen Projekts die Mitarbeitenden der umweltbezogenen Abteilungen der Stadtverwaltung noch darum kämpfen mussten, Umweltbelange zu integrieren und Umweltbelangen eine hohe Priorität beizumessen, ist es fünfzehn Jahre später fast zu einer Selbstverständlichkeit geworden, in jedes Projekt auch Umweltbelange und den Klimaschutz zu integrieren (I-1 2011).

10.3.9.3 Ökologische Standards beim Bauen im kommunalen Einflussbereich

Zur Realisierung des Modellquartiers Kronsberg war Anfang der 1990er Jahre im Rahmen des dezentralen Expo-Projekts „Ökologische Optimierung Kronsberg“ der sogenannte *Kronsberg-Standard* erarbeitet worden. Dieser umfasst u.a. die Teilbereiche energetische Optimierung, Regenwasser und Trinkwasser, Abfall- und Bodenmanagement. Diese Standards wurden im städtebaulichen Vertrag und in den Grundstückskaufverträgen niedergeschrieben, um ihre Umsetzung sicherzustellen.

Auf der Grundlage der in Kronsberg gesammelten Erfahrungen wurden diese Standards im Folgenden überarbeitet und zudem dem Fortschritt der Technik angepasst. Diese optimierten – in Anlage 1 zur Drucksache Nr. 1440/2007 „Ökologische Standards beim Bauen im kommunalen Einflussbereich“ festgeschriebenen – Standards wurden vom Rat der Stadt Hannover im September 2007 beschlossen. Damit wird der verbesserte Kronsberg-Standard und eine Beratungspflicht im Rahmen von vertraglichen Vereinbarungen (vgl. Kap. 10.3.9.1) auf das gesamte Stadtgebiet angewendet, wodurch ein wesentlicher Beitrag zur nachhaltigen Verbesserung der Umwelt- und Lebensbedingungen geleistet wird (Landeshauptstadt Hannover 2007a).

10.3.10 Übertragung der Erfahrungen im sozialen Bereich: Weiterentwicklung und Ausdehnung der stadtteilbezogenen Arbeit auf andere Stadtteile

Neben der Übertragung der Erfahrungen im ökologischen Bereich sollte das übrige Stadtgebiet auch von den Kronsberg-Erfahrungen im sozialen Bereich profitieren. In Politik und Verwaltung herrschte die Auffassung vor, nicht nur einen neuen Modellstadtteil realisieren zu wollen, sondern auch Verantwortung für die Gesamtstadt zu übernehmen. Den Bürgern in der übrigen Stadt sollte gezeigt werden,

¹⁹⁸ An dieser Stelle sei angemerkt, dass das Angebot zwar auf die gesamte Region ausgeweitet wurde, aber aufgrund begrenzter finanzieller und personeller Ressourcen ohne eine intensive Betreuung vor Ort, wie sie von der KUKA in Kronsberg bereitgestellt worden war (I-2 2011a).

¹⁹⁹ Weitere Informationen: siehe auch <http://www.klimaschutz-hannover.de>

²⁰⁰ Weitere Informationen: siehe auch <http://www.klimaschutz-hannover.de>

dass sie nicht vergessen wurden und dass auch für sie aus dem neuen Stadtteil ein Nutzen erwächst. Im Zusammenhang mit der teils umstrittenen Durchführung mit der Expo war dies nicht nur aus reinen Nachhaltigkeitsgesichtspunkten das Ziel, sondern auch, um für die Expo und deren Projekte den Nutzen hervorzuheben und somit die Zustimmung in der Bevölkerung zu erhöhen.

Jedoch ist auch festzuhalten, dass in Hannover bereits seit der 1970er Jahren eine ausgeprägte lokale Kultur der Anwaltsplanung (Selle 1998) und anderer Formen der Bürgerbeteiligung bestand. Zudem war seit den 1980er Jahren ein vermehrtes bürgerschaftliches Engagement zu beobachten, das auch von öffentlicher Seite gefördert wurde (vgl. Volkshochschulkurse zum Thema Stadtteilplanung und Bürgeraktivierung). Anfang der 1990er Jahre waren diese Bürgerinitiativen auch im Rahmen der Expo und im Protest gegen Expo-Auswirkungen aktiv.

Es setzte sich in den 1990er Jahren die Auffassung durch, dass Politik und Planung öffentlicher erörtert und die Beteiligungskultur stärker gefördert werden sollten. Dies fand 1995 Ausdruck in einem Ratsbeschluss, in dem es heißt: "Unverzichtbar für die Auseinandersetzung mit Zukunftsaufgaben der Stadtentwicklung in Hannover ist das Zusammenführen aller relevanten Akteure in gemeinsame Beratung und die umfassende Information und Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger" (Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover 1998: 47).

10.3.10.1 Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover e.V.

Als Konsequenz des zitierten Ratsbeschlusses wurde 1995 das Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover in der Rechtsform eines eingeschriebenen Vereins gegründet. Es sollte einen öffentlichen Stadt-Dialog fördern, Verbände, Initiativen und Einzelpersonen beraten und unterstützen und sich eigenständig mit Problemen der Stadtentwicklung und Projekten auseinandersetzen. Ein Beirat mit Fachleuten aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Planung begleitet die Arbeit des Büros zudem beratend und reflektierend (Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover 1998: 46 f.). Ein zentraler Handlungsbereich, in dem das Bürgerbüro aktiv ist, ist die Verbesserung der Wohn- und Aufenthaltsqualität in Hannovers Stadtteilen, um die Stadt Hannover für junge Menschen und Familien attraktiv zu halten und somit den ausgeprägten Tendenzen der Abwanderung dieser Bevölkerungsgruppen in das Umland entgegenzuwirken. Neben der Förderung gemeinschaftlicher und innovativer Bau- und Wohnprojekte gehört dazu auch insbesondere die Beschäftigung mit Fragen der Gestaltung und Aufwertung öffentlicher Räume und der Revitalisierung von Brachflächen.

Das Bürgerbüro wurde mit Mitteln aus dem öffentlichen Haushalt zunächst als zeitlich befristetes Experiment finanziert. Relativ schnell zeigte sich aber ein hoher Bedarf. In der Tat wurde das Bürgerbüro rege konsultiert, und seine Arbeit bewährte sich über die Jahre. So hat sich das Bürgerbüro als intermediäre Instanz und zentrale Institution im Dialog zur Stadtentwicklung und in der Förderung der lokalen Beteiligungskultur fest etabliert.

10.3.10.2 Übertragung der Erfahrungen mit der vernetzten Stadtteilarbeit auf das gesamte Stadtgebiet

Da die Übertragung der vernetzten Stadtteilarbeit auf alle Quartiere zu kosten- und ressourcenaufwendig war, man aber dennoch der stadtteilbezogenen Arbeit einen hohen Stellenwert beimaß, entschied sich die Stadt für die Erarbeitung bedarfsorientierter stadtteilbezogener Konzepte. Zur Verbesserung der Wohnqualität und zur Förderung lebendiger Stadtteile zum Erhalt der Attraktivität des Standorts Hannover wurden mehrere Programme initiiert:

- **Integrative Stadtteilarbeit**

Als ein wichtiger Bestandteil der von Politik und Verwaltung erarbeiteten Strategie zur Stärkung der Stadtteile wurde im Jahr 2004 das Modellvorhaben integrative Stadtteilarbeit initiiert. Im Rahmen dieses Instruments sollten Modellprojekte für eine ganzheitliche und nachhaltige Stadtteilentwicklung in solchen Stadtteilen initiiert werden, in denen weder das Programm „Soziale Stadt“ noch Projekte des Quartiersmanagements stattfanden. In der Tat handelte sich dabei um Stadtteile, in denen die Förderschwelle für diese Programme noch nicht erreicht waren, in denen aber bereits negative Entwicklungen absehbar waren. Anstatt in diesen Fällen zu warten, bis sich die Situation so weit verschlechtert hatte, dass sie die Kriterien des Programms „Soziale Stadt“ erfüllte, griff die Stadt präventiv ein, um frühzeitig gegen die negativen Entwicklungen vorgehen zu können (I-2 2011a). In dem mehrjährigen Modellvorhaben waren drei Planungsbüros von der Verwaltung beauftragt, in neun Stadtteilen „vernetzende Stadtteilkonferenzen“ durchzuführen. Ziel war es, lokale Akteure, die lokale Wirtschaft (z.B. Gewerbetreibende) und Institutionen (z.B. Schulen und soziokulturelle Einrichtungen) für den eigenen Stadtteil zu gewinnen und das lokale Bürgerengagement zu stärken (Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover 2008: 2). Themenbereiche der Initiativen

waren u.a. die Verbesserung der ökonomischen Situation (Einzelhandel) und der Standortqualitäten, die Aufwertung des öffentlichen Raumes und die Stellungnahme zu aktuellen Stadtentwicklungsprojekten und zur Berücksichtigung lokaler Bedürfnisse in ihnen. Inwiefern die angestoßenen Prozesse und neuen Strukturen, wie beispielsweise neu eingerichtete Arbeitskreise, Vereine und sonstige Bürgerinitiativen zu aktuellen stadtteilbezogenen Themenbereichen auf Dauer in den Stadtteilen erhalten bleiben, ist noch abzuwarten. Im Abschlussbericht wurde die Einrichtung einer Koordinierungsstelle in der Stadtverwaltung für die Akteure der integrativen Stadtteilarbeit als sinnvoll hervorgehoben (Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover 2008: 29).

- **Hannover heißt Zuhause**
Von 2003 bis 2011 wurde eine Marketing- und Kommunikationskampagne „Hannover heißt Zuhause“ durchgeführt. Dieses von Werbemaßnahmen und Öffentlichkeitsarbeit begleitete Programm hatte als Teil der Strategie gegen die Abwanderung zum Ziel, „die Vorzüge der verschiedenen Stadtteile als sichtbares Zeichen eines funktionierenden Stadtteillebens einer größeren Öffentlichkeit bewusster [zu machen], das für das Gefühl „sich Zuhause zu fühlen“ sehr wichtig ist“ (Landeshauptstadt Hannover 2011). Die Maßnahmen vor Ort wurden von sogenannten "StadtteilkoordinatorInnen" aus der Stadtteilkulturarbeit, seit 2008 auch aus dem Stadtbezirksmanagement, initiiert und koordiniert. Die mit Hilfe des Bürgerengagements durchgeführten Maßnahmen umfassten u.a. die Organisation eines Straßen- oder Nachbarschaftsfestes, die Initiierung historischer Stadtteilspaziergänge, aber auch die Erstellung von Stadtteilbroschüren. Die Kampagne wurde in einem Drittel der hannoverschen Stadtteile durchgeführt. 2011 wurde sie jedoch wegen der Haushaltskonsolidierung eingestellt, was aber auch durch die positive Entwicklung bei den Einwohnerzahlen gerechtfertigt ist (Landeshauptstadt Hannover 2011).
- **Hannover schafft Platz**
Im Jahr 2000 wurde mit dem Ziel der Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Raumes in den Stadtteilen ein 10-Jahres-Programm zur Umgestaltung von Stadtplätzen aufgelegt. In 21 Stadtteilen wurden Projekte zur Aufwertung öffentlicher Stadtteilplätze unter Beteiligung der lokalen Bevölkerung, der lokalen Politik und der Verwaltung initiiert und durchgeführt. Das Stadtplatzprogramm verstand sich dabei „als kommunikativer Lernprozess, der die Alltagserfahrungen der Anwohner/innen und Nutzer/innen mit den Kenntnissen der Expert/innen zusammenbringt“ (Kuklinski 2011: 2). Die Auswertungsmaßnahmen wurden mit insgesamt 8 Mio. € finanziert. Aus diesen Projektmitteln wurde auch die in Kap. 10.3.1 erwähnte Aufwertung des Stadtteilplatzes Thie in Kronsberg finanziert.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass – auch wenn in Hannover schon seit langem eine ausgeprägte Beteiligungskultur vorherrschte – durch die Schwerpunktsetzung auf die soziale Dimension bzw. die stadtteilbezogene Arbeit im Rahmen der Entwicklung des neuen Quartiers Kronsberg die stadtteilbezogene Arbeit und in diesem Zusammenhang die intermediären Instanzen eine neue Wertschätzung und neue Impulse erhielten (I-2 2011b). Durch die verschiedenen Programme und Maßnahmen während der Realisierung des Kronsbergs, aber auch räumlich und zeitlich darüber hinaus, sollten die Potenziale der Bürgerbeteiligungs- und Stadtteilkultur in Hannover stärker genutzt und in Wert gesetzt werden. Eine Herausforderung besteht nun darin, in Zeiten knapper kommunaler Haushalte die Balance zwischen den Kosten und dem häufig schwer zu kalkulierenden Nutzen der intermediären Instanzen zu halten (vgl. Stadttrendite in Kap. 4.4.2.2.c).

10.3.11 Umgang mit äußeren Einflüssen

Es kann auch manchmal äußere Einflüsse geben, die sich positiv oder negativ auf die baulichen Strukturen oder das Stadtteilleben auswirken. So lag z.B. die Vermutung nahe, dass sich die Finanzkrise von 2008 auf die Bewohnerzusammensetzung, das Stadtteilleben oder auf andere Charakteristika des Stadtviertels auswirkt hat. Die geführten Gespräche haben diese Vermutung aber nicht bestätigt (I-3 2011). Der hohe Anteil an Kronsbergbewohnern, die Transferleistungen beziehen, ist z.B. unverändert geblieben. Dagegen haben die Mitarbeitenden des KroKuS schon ab 2007 leichte Veränderungen wahrgenommen, wie z.B., dass sich die finanzielle Situation einiger Bewohner verschlechtert hat. Da die Veränderungen aber von sehr geringer Bedeutung waren, wird hier nicht näher darauf eingegangen.

Dagegen haben sich die veränderte Nachfrage nach Mietwohnungen und Eigentümerwechsel bzw. Änderungen in der Führungsweise von Wohnungsunternehmen (vgl. auch Kap. 10.3.3.1) auf das

Quartier in stärkerem Maße ausgewirkt. Auch wenn der Einfluss kommunaler Akteure auf solche Veränderungen der Rahmenbedingungen i.d.R. sehr begrenzt ist, ist das Wissen über die Auswirkungen dieser Ereignisse auf das Quartier und das Stadtleben für den Erhalt der Qualitäten auf Dauer dennoch von Bedeutung.

10.3.11.1 Veränderungen am Immobilienmarkt

Wie bereits in den Kapiteln über die Realisierungsphase erwähnt, hat sich der Immobilienmarkt anders als Ende der 1980er Jahre prognostiziert entwickelt. Diese Tendenz setzte sich auch nach Fertigstellung Kronsbergs in den 2000er Jahren fort. D.h. dass auch weiterhin keine ausreichende Nachfrage nach Mietwohnungen besteht. Die Nachfrage nach „Wohnen im Grünen“ und nach familiengerechtem Hauseigentum ist dagegen ungebrochen hoch, und die Abwanderungstendenzen insbesondere der Familien ins Umland bestehen weiterhin. Um der Abwanderung in weniger gut erschlossene Umlandgemeinden vorzubeugen, werden in Kronsberg – anders als ursprünglich vorgesehen – ausschließlich Reihen- und Einfamilienhäuser gebaut werden.

Es ist zu fragen, inwiefern diese Neuerungen noch den Ansprüchen einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen. Auf der einen Seite ermöglicht der Bau der nachgefragten Wohnformen immerhin die Konzentration an einem gut erschlossenen Standort. Dies lässt darauf hoffen, dass die neuen Bewohner, zumindest was ihr Mobilitätsverhalten betrifft, die vorhandenen öffentlichen Nahverkehrsmittel und die sanfte Mobilität zur Fortbewegung nutzen. Die zu den neuen Häusern gehörenden Garagen lassen aber an dieser Hoffnung Zweifel aufkommen. Es scheint eher, dass sich die Siedlungserweiterungen in Kronsberg nicht von klassischen Siedlungserweiterungen unterscheiden, außer, dass es sich bei den neuen Bauten ausschließlich um Passivbauten handelt, die auf kleineren Parzellen gebaut sind als für Einfamilienhäuser üblich.

Auch hier zeigt sich ein Dilemma zwischen den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung und den Wohnwünschen bestimmter Bevölkerungsgruppen.

In der Mittel- und Oberschicht herrscht immer noch die Meinung vor, dass das Einfamilienhaus mit Garten die einzige familienfreundliche Wohnform sei. Zudem hat es die Bedeutung eines Statussymbols. Bei den Bürgern, die aus Unkenntnis über attraktive Alternativen bzw. aufgrund eines mangelhaften Angebots in diesem Segment dieses Wohnziel verfolgen, können neuartige Angebote und die nötige Sensibilisierung zu einem Wandel in der Nachfrage führen. Diese Zielgruppe könnte – mit Unterstützung durch geeignete Maßnahmen – sicher für verdichtete familienfreundliche und qualitativ hochwertige Wohnangebote gewonnen werden. Werbekampagnen zur Sensibilisierung und Information, die besonders diese Zielgruppe anvisieren, könnten neue Interessenten für verdichtete Wohnformen gewinnen und so den Flächenverbrauch reduzieren.

10.3.11.2 Eigentümerwechsel und Großinvestoren

Mitte der ersten Dekade der 2000er Jahre zeichneten sich einige Veränderungen am Immobilienmarkt ab, die sich auch in Kronsberg bemerkbar machten.

Neben dem Nachlassen des Engagements bestehender Wohnungsbauunternehmen, wurden einige an große Investmentfonds verkauft. In den betroffenen Wohnblöcken wurde daraufhin durch die Mieter, dass die Erhaltung des Bestands und der Qualität vernachlässigt wurden. Schäden wurden nicht mehr oder nur nach langen Wartezeiten behoben, und für die Mieter in diesen Wohnblöcken wurde es sehr schwierig, beim Vermieter einen Ansprechpartner für ihre Anliegen zu finden (vgl. Kap. 10.3.3.1).

Bei den 2007 geführten Gesprächen wurde von Schlüsselakteuren im Zusammenhang mit diesen Entwicklungen die Befürchtung geäußert, dass sich dieses Problem ausweiten und verfestigen könnte und somit die errungenen Qualitäten in Kronsberg verloren gehen könnten. In der Tat waren die Jahre 2007/08 durch Großkäufe von Wohnbestand kommunaler Wohnungsbauunternehmen durch internationale Investmentfonds gekennzeichnet (vgl. Kap. 4.4.2.2.1d). Viele Objekte wurden in der Hoffnung gekauft, Objekte später mit Gewinn wieder verkaufen und so hohe Renditen erzielen zu können. Während sich die Situation im nord- und ostdeutschen Raum teilweise dramatisch entwickelt hat, haben sich die Befürchtungen für Hannover nicht bestätigt (I-11 2011). Zudem haben sich die spekulativen Erwartungen der internationalen Großinvestoren teilweise als Fehleinschätzung des deutschen Wohnungsmarktes herausgestellt, die realisierten Renditen fielen nicht so groß aus wie erhofft, so dass sich die große Welle der Aufkäufe – auch als eine Folge der Finanzkrise – mittlerweile etwas abgeschwächt hat. Durch die Finanzkrise hat der deutsche Wohnungsmarkt für Großinvestoren an Bedeutung verloren. Zudem sind die Unternehmen auch vorsichtiger mit Investitionen bzw. Spekulationen geworden und schätzen die Verhältnisse am Immobilienmarkt heute realistischer ein. Auch gibt es heute keine Kommunen mehr, die ganze Pakete kommunalen Wohnungseigentums verkaufen wollen (I-11 2011) (vgl. Kap. 10.3.3.1).

Bei den Wohnblöcken, in denen es infolge eines Wechsels des Eigentümers zu einem Qualitätsverlust in der Bestandserhaltung und Mieterbetreuung kam, handelt es sich also in Kronsberg und im übrigen Hannover um Einzelfälle. Doch auch bei bestehenden Wohnungsbauunternehmen ist durch die gespannte Wirtschaftssituation und als Folge von Einsparungen teilweise eine Verschlechterung im Service zu beobachten.

Obwohl der Verkauf von privaten oder kommunalen Wohnungsbauunternehmen am Immobilienmarkt durchaus normal ist und bei jedem Bauprojekt vorkommen kann, ist diesem Phänomen dennoch Aufmerksamkeit zu schenken, ist doch die Bestandspflege ein wichtiger Faktor für den Erhalt der errungenen Qualitäten, einer ausgeglichenen Sozialstruktur und funktionierender Nachbarschaften. In der Tat kann nicht garantiert werden, dass Bauträger oder Wohnungsbauunternehmen, die bei der Realisierung beteiligt sind und sich durch ihr Engagement im sozialen und ökologischen Bereich ausgezeichnet haben und aus diesem Grund als wichtige Partner mit dem Projekt assoziiert worden sind, auch auf Dauer als Eigentümer erhalten bleiben. Es ergibt sich also die Frage, wie die Qualität trotz solcher Veränderungen am Immobilienmarkt auf Dauer erhalten werden kann. Die Handlungsspielräume für die Kommunen sind in diesem Bereich sehr gering. Im Fall Kronsberg bzw. auch in anderen Fällen in Hannover haben die Erfahrungen gezeigt, dass folgende Maßnahmen – trotz oder gerade wegen der begrenzten Handlungsspielräume – für den langfristigen Qualitätserhalt sehr wichtig sind (I-11 2011):

- Die Information von Mietern über ihre Rechte und die Unterstützung von Mietern bei Problemen mit ihren Vermietern durch eine intermediäre Instanz, im Fall Kronsberg vor allem dem Mieterbüro und dem KroKuS in der Anfangsphase.
- Der Aufbau und die Pflege von Kontakten zu den betroffenen Unternehmen, um „immer mal wieder an geeigneter Stelle“ darauf hinzuweisen, dass ein stärkeres Engagement für ihre Immobilienobjekte, ihr direktes Umfeld, aber auch für den Stadtteil als Ganzes und das Stadtteilleben von kommunaler Seite gewünscht wird und auch von Nutzen für die betroffenen Unternehmen ist. In diesem Bereich waren in den ersten Jahren der Nutzungsphase die Mitarbeitenden des KroKuS sehr aktiv. Dieses Engagement wird heute – wenn auch in reduzierter Form - vom Fachbereich Planen und Wohnen fortgesetzt.

Die Erfahrungen in Hannover haben weiterhin gezeigt, dass es Strukturen gibt, die weniger anfällig für Qualitätsverluste sind, und mit denen die Gefahr eines Qualitätsverlusts durch Eigentümerwechsel reduziert werden kann (I-11 2011):

- Kleinteilige städtebauliche Strukturen sind für diese Probleme weniger anfällig als große Baublöcke.
- Kleine Genossenschaften und Baugruppen sind i.d.R. weniger anfällig als große Eigentümer, und Genossenschaften im Allgemeinen weniger als private oder kommunale Wohnungsunternehmen.

Dies hängt zum einen mit der stärker verankerten Identität der Eigentümer mit ihrem Bauprojekt in kleinteiligen und genossenschaftlichen Strukturen zusammen. Darüber hinaus besteht von der Nachfrageseite aufseiten der Großinvestoren kein oder nur geringes Interesse am Kauf zu kleinteiliger Strukturen. Aber auch wenn durch kleinteilige Eigentümerstrukturen in Form von Baugruppen oder Genossenschaften die Risiken gesenkt werden, bleibt weiterhin die Gefahr des Qualitätsverlusts auf Dauer bestehen. Denn auch in kleinteiligen Strukturen kommt es über die Jahre zu einer natürlichen Fluktuation und Neueigentümer, die nicht beim Realisierungsprozess mitgewirkt haben, haben eine andere Beziehung zu ihrem Eigentum und seiner Umgebung als die ursprünglichen Eigentümer.

Zudem besteht das Problem, dass nicht in allen Regionen die Tradition oder Mentalität für kleinteilige Baugruppen- oder Genossenschaftsstrukturen bestehen. So ist trotz der Förderung und Information in Hannover ein wesentlich geringeres Interesse für solche gemeinschaftlichen Projekte vorhanden als im süddeutschen Raum (vgl. Vauban in Freiburg und die Südstadt in Tübingen). Ist kein ausreichendes Interesse Bauwilliger an kleinteiligen Projekten am geplanten Standort vorhanden, ist die Gemeinde auf größere Investoren angewiesen. Zudem verfügen größere Bauträger auch über umfangreichere Ressourcen. So waren sie z.B. in Kronsberg eher bereit zu investieren, bzw. konnten das Risiko der großen Konkurrenz am Standort Kronsberg auf sich nehmen und sich Wohnprojekte leisten, die für den damaligen Zeitpunkt innovativ und mit einem gewissen Absatzrisiko verbunden waren.

Grundsätzlich besteht jedoch das Problem, dass derartige Realisierungen Unternehmen benötigen, die bereit sind, in das Bauprojekt zu investieren. Auch wenn lokal verankerte Unternehmen i.d.R. engagierter sind, so findet man aber nicht immer solche, die auch vor Ort investieren wollen.

Für Kronsberg lässt sich festhalten, dass es zum damaligen Zeitpunkt nur eine sehr geringe Nachfrage durch kleinteilige Strukturen gab. Dagegen hat das Engagement großer Genossenschaften, her-

ausragender privater Wohnungsbauunternehmen und kommunaler Wohnungsbaugesellschaften oder z.B. auch der ehemaligen Wohnungsgesellschaft des Landkreises einen großen Beitrag zur Realisierung der besonderen Qualitäten geleistet. Im Vergleich zu anderen Stadtteilen lässt sich festhalten, dass das Engagement der Bauräger in Kronsberg nicht nur für den Qualitätserhalt ihrer eigenen Immobilienobjekte, sondern auch für das Stadtleben, die Mieterbeteiligung etc. sehr stark ausgeprägt ist. Wenn nun das Engagement in Kronsberg nachlässt, handelt es sich aus gesamtstädtischer Sicht eher um ein „Luxusproblem“ auf sehr hohem Niveau, wobei sich die Situation jetzt „normalisiert“ und sich dem gesamtstädtischen Durchschnitt anpasst (I-11 2011).

Aus Sicht der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung sollte aber der Maßstab nicht am bestehenden Durchschnitt angesetzt werden, sondern geschaut werden, welche Möglichkeiten es gibt, um die errungenen Qualitäten auch auf Dauer erhalten zu können.

10.4 Fazit

Abschließend wird querschnittsorientiert die Bedeutung einer Steuerung im Sinne von Urban Governance in der Nutzungsphase herausgearbeitet. Dazu werden zunächst in Kap. 10.4.1 die zentralen Anforderungen, die sich in Abgrenzung zur Realisierungsphase während der Nutzungsphase stellen, resümiert, und es wird der Frage nachgegangen, ob und wenn ja, inwiefern die Steuerungsprozesse der Logik von Urban Governance folgen. Es wird zudem den Fragen nachgegangen, welche Auswirkungen die Ausprägung des Steuerungsprozesses auf die Projektqualität und die Steuerungsfähigkeit hat und welche Rückschlüsse daraus gezogen werden können. In diesem Zusammenhang werden auch kooperationshemmende Faktoren identifiziert, die sich negativ auf die Projektqualität ausgewirkt haben, und es wird der Einfluss der Rahmenbedingungen betrachtet. In Kap. 10.4.2 werden die in Kap. 10 identifizierten Faktoren, die den Steuerungsprozess in Kronsberg während der Nutzungsphase beeinflusst haben, in zusammenfassender Form dargestellt. Schließlich werden in Kap. 10.4.3 Schlussfolgerungen aus der Identifizierung und Untersuchung der Handlungsfelder gezogen.

10.4.1 Bedeutung von Steuerung im Sinne von Urban Governance während der Nutzungsphase

Im Gegensatz zur Realisierungsphase, in der die Erarbeitung der Nachhaltigkeitsstandards und ihre Umsetzung die zentrale Aufgabe bilden, bestehen während der Nutzungsphase die zentralen Herausforderungen

- im Aufbau und der Verstetigung eines gesunden Stadtlebens und der Integration in das bestehende Stadtgefüge;
- im Substanzerhalt und der Pflege der errungenen Qualitäten;
- ggf. in einer Behebung von Planungsfehlern und in der Anpassung an neue Entwicklungen, die durch externe oder interne Faktoren hervorgerufen wurden;
- im Bereich der gestaltende Steuerung bei Siedlungserweiterungen;
- in der Übertragung der Erfahrungen auf das übrige Stadtgebiet und auf zukünftige Realisierungen.

Diese Herausforderungen bedürfen einer anderen Art von Organisations- und Steuerungsformen als die Planung und der Bau eines neuen Quartiers. Die Analyse der Nutzungsphase hat gezeigt, dass viele der aufgetretenen Herausforderungen einer Steuerung bedürfen, um die errungenen Qualitäten auch auf Dauer erhalten zu können. Dabei gilt es zum einen, mit den verschiedenen Entwicklungen innerhalb des Quartiers und der Stadt umzugehen, und zum anderen, auf externe Einflussfaktoren zu reagieren und negativen Entwicklungen aktiv entgegenzuwirken. Mit der Erstellung eines nachhaltigen Quartiers ist die Arbeit also nicht abgeschlossen, sondern fängt erst richtig an. Die Etablierung der Nachhaltigkeit ist kein Selbstläufer, sondern bedarf permanenter Pflege und dauernden Unterhalts.

Hinsichtlich der Interdependenzen und des Zusammenspiels der während der Nutzungsphase relevanten Handlungsebenen ist eine im Vergleich zur Realisierungsphase **zunehmende Bedeutung der Quartiersebene** zu beobachten. Dies geschieht vor allem durch die Anwesenheit und die Aktivitäten zweier determinierender Akteursgruppen, nämlich den Bewohnern und Nutzern sowie dem Stadtteilzentrum als intermediärer Instanz. Letztere ist räumlich auf der Quartiersebene verankert, aber als Schnittstelle der vertikalen Koordination im Idealfall mit den übergeordneten Ebenen und der kommunalen Verwaltungsebene gut vernetzt. Doch auch wenn während der Nutzungsphase die Quartiers-

ebene im Vergleich zur kommunalen Ebene durch einen erheblichen Bedeutungszuwachs gekennzeichnet ist, so hat die kommunale Ebene ihre determinierende Stellung doch behalten. So bestehen relevante Einflüsse der kommunalen Ebene z.B. durch Wahlen kommunaler Vertreter. Vor allem aber bleiben weiterhin viele Entscheidungskompetenzen auf kommunaler Ebene, wie z.B. hinsichtlich der Haushalte, die auf Quartiersebene zur Verfügung stehen, oder der Entscheidung zur Fortsetzung oder Einstellung kooperativer Arbeitsweisen.

Im Folgenden wird der Hypothese nachgegangen, ob Steuerung im Sinne von Urban Governance auch für die Steuerung der Handlungsanforderungen, die sich in der Nutzungsphase stellen, einen Mehrwert bringt. Dazu wird zunächst geschaut, inwiefern die Steuerungsprozesse während der Nutzungsphase einer Steuerung im Sinne von Urban Governance entsprechen, welche Auswirkungen die Art der Steuerung hat, und darauf aufbauend, welche Folgerungen aus den Beobachtungen gezogen werden können.

Ausprägung der Urban Governance-Merkmale

Unter Berücksichtigung der fünf Merkmale für Urban Governance wird im Folgenden untersucht, inwiefern der Nutzungsprozess einem Urban Governance-Prozess entspricht:

- Bezüglich des Merkmals der **Multiakteurskonstellation** kann festgehalten werden, dass es zu einer Reduzierung der Akteure kam, wobei die starke Stellung der öffentlichen Hand bestehen blieb. Diese Reduzierung ist zum einen auf die Abnahme der Anzahl und des Umfangs der Aufgaben, die sich während der Nutzungsphase stellen und die einer Steuerung bedürfen, zurückzuführen. Zum anderen hängt sie mit der Einstellung von Führungspersonen zum Steuerungsbedarf, zur desolaten Haushaltslage und zu den damit verbundenen Personaleinsparungen zusammen. Vor diesem Hintergrund hat sich auch die Anzahl der intermediären Akteure drastisch reduziert, so dass die **Intermediarität** nun insbesondere vom KroKuS sichergestellt wird, bis Ende 2010 zudem auch vom Stadtteilkoordinator. Die Bürger erhalten über das stark auf Bürgeraktivierung ausgelegte Konzept der sozio-kulturellen Stadtteilarbeit günstige Rahmenbedingungen, so dass sich das bürgerschaftliche Engagement auf hohem Aktivitätsniveau hält. Mit der Gründung der Freiwilligenorganisation bekommen sie einen Bedeutungszuwachs, so dass sich ihre Position und Einflussmöglichkeiten gegenüber der Realisierungsphase verbessert haben.
- Hinsichtlich des Merkmals des **Mix von Steuerungsformen** und ihrer Einbettung in rechtsstaatliche Regelsysteme lässt sich beobachten, dass die Steuerungsform Hierarchie den Prozess noch stärker dominiert als während der Realisierungsphase, und dass die Kooperation stark an Bedeutung eingebüßt hat. Die integrative Stadtentwicklung als umfassendes und alle Sektoren vernetzendes Instrument zur Prozesssteuerung wurde eingestellt. Nur noch vereinzelt wird sie informell weitergelebt bzw. in manchen Bereichen fortgeführt, wie z.B. im Umweltbereich und bei der Integration der Umwelt- und Energiebelange. Die vernetzte Stadtteilarbeit funktioniert gut und wird zur Zeit noch fortgesetzt. Dagegen ist der Bereich der vernetzten Stadtteilarbeit, der die Vernetzung und Kooperation mit den entsprechenden Verwaltungseinheiten umfasst, problematisch und funktioniert nur noch in reduzierter Form und mit großen Reibungsverlusten. Auch die Umweltkommunikation wurde sehr stark reduziert und wird vor allem noch zur Sicherstellung der ökologischen Qualitäten der Siedlungserweiterung und zur Information und Sensibilisierung der Neubürger fortgesetzt.
- Die **Informalität** besteht noch in den wenigen Bereichen, in denen noch mit vernetzten Arbeitsmethoden gearbeitet wird. Insbesondere im Rahmen der Stadtteilkoordination und der vernetzten Stadtteilarbeit haben sich informelle Formen des Austauschs zur Lösungssuche bewährt. In Zukunft wird sich das aber wegen der kooperationshemmenden Rahmenbedingungen und des Wegfalls der Stadtteilkoordination sicher noch weiter reduzieren.
- Bezüglich der **territorialen Neuorientierung** lässt sich festhalten, dass im Rahmen der vernetzten Stadtteilarbeit im Sinne einer variablen Geographie eine situations- und bedarfsgerechte Einbeziehung der angrenzenden Stadtteile und konkreter Zielgruppen erfolgt. In der Tat herrscht in der vernetzten Stadtteilarbeit ein stark verankertes Bewusstsein für die geografische Integration des Stadtteils das angrenzende Stadtgefüge vor. Diese Integration wird über den Ansatz der zielgruppenspezifischen Stadtteilarbeit gewährleistet. Auf den zuständigen Verwaltungsebenen ist dieses Bewusstsein dagegen weniger stark ausgeprägt.
- Eine **gemeinsame langfristige Vision aller Beteiligten für das Gesamtprojekt** ist kaum noch vorhanden. Das Problem besteht darin, dass es sich bei der Stadtteilentwicklung bzw. beim Erhalt der errungenen Qualitäten um ein interdisziplinäres Handlungsfeld handelt, in dem es an übergeordneter Führung fehlt. Auch wenn die Verwaltungseinheiten, die sich mit Stadtplanung

beschäftigen, für die Übernahme einer Gesamtverantwortung und Gesamtkoordination prädestiniert wären (wie sie das auch während der Realisierungsphase getan haben), wird von den Führungspersonen dafür keine Notwendigkeit gesehen, ein Umstand, der auch auf das bei ihnen vorherrschende sektoral begrenzte Verständnis von Stadtplanung zurückzuführen ist. Eine gemeinsame langfristige Vision gibt es nur noch in fragmentierter Form in einzelnen Teilbereichen, wie z.B. bei den Mitarbeitenden des KroKuS und im Umweltbereich der Verwaltung.

Unter Berücksichtigung der Ausprägung dieser fünf Merkmale lässt sich zusammenfassend festhalten, dass die Steuerung des Prozesses während der Nutzungsphase nur noch **in sehr begrenztem Maße einer Steuerung im Sinne von Urban Governance im weiten Sinne** folgt. In der Tat wurde nach Fertigstellung des überwiegenden Teils des Quartiers in den meisten Bereichen wieder sehr schnell eine hierarchische Steuerung eingeführt. Traditionelles, sektorspezifisches Verwaltungshandeln ersetzte in den letzten zehn Jahren zunehmend die während des Realisierungsprozesses eingeführten und auf Kooperation beruhenden, vernetzten Arbeitsweisen.

Eine Ausnahme scheint bei der Fortsetzung vernetzter Arbeitsweisen zwischen den Bereichen Umwelt und Wirtschaftsförderung zu bestehen. In der Tat haben sich diese Kooperationen als sehr fruchtbar erwiesen und bringen einen Qualitätszuwachs z.B. durch die stetige Integration der Umweltbelange in die vom Bereich Wirtschaft abzuschließenden Grundstückskaufverträge. In den umweltbezogenen Bereichen war aber auch die Dezernatsleitung aufgeschlossener gegenüber der vernetzten Arbeitsweise als in anderen Dezernaten, was sich neben dem Engagement der Mitarbeitenden der Verwaltung förderlich für den Erhalt der vernetzten Arbeitsweisen ausgewirkt hat. Dennoch hat sich die Kooperation nicht in allen Teilbereichen automatisiert, sondern es bedarf ab und zu bzw. bei manchen Projekten schon noch der Initiative bzw. des Drucks der Mitarbeitenden aus dem Bereich Umwelt, um nicht vergessen zu werden.

Nur im Rahmen des Instruments der vernetzten Stadtteilarbeit ist bei der Arbeit *im* Stadtteil noch eine Steuerung im Sinne von Urban Governance zu beobachten (vgl. Kap. 10.3.2). Was jedoch die Zusammenarbeit mit den zuständigen kommunalen Verwaltungseinheiten betrifft, so wurde auch von Akteuren im Quartier eine starke Abnahme der kooperativen und vernetzten Arbeitsweisen seitens vieler der zuständigen Verwaltungsstellen beobachtet und bedauert.

Vorteile der kooperativen Steuerung

Die Wiedereinführung der hierarchischen Steuerung wird von den Mitarbeitenden, die in die Realisierungsphase involviert waren und sich die kooperativen Arbeitsweisen angeeignet hatten, als Qualitätsverlust empfunden. Auch die Analyse der Prozessorganisation nach dem Jahr 2000 und der seit Beginn der Nutzungsphase relevanten Handlungsfelder hat an mehreren Stellen eine Qualitätsminderung aufgezeigt, in denen kooperative Arbeitsmethoden zu Gunsten sektororientierter hierarchischer Steuerung aufgegeben wurden. In der Tat hat sich gezeigt, dass in den Situationen, in denen kooperiert und Anliegen koordiniert wurden,

- schneller und effizienter auf auftauchende Probleme reagiert werden konnte und
- eine kohärente und harmonische städtebauliche Fortsetzung gewährleistet werden konnte.

Die steuernde und gestaltende Stadtteilkoordination und die vernetzte Stadtteilarbeit haben sich im Rahmen der Untersuchung als wichtige Instrumente für den Erhalt der Nachhaltigkeitsqualitäten erwiesen. Gleichzeitig wurde deutlich, dass durch sektorales Verwaltungshandeln ein Mehrwert eingebüßt wird, wenn Kooperation und Koordination nicht ausreichend ausgeprägt sind. Unzureichende Informationsweiterleitung, Reibungsverluste durch mangelhafte Abstimmung und längere Verwaltungswege sind die Folge.

Es ist interessant zu beobachten, dass selbst die positiven Erfahrungen während der Realisierungsphase und der ersten Jahre der Nutzungsphase anscheinend nicht ausgereicht haben, um alle beteiligten Akteure vom Mehrwert einer kooperativen Arbeitsweise zu überzeugen. Ein über zehn Jahre dauernder Realisierungsprozess und Erfahrungen mit einer vernetzten Arbeitsweise sind nicht per se ausreichend, um eine vernetzte Arbeitsweise auf Dauer zu installieren. Wie die Analyse gezeigt hat, liegen die **Hindernisse**

- in der unterschiedlichen Wahrnehmung der Kooperationserfolge: Die Erfolge werden auf andere Faktoren wie z.B. Glück oder günstige Rahmenbedingungen zurückgeführt und nicht auf die kooperative Arbeitsweise. So werden z.B. von manchen Führungspersonen die Stadtteilkoordination oder die vernetzte Stadtteilarbeit als unnützlich angesehen (I-2 2011b; I-3 2011). Hierbei wäre interessant zu klären, inwiefern es sich dabei um die tatsächlichen Wahrnehmungen der Führungspersonen oder um vorgeschobene, nach außen kommunizierte Wahrnehmungen handelt, um gewisse Verhaltensweisen bzw. den Abbruch kooperativer Arbeitsmethoden zu rechtfertigen.

- im Machtstreben mancher Führungspersonen: In diesen Fällen stehen persönliche Ziele eindeutig über dem Gemeinwohl. Diese Machträngeleien um Kompetenzbereiche, verstärkt durch persönliche Animositäten sowie die fehlende Bereitschaft, Kompetenzen an Mitarbeitende abzugeben, führen zu Reibungsverlusten und einer Reduktion der Qualität der Arbeit.
- in der sektoralen Sichtweise interdependenter Handlungsfelder und dem klassischen Verwaltungsverständnis, dass man dafür nicht zuständig sei.
- in der starken Arbeitsverdichtung durch Personaleinsparungen aufgrund der katastrophalen Haushaltslage in Hannover.
- in Personalwechseln in der Verwaltung.

In diesem Zusammenhang ist auch die Rolle zu beachten, die der hauptamtliche Oberstadtdirektor bei der Einrichtung der kooperativen Prozessorganisation im Sinne einer integrativen Stadtentwicklung spielte. In der Tat legte er großen Wert auf die Einführung neuartiger kooperativer und vernetzender Arbeitsweisen zur Realisierung des Kronsbergs, woraufhin die Verwaltung den konkreten Vorschlag der integrativen Stadtentwicklung erarbeitete. Der Oberstadtdirektor initiierte in einem ersten Schritt informelle Formen des Austauschs, um ein auf Kooperation basiertes Denken und Handeln bei den Mitarbeitenden der Verwaltung zu fördern bzw. sie dafür zu sensibilisieren. Erst in einem zweiten Schritt wurden formelle Zuständigkeiten definiert und Kooperationsstrukturen entwickelt und etabliert. Dieses informelle Zusammenführen der betroffenen Akteure und ihre Sensibilisierung haben sich als sehr wichtig für den im Anschluss durchgeführten Kooperationsprozess erwiesen (I-2 2011c). 1996 wurde ein Oberbürgermeister zum neuen Verwaltungschef gewählt, der somit die Position des Oberstadtdirektors übernahm, und der in Sachen Hierarchie und Verwaltungsstrukturen teilweise andere Auffassungen vertrat, als der zuvor in der Position des Verwaltungschefs tätigen Oberstadtdirektors. Da die Prozessstrukturen zu diesem Zeitpunkt jedoch bereits fest etabliert waren und die vernetzte Arbeitsweise bei den ausführenden Mitarbeitenden bereits eingespielt war, wurde sie fortgesetzt (I-2 2011c). Jedoch wurde dann Ende 2000 relativ schnell dafür gesorgt, dass die interdisziplinären Arbeits- und Planungsgruppen aufgelöst wurden. Diese Entscheidung ist auch auf den starken politischen und finanziellen Druck zurückzuführen, unter dem der Oberbürgermeister damals stand. In der Tat war die Haushaltslage Hannovers so katastrophal, dass Haushaltskonsolidierungsprogramme Priorität erhielten.

Rahmenbedingungen

Eine große Herausforderung stellt sich in der Tat aufgrund der schwierigen Rahmenbedingungen, insbesondere dem Mangel an finanziellen und folglich auch personellen und zeitlichen Ressourcen. Doch gerade vor diesem Hintergrund könnte man schlussfolgern, dass es sich die Akteure eigentlich nicht leisten können, isoliert und sektoral vorzugehen. Stattdessen wäre ein effizienter Ressourceneinsatz nötig, der wiederum einer Koordination und Kooperation bedarf. Letztlich ist für den langfristigen Qualitätserhalt im Quartier auch kein hoher Personalaufwand erforderlich. Vor allem ist es erforderlich, bei den beteiligten Akteuren und insbesondere bei ihren Vorgesetzten und anderen Führungspersonen das Verständnis für eine vernetzte Arbeitsweise zu fördern. Eine zu hierarchische Steuerungsweise behindert eine effiziente und bedarfsbezogene Begleitung des Quartiers und dementsprechend den langfristigen Erhalt der errungenen Nachhaltigkeitsqualitäten.

Anzahl der beteiligten Akteure

Interessant ist auch zu sehen, dass die Anzahl der am Prozess beteiligten Akteure kein determinierender Faktor für die Etablierung kooperativer Strukturen ist. So wurde während der Realisierungsphase relativ intensiv kooperiert. Dagegen laufen in der Nutzungsphase die kooperativen Strukturen aus, auch wenn im Vergleich zur Realisierungsphase nur noch ein Bruchteil der Akteure beteiligt ist. Man sollte meinen, dass mit einer geringeren Anzahl an Akteuren kooperative Arbeitsweisen leichter zu realisieren seien. Aber die Anzahl der Akteure ist im Gegensatz zu den Einstellungen der Führungspersonen kein ausschlaggebender Faktor. In den Bereichen, in denen die Führungspersonen vom Mehrwert der kooperierenden Strukturen überzeugt und zudem nicht von Machtstreben bestimmt sind, wurde die Kooperation fortgeführt. In Fällen, in denen Mitarbeitende der Verwaltung kooperierende Arbeitsmethoden gegen die Auffassung ihrer Vorgesetzten verwenden, haben sie mit starkem Widerstand und mit Reibungsverlusten zu kämpfen. In diesen Situationen ist aufgrund der schwierigen Rahmenbedingungen die Fortsetzung dieser Arbeitsweisen auf Dauer sicher nicht durchhaltbar und somit keine langfristige Lösung, noch dazu, wo diese nicht institutionalisierten Arbeitsweisen bei Personalwechseln in sich zusammenfallen.

Aussicht

Für die Zukunft bleibt also die zentrale Frage bestehen, wie in der Verwaltung – bei Führungspersonen wie bei den ausführenden Mitarbeitenden – ein vernetztes, abgestimmtes und koordiniertes Handeln gefördert werden kann. Dazu gehört auch, über die förderlichen Rahmenbedingungen nachzudenken. So ist z.B. die äußerst prekäre Haushaltslage und die damit verbundene Arbeitsverdichtung für die Erprobung neuer vernetzter Arbeitsweisen nicht förderlich. Denn selbst, wenn dadurch langfristig Zeit gespart und Qualität verbessert werden kann, so bedeutet ihre Einführung doch einen Mehraufwand, für den die Ressourcen fehlen. Die Einrichtung und Fortführung neuer Arbeitsweisen wäre nur umsetzbar, wenn dies durch die Führungspersonen stark gefördert würde.

Die übergeordnete Frage lautet zudem, wie die „Langlebigkeit“ der Steuerungsstrukturen erhalten werden kann. Um auf Dauer bestehen zu können und eine kontinuierliche Begleitung zu ermöglichen, dürfen sie weder zu kostspielig sein noch zu kompliziert und aufwendig im Unterhalt. Zudem ist eine gewisse Kontinuität durch Akteure, die über die Zeit Beziehungen aufgebaut haben und gut mit den betroffenen Akteuren vernetzt sind, von Vorteil.

10.4.2 Förderliche und hinderliche Einflussfaktoren

In der Tab. 10.1 werden die Faktoren zusammenfassend dargestellt, die in Kronsberg während der Nutzungsphase zu einer erfolgreichen Prozesssteuerung beigetragen haben (förderliche Einflussfaktoren). Darüber hinaus werden die Faktoren aufgeführt, die einen negativen Einfluss auf die Prozesssteuerung hatten (hinderliche Einflussfaktoren) und somit die Projektqualität gemindert haben.

	Förderliche Einflussfaktoren	Hinderliche Einflussfaktoren
Interne Determinanten	Fortsetzung der kooperativen Steuerung und Koordinierung mit situations- und bedarfsbezogener Ausrichtung Auf Kooperation und Koordination ausgerichteter Führungsstil von Führungspersonen in der Verwaltung und in intermediären Instanzen Engagierte, kompetente Schlüsselpersonen in allen Akteursgruppen (bei Bürgern, Stadtteilarbeit und intermediären Instanzen, Verwaltung, Investoren etc.) Vernetzte Stadtteilarbeit zur Bürgeraktivierung (Partizipation) Starkes Bürgerengagement Engagement von Vermietern und Investoren: - Bestandserhalt und -pflege durch Vermieter - Finanzierung von Stadtteilaktivitäten Fortsetzung der Umweltberatung	Starke Reduzierung bzw. Abbruch der kooperativen Steuerung und Abbruch der Stadtteilkoordination Kompetenzrangeleien und Machtkämpfe zwischen und innerhalb von Verwaltungseinheiten Sektorale Sichtweise interdependenter Problemlagen Fluktuation bei Mitarbeitenden der Verwaltung und intermediärer Instanzen Unzureichender Bestandserhalt und unzureichende Bestandspflege durch Vermieter bei den Wohnungen und durch städtische Akteure bei öffentlichen Plätzen
Externe Determinanten	Prioritätensetzung von Führungspersonen auf kooperative Steuerung und horizontale und vertikale Koordinierung Ressourcenbereitstellung, z.B. für ein eigenes Stadtteilbudget für Quartiersaktivitäten, für Nachbesserungen von Fehlplanungen und für den Einsatz eines Stadtteilkoordinators	Finanzieller und personeller Ressourcenmangel (für Kooperation und Koordination von Planungen und Maßnahmen sowie für die Initiierung von Stadtteilprojekten) aufgrund - der schlechten kommunalen Haushaltslage und - fehlender Prioritätensetzung auf Kooperation und Koordination durch Führungspersonen

Tab. 10.1: Förderliche und hinderliche Einflussfaktoren für die Prozesssteuerung während der Nutzung
 Quelle: eigene Darstellung nach I-2 (2011); I-3 (2007); I-3 (2011); I-4 (2007); I-8 (2011); I-9 (2011)

10.4.3 Schlussfolgerungen und relevante Handlungsfelder während der Nutzungsphase

Welche Schlussfolgerungen können aus der Identifizierung und Untersuchung der Handlungsfelder gezogen werden?

Wie die Untersuchung gezeigt hat, determinieren die Entwicklungen in der Nutzungsphase die Projektnachhaltigkeit. Wie diese Entwicklungen aussehen, hängt wiederum von der Ausprägung der Struktur- und Prozessmerkmale zur Zeit der Quartierseröffnung ab sowie von der Entwicklung dieser Merkmale in längerer Perspektive. Die Untersuchung der Nutzungsphase hat ergeben, dass folgende Faktoren für den langfristigen Erhalt der errungenen Qualitäten bestimmend sind:

- koordinierende und kooperative Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance;

- aktives Arbeiten in gewissen Handlungsfeldern;
- nachhaltiges Verhalten der Bewohner und Quartiersnutzer.

Alle identifizierten Handlungsfelder, die in Kronsberg in der Nutzungsphase bearbeitet werden, werden als Ergebnis der hier getätigten Studie bzw. aus Sicht der Autorin als sinnvoll und notwendig erachtet, um die errungenen Qualitäten auf Dauer zu erhalten und neueren Entwicklungen anzupassen.

Hervorzuheben ist, dass alle Handlungsfelder einer gewissen koordinierenden Steuerung bedürfen, damit sie ihre volle Wirkung entfalten können und damit sie in den häufig interdependenten Problemlagen nicht zu unerwünschten Neben- bzw. Gegeneffekten führen. Es zeigt sich also **quer durch die Handlungsfelder ein Bedarf für eine kooperative, ressortübergreifende und koordinierende Steuerung.**

Eine weitere große Herausforderung, die sich auf alle Handlungsfelder erstreckt, bleibt die **Finanzierung als Grundproblem.** Alle Maßnahmen benötigen – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – finanzielle Mittel, die in Zeiten knapper öffentlicher Kassen zu einem determinierenden Faktor werden. Gelingt es nicht, die notwendigen Gelder zu akquirieren, können bestimmte Maßnahmen nicht durchgeführt werden. Hier gewinnen kostengünstige ressourcensparende Lösungen sowie die Suche nach alternativen Finanzierungsquellen an Bedeutung (vgl. auch Kap. 7.1.9). Die Erschließung alternativer Finanzierungsquellen (finanzielle Beiträge von Grundeigentümern und Investoren, Kooperation mit Finanzinstituten, Vergabe verbilligter Kredite, Sponsoring durch Arbeitgeber der Engagierten etc.) beruht i.d.R. auf kooperativen Beziehungen, die durch die Interaktionsform Verhandlung erreicht werden. Darüber hinaus sind aber auch hierarchische Lösungen denkbar, wie z.B. die gesetzliche Verankerung einer Langzeitabgabe von Grundeigentümern für Maßnahmen zum Qualitätsgehalt. Hierbei besteht jedoch die Gefahr, dass die soziale Mischung gefährdet wird, indem diese Abgabe auf die Mieten aufgeschlagen wird. Es besteht weiterer Forschungsbedarf darüber, wie derartige qualitätsmindernde Nebenwirkungen reduziert werden können und welche weiteren Handlungsmöglichkeiten es gibt.

Hinsichtlich der Finanzierung stellt sich aber auch die Frage an die Lokalpolitiker und die kommunalen Entscheidungsträger, welche Ressourcen sie für die Projektnachhaltigkeit und die Entwicklung einer Urban Governance-Kultur bereitstellen möchten? In Zeiten begrenzter kommunaler Haushalte wird fast ausschließlich die Ausgabenseite betrachtet, und die zunächst ersichtlichen Mehrkosten wirken abschreckend oder dienen als Vorwand, um vernetzte Arbeitsweisen abzulehnen. Nur selten wird auch die Seite des *Mehrwerts* betrachtet, der dadurch entsteht und der vor allem in *langfristiger* Perspektive entsteht. Eine wichtige Schlüsselfrage wird i.d.R. übersehen: Welche **Folgekosten** entstehen, wenn eine (teure) Maßnahme nicht durchgeführt wird? In Kap. 10 wurde am Beispiel verschiedener Bereiche aufgezeigt, wie eine mangelhafte Koordinierung und Kooperation zu Projektqualitätseinbußen und langfristigen Mehrkosten geführt hat. Wenn z.B. im Nachhinein Verbesserungsmaßnahmen anfallen, da die Nutzer nicht mit in die Planungen einbezogen worden sind. Wenn z.B. überstürzt gehandelt werden muss, da in einem Quartier die unbeachteten Degradationstendenzen zur Ausbildung sozialer Brennpunkte geführt haben. Wenn z.B. bewährte vernetzte Arbeitsweisen und Prozesssteuerung aufgrund mangelhafter Pflege wieder in sektorales Verwaltungshandeln übergehen, und somit wichtige Ressourcen, die zum Aufbau gebraucht würden, verschwendet werden und zudem aufs Neue altbekannte Planungsfehler begangen werden. Diese *Verzichtskosten* werden meist in der kurzfristigen Betrachtungsweise unterschätzt. Hier bräuchte es einen grundlegenden Verständnisswandel und neue Prioritätensetzungen seitens der Lokalpolitik und der Akteure in der Verwaltung.

Eine weitere große Herausforderung besteht darin, auch unter sich **ändernden Rahmenbedingungen** die Verfolgung der Nachhaltigkeitsziele fortzusetzen. In der Tat ist es oft eine Gratwanderung, unter gewissen Rahmenbedingungen an den Nachhaltigkeitszielen festzuhalten. So können bestimmte Entwicklungen den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung entgegenwirken. In diesen Fällen gilt es abzuwägen und zu versuchen, die Balance zwischen einem Festhalten an anspruchsvollen Zielen und z.B. der Anpassung an Tendenzen des Immobilienmarktes zu wahren.

Vor dem Hintergrund manch schwieriger Rahmenbedingungen ist es umso wichtiger, endogene Quartiersressourcen, d.h. die Bewohner und Nutzer, zu mobilisieren. So sind die Bürgeraktivierung und die Entwicklung einer **identitätsstiftenden Stadtteilkultur** wichtige Standbeine, um die Quartiersqualitäten auf Dauer zu erhalten und auch schwierige Situationen ohne große Qualitätseinbußen meistern zu können.

Neben den beschriebenen Herausforderungen hätte eine stärkere Berücksichtigung der im Folgenden aufgeführten Handlungsfelder²⁰¹ zu einer Verbesserung der Nachhaltigkeitsqualität geführt:

²⁰¹ Während die ersten drei aufgeführten Handlungsfelder (nachhaltige Finanzierung, urbane Landwirtschaft, Synergien) bereits während der Realisierungsphase und während der Nutzungsphase gar nicht oder nur unzurei-

- **Ökologisch und sozial verträgliche Finanzierung**
 Zur Finanzierung des Kronsberg bzw. zu seinem Unterhalt wurden und werden übliche Finanzierungsquellen verwendet. Die Herkunft der verwendeten Investitionsgelder bzw. die Frage, ob sie aus ökologisch und sozial verträglichen Quellen stammen, wurde nicht thematisiert. Gegenüber alternativen, ökologisch und sozial verträglichen Finanzierungsquellen bestand keinerlei Sensibilität. Folglich wurde auch keine Notwendigkeit gesehen, diese zu thematisieren. Hier bedürfte es eines Verständniswandels und einer Sensibilisierung der beteiligten Akteure, um die Projekt*nachhaltigkeit* umfassend realisieren zu können. Mit anderen Worten braucht es die Ausweitung der übergeordneten Nachhaltigkeitszielsetzung auch auf das Themenfeld der Finanzierung.
 Eine Schwierigkeit bei der Bearbeitung dieses Themas liegt in der sektoralen Funktionsweise der Verwaltung: So war z.B. für die Akquirierung der Mittel die Stadtkämmerei zuständig, die jedoch nicht direkt in die Nachhaltigkeitsdebatte einbezogen war. Die Sensibilisierung und Integration dieser Akteure in die Nachhaltigkeitsdebatte und eine Koordinierung ihrer Maßnahmen ist für eine stärkere Nachhaltigkeitsausrichtung notwendig (vgl. Kap. 13.2.2).
- **Urbane Landwirtschaft**
 Die Stadtrandlage und die Nähe zu landwirtschaftlich genutzten Flächen wäre für die Entwicklung und Implementierung eines urbanen Landwirtschaftskonzepts prädestiniert gewesen (vgl. auch Kap. 13.2.4). Noch dazu hätte z.B. ein Teil der öffentlichen und semi-öffentlichen Plätze durch gartenbauliche Nutzung belebt werden können. Es wäre interessant zu wissen, ob sich der Wochenmarkt auf dem Platz Thie nicht halten konnte, weil kein Interesse an lokalen gartenbaulichen Produkten bestand, oder weil es der Bevölkerung in Kronsberg an Kaufkraft fehlte. Falls Letzteres der Fall war, wäre die Eigenproduktion von Obst und Gemüse vielleicht auf Interesse gestoßen.
 Neben dem finanziellen Nutzen für die Bewohner sowie den ökologischen Vorteilen, die Mietergärten mit sich bringen, hätten diese auch als zusätzliches soziales Integrationselement und zur Nachbarschaftsförderung genutzt werden können.
 Hierfür wäre eine Erweiterung der Umweltkommunikation erforderlich gewesen, um die Bewohner über Projekte der Eigenproduktion zu informieren, und um sie bei der Initiierung solcher Projekte zu unterstützen und bedarfsorientierte Anschub-Hilfeleistungen anzubieten.
 Die Entwicklung eines Konzepts wäre bereits während der Realisierungsphase sinnvoll gewesen, um zum einen entsprechende Flächen bereitstellen zu können und um zum anderen Ideen und Bedürfnisse der Bewohner bei der Umweltkommunikation und im Bürgerbeteiligungsprozess erfassen zu können. Aber selbst im Nachhinein könnten noch Teilflächen für eine gartenbauliche Nutzung zur Verfügung gestellt werden.
- **Inwertsetzung der Synergieeffekte aus der funktionellen Mischung**
 Anstelle der Funktionstrennung von Gewerbe- und Wohngebiet wäre eine stärkere Integration der gewerblichen Aktivitäten und das Inwertsetzen von Synergieeffekten wünschenswert gewesen. Aufgrund der Funktionslogiken großer Gewerbebetriebe ist dies jedoch sicher schwierig. Aus diesem Grund wäre die Integration kleinerer Betriebe (produzierendes Gewerbe, Kreativbereich, kleinteilige Büro- und andere Dienstleistungsflächen) in das Wohnquartier bzw. um das Quartierszentrum am Stadtteilplatz Thie einer stärkeren Quartiersbelebung förderlich gewesen. In Zusammenarbeit mit den kleinen Betrieben wäre die Chance größer gewesen, Bereiche ausfindig zu machen, in denen Synergien oder Stoffströme zwischen diesen Betrieben und zwischen ihnen und dem Wohnquartier hätten inwertgesetzt werden können. Auf der anderen Seite zeigt sich auch, dass die heute angesiedelten Geschäfte (u.a. Frisör) Schwierigkeiten haben, sich bei der geringen Nachfrage zu halten. Trotz einiger Publikumsmagnete (wie z.B. der Computerkurse für Senioren, der Bibliothek, des Arztzentrums) fehlt es an einer ausreichenden Nachfrage. Dies wird durch die relativ große Entfernung zum Stadtzentrum verstärkt, aufgrund derer es keinen Durchgangspublikumsverkehr gibt. Für zukünftige Projekte bedarf es hier der Suche nach innovativen Nischenlösungen. Die Erfahrungen in der Tübinger Südstadt können da sicher einige Anregungen bieten.
- **Nachhaltiges Wohn-, Mobilitäts- und Konsumverhalten der Einwohner**
 Verhaltensänderungen sind äußerst langwierige Prozesse. Bis sich neue Verhaltensweisen etabliert haben, besteht die Gefahr, wieder in die alten, nicht nachhaltigen Verhaltensweisen

chend bearbeitet worden sind, handelt es sich bei der Förderung eines nachhaltigen Nutzerverhaltens um ein Handlungsfeld, das zwar während der Realisierungsphase starke Beachtung gefunden hatte, in der Nutzungsphase dann aber nicht mehr in ausreichendem Umfang fortgesetzt wurde.

zurückzufallen. Noch dazu führt die wenn auch relativ niedrige Fluktuation dazu, dass die Zuzügler von der während der Realisierungsphase durchgeführten Umweltkommunikation nichts mitbekommen haben. Die Vergabe des Kronsberg-Ordners an Zuzügler zur Information und die reduzierte Fortsetzung der Umweltberatung vor Ort waren zwei bewährte Maßnahmen. Jedoch sind diese für den langfristigen Erhalt eines nachhaltigen Bewohnerverhaltens nicht ausreichend. Dazu hätte die Etablierung einer langfristig angelegten Umweltkommunikation einen wichtigen Beitrag leisten können. Eine kontinuierliche Arbeit und die Durchführung und Koordinierung komplementärer und auf unterschiedliche Zielgruppen ausgerichteter Maßnahmen wäre zur Sensibilisierung der Quartiersnutzer als wichtiger Pfeiler für die Projektnachhaltigkeit nötig gewesen. Die Entwicklung eines ressourcensparenden Konzepts wäre eine wichtige Voraussetzung für die Etablierung in langfristiger Perspektive gewesen (vgl. auch Kap. 13.2.1).

11 Neu-Oerlikon im Kontext der Realisierung und Nutzung

Bei der Fallstudie Zürich Neu-Oerlikon handelt es sich um eine selektive Vertiefung relevanter Themenfelder aus der Urban Governance-Perspektive und aus der Nachhaltigkeitsperspektive. Die Untersuchung des Realisierungs- und Nutzungsprozesses wird dabei nicht anhand des ausführlichen Untersuchungsdesigns der Fallstudie Kronsberg durchgeführt, sondern erfolgt mit Ausrichtung auf die Arbeitshypothesen (vgl. Kapitel 1.2). Neben der Beantwortung der zentralen Fragestellungen dieser Arbeit hat sie zum Ziel, die im Rahmen der Fallstudie Kronsberg gewonnenen Erkenntnisse in einen größeren Kontext einzuordnen (vgl. auch Kap. 8.3 und Kap. 8.5).

In einem ersten und zweiten Schritt werden die zum Verständnis notwendigen Struktur- und Prozessmerkmale während der Realisierungs- und Nutzungsphase in kurzer Form vorgestellt (Kap. 11.1 und 11.2). Eine genaue Beschreibung des Prozesses sowie der beteiligten Akteure und verwendeten Instrumente findet sich in Thévoz & Schäffer (2007), Roth (2010) und Diethelm (2011). Deshalb wird hier nicht detailliert darauf eingegangen.

In einem dritten Schritt wird die Projektqualität im Sinne einer nachhaltigen Quartiersentwicklung analysiert. Dies geschieht anhand des Leitfadens zur Analyse der Nachhaltigkeitsqualitäten, der in Kap. 6.4 vorgestellt wurde. Das Wissen über die Ausprägung der Projektqualität dient als Grundlage für ein besseres Verständnis der darauf folgenden Thematisierung von Urban Governance.

Im vierten Schritt werden in den Kap. 11.4.1 - 11.4.7 die Prozesse in Neu-Oerlikon aus der Urban Governance-Perspektive und auf der Basis der Arbeitshypothesen diskutiert.

Abschließend werden in Kap. 11.5 die Prozesse zur Realisierung und Nutzung Neu-Oerlikons in den Kontext zu Kronsberg gestellt und einige Besonderheiten selektiv hervorgehoben und resümierend dargestellt.

Zur Illustration der beschriebenen Aspekte befindet sich im Anhang A4 ein umfassendes Abbildungs-Dossier.

11.1 Lage und Strukturmerkmale des Quartiers

Das ehemalige Industrieareal liegt nördlich des Bahnhofs Zürich-Oerlikon, einem wichtigen Verkehrsknotenpunkt der Agglomeration Zürich auf halbem Wege zwischen dem Zentrum Zürichs und dem internationalen Flughafen (vgl. Abb. 4.1 im Anhang A4). Bei der Umnutzung des Industriegebietes und der Realisierung des neuen Quartiers Neu-Oerlikon handelte es sich von der Fläche her um das damals größte Stadtentwicklungsvorhaben der Schweiz. In der Tab. 11.1 werden die Strukturmerkmale in tabellarischer Form aufgeführt. Abb. 4.2 im Anhang A4 gibt darüber hinaus Auskunft über die städtebauliche Struktur Neu-Oerlikons.

Charakteristika	Zürich Neu-Oerlikon
Lage	4 km vom Zentrum Zürichs; 6 Minuten mit dem Zug vom Bahnhof Oerlikon zum Hauptbahnhof Zürich
Fläche	Gesamtareal ca. 55 ha (ehemalige Industriezone), davon 45 ha Baufelder Festgelegte Aufteilung im Strukturkonzept (1991): Wohnen u. Dienstleistungen 27 ha (Wohnanteil 28% und Dienstleistungen 35%), Industrie 15 ha, Öffentliche Einrichtungen 3 ha, Freihaltegebiete 5 ha, Erschließung 5 ha
Einwohner	Ziel (definiert im Entwicklungsleitbild Zürich-Nord): 5.000 Einwohner Wohnbevölkerung Ende 2009: 3800 Einwohner
Arbeitsplätze	Ziel (definiert im Entwicklungsleitbild Zürich-Nord): 12.000 Arbeitsplätze Arbeitsplätze 2006: ca. 7.000
Funktionale Mischung	Schule, Berufsschule, Kindertagesstätten, Seniorenresidenz, Einkaufszentrum, Geschäfte für Lebensmittel und andere Bedarfsgüter, Dienstleistungen, Cafés, Restaurants, Eventhalle, umfassende Büro- und Gewerbeflächen, Lager- und Produktionshallen (vgl. Anhang A4) Monofunktionale Bauten dominierend
Planungszeitraum	Baubeginn mit Inkrafttreten der SBV 1998
Realisierungszeitraum	1988 – 2000 Hauptrealisierungszeitraum, Fortsetzung und Schließung von Baulücken bis heute
Ursprüngliche Nutzung	Industrieareal seit 1863: u.a. mit der Maschinenfabrik Oerlikon (MFO) seit 1884, Marktführer in Elektrotechnik; Oerlikon Bührle: Waffenproduktion; Oerlikon Contraves: Produktion von Luftabwehrsystemen; ABB: Eisenbahnbau, Hochspannungstechnik;

Eigentumsverhältnisse	6 private Grundeigentümer unter Führung von ABB Größte Grundeigentümer: ABB Immobilien AG (47,5%) und Oerlikon Bührle Holding (28%)
-----------------------	--

Tab. 11.1: Strukturmerkmale des Quartiers Neu-Oerlikon

Quelle: Stadt Zürich (1998 und 2006a); Kurz (2005: 8 f.); Güldenzoph, Baracci, Fagetti et al. (2000)

11.2 Planungsprozess während der Realisierung und Nutzung

11.2.1 Prozessursprung

Der Ursprung des Prozesses geht auf die Jahreswende 1987/88 zurück, als der Generaldirektor der Oerlikon Bührle Holding AG den Beschluss fasste, eine Gesamtplanung für das Industriegebiet Oerlikon zu lancieren. Die Tochterfirma Oerlikon Bührle Immobilien AG (IMAG) erhielt den Auftrag, entsprechende Schritte einzuleiten (Roth 1998). Sie kontaktierte daraufhin Herrn Roth, einen Stadtplaner, der schon bei anderen Operationen seine Qualifikationen bewiesen hatte, wie z.B. im Zusammenhang mit der Diskussion über die neue kantonale Gesetzgebung zur Raumplanung Mitte der 1980er Jahre. Herr Roth wurde als externer Experte beauftragt, die Möglichkeiten eines kooperativen Planungsprozess auszuloten und diesen anschließend fachlich und organisatorisch zu begleiten. In diesem Zusammenhang organisierte er ein erstes Treffen mit der Asea Brown Boveri AG (ABB), die sich sehr interessiert zeigte, sich an dem Prozess zu beteiligen, da sie sich in einer ähnlichen Situation befand wie die Oerlikon Bührle Holding AG: aufgrund der industriellen Umstrukturierung und der damit verbundenen Verlagerung von Produktionsstandorten, waren die Grundeigentümer sehr daran interessiert, keine kostenintensive Industriebrache entstehen zu lassen, sondern diese Flächen gewinnbringend inwert zusetzen (I-Roth 2007).

Im Anschluss an dieses erste Treffen wurde von Herrn Roth ein zweites Treffen mit den Generaldirektoren von ABB und Oerlikon Bührle und dem Bürgermeister der Stadt organisiert. Die Stadt wiederum zeigte ein reges Interesse, diesen zentralen Standort innerhalb der Agglomeration Zürich als attraktiven Wohnstandort zu entwickeln, um der Abwanderung besser gestellter Familien ins Umland entgegenzuwirken und damit ihr Ziel einer Innenverdichtung²⁰² zu fördern (I-Roth 2007).

Gemeinsam beschlossen die drei Hauptakteure, in der organisatorischen Form einer Planungsgemeinschaft (vgl. Kap. 11.2.4) und im Sinne einer Entwicklungsrichtplanung zusammenzuarbeiten (I-Roth 2007). Weiterhin wurde die SBB kontaktiert, die selbst zwar über kein Grundeigentum in dem Areal verfügte, aber zwei Gleisanlagen auszubauen beabsichtigte, um eine kohärente Entwicklung und eine gute Erreichbarkeit des Standortes zu sichern (I-Heim 2007).

11.2.2 Prozessablauf

Im Folgenden wird der Prozess der Realisierung und Nutzung Neu-Oerlikons anhand der Abfolge der wichtigsten Entscheidungen, Ereignisse und Planungsergebnisse in zusammengefasster, tabellarischer Form dargestellt (vgl. Tab. 11.2). Dieser Überblick dient als Verständnisgrundlage für die in den folgenden Kapiteln stattfindende Analyse. Die darin betrachteten Teilaspekte können auf diese Weise in den Gesamtkontext eingeordnet werden.

Grundsätzlich können bei dem Umnutzungsprozess zwei Phasen unterschieden werden: Die erste Phase dauerte von 1988 bis 2000 und war durch die Planung, Konzeption und Realisierung des neuen Quartiers gekennzeichnet. Die zweite Phase, hier als Nutzungsphase bezeichnet, begann im Jahr 2000. Zu diesem Zeitpunkt war ein Großteil der neuen Bevölkerung bereits in die neuen Wohnbauten eingezogen. Mit dem Einzug wurde die sozio-kulturelle Stadtteilarbeit in legitimer Form etabliert. Auch wenn ab diesem Zeitpunkt von der Nutzungsphase gesprochen wird, waren noch nicht alle Bauten realisiert, so dass in den Folgejahren aus den Erfahrungen gelernt werden und Anpassungen vorgenommen werden konnten (s.u.). Ferner sei angemerkt, dass die Realisierungs- und Nutzungsphase keine voneinander getrennten Einheiten sind, sondern sich überschneiden und ineinander übergehen.

²⁰² Jedoch ist anzumerken, dass zu dem damaligen Zeitpunkt ein gespaltenes politisches Klima herrschte, das durch die Konfrontation des rechten und linken Flügels gekennzeichnet war und das insbesondere in der Stadtpolitik besonders heftig zum Ausdruck kam: Während die rechten Parteien eine Außenentwicklung für die Agglomeration befürworteten, setzten sich die linken Parteien, die damals auch die Stadtbaurätin stellten, für eine Entwicklung nach Innen ein (vgl. auch Thévoz & Schäffer 2007).

Zeitpunkt	Planungsetappen und -ergebnisse
	Im März 1988 beauftragte Oerlikon Bührle einen externen Experten, Herrn Roth, ein erstes informelles Treffen mit ABB, die sich an einer Prozessbeteiligung sehr interessiert gezeigt haben, sowie ein Treffen mit dem Bürgermeister der Stadt Zürich zu organisieren.
1988	Einrichtung der Planungsgemeinschaft Chance Oerlikon 2011 Zusammenschluss der Stadt Zürich, der Grundeigentümer und der SBB zur Planungsgemeinschaft „Chance Oerlikon 2011“ mit dem Ziel, Konzepte zur Neustrukturierung und Nutzung des Industriegebietes unter Beratung durch einen externen Experten zu erarbeiten
1991	Einigung auf ein Strukturkonzept Nach langen Verhandlungen einigten sich die Mitglieder der Chance Oerlikon 2011 auf ein Strukturkonzept, das die Anteile der Wohn-, Dienstleistungs-, Industrie- und Gewerbeflächen sowie der Flächen für öffentliche Einrichtungen, Grün- und Erschließungsflächen festlegte.
1992	<p>Durchführung eines städtebaulicher Ideenwettbewerbs Chance Oerlikon 2011 mit internationaler Beteiligung auf der Basis des Strukturkonzepts in zwei Runden: 1) Von 38 eingereichten Wettbewerbsentwürfen werden vier Laureatsbüros beauftragt, ihre Entwürfe unter Respektierung der Wettbewerbsvorgaben auszugestalten. 2) Auswahl des Gewinnerentwurfs aufgrund seiner Grundidee des „Verwebens von Alt und Neu“ im Gegensatz zur Option „Tabula rasa“, die von vielen Teilnehmern vorgeschlagen worden war.</p> <p>Beschluss über die Aufteilung der Verantwortlichkeiten für das weitere Vorgehen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sonderbauvorschriften (SBV): vom Hochbauamt Zürich erarbeitet und durch die Stadt Zürich finanziert. - Städtebauliches Entwicklungsleitbild: vom Laureatsbüro erarbeitet und von den Grundeigentümern finanziert. - Neuordnung der Grundeigentumsverhältnisse: vom Büro ur erarbeitet und von den Grundeigentümern finanziert.
1993	<p>Einigung der Grundeigentümer über einen Ausgleich für die Landabtretungen an die Stadt Zürich und über die Neuordnung des Grundeigentums zur Schaffung der Parks, Plätze und Erschließungsanlagen.</p> <p>Gleichzeitig wird ein erster Entwurf der Sonderbauvorschriften erarbeitet.</p>
1994	Beschluss des Entwicklungsleitbilds für das Projekt Zentrum Zürich Nord, das durch den Stadtrat, die Grundeigentümer und den SBB beschlossen wurde und die Grundlage für die Erarbeitung der Sonderbauvorschriften (SBV) bildete.
1994/95	Vorlage der SBV und des städtebaulichen Entwicklungsleitbildes (in der Fassung vom 15.9.94) zum öffentlichen Mitwirkungsverfahren.
1995	Baubeginn von TORO, Verwaltungsgebäude der ABB: Die ersten Bauten wurden nach den Vorgaben der Sonderbauvorschriften realisiert, noch bevor diese in Kraft getreten waren.
1995	<p>Kantonaler Richtplan</p> <p>Das Planungsgebiet Zürich Neu-Oerlikon ist im kantonalen Richtplan als „Zentrumsgebiet“ bzw. Mischgebiet ausgewiesen.</p>
1996	Beginn der Neuordnung der Grundeigentumsverhältnisse, die im Dezember 1996 abgeschlossen wurde.
1998	<p>Rahmenvertrag betreffend Grundeigentumsveränderungen, Infrastrukturfinanzierung und Altlastenbereinigung Unterzeichnung und öffentliche Beurkundung des Rahmenvertrags im Januar 1998 durch die privaten Grundeigentümer, die SBB, die Stadt und den Kanton Zürich.</p> <p>Inkrafttreten der Sonderbauvorschriften für das Gebiet Zentrum Zürich Nord Beschlissen durch den Gemeinderat, genehmigt von der Baudirektion und im Mai 1998 in Kraft gesetzt.</p> <p>Realisierungsbeginn von Bauprojekten auf der Basis der SBV seit 1998.</p> <p>Zwischen 1998 und 2000: Durchführung von Wettbewerben zur Gestaltung der öffentlichen Grünflächen</p>
1999	<p>Revision der Bau- und Zonenordnung</p> <p>Umzonung des Gebietes in etwa entsprechend den Nutzungszuordnungen gemäss der Sonderbauvorschriften.</p>
2000	<p>Einrichtung des Quartierssekretariats der Stadtentwicklung Zürich und der Sozialen Dienste Zürich. Angesiedelt in der Gemeinwesenarbeit Oerlikon und als Bindeglied zwischen Quartier und öffentlicher Verwaltung fungierend. Es hatte die sozialräumliche Einbindung von Neu-Oerlikon in bestehende Quartierstrukturen zum Ziel und umfasste u.a. folgende Aufgabenbereiche</p> <ul style="list-style-type: none"> - die Beobachtung der sozialräumlichen Entwicklungen der Quartiere Oerlikon und Neu-Oerlikon und die Verstärkung der Beziehungen zwischen den beiden Quartieren (Monitoring), - die Förderung der Partizipation der Bewohner bzgl. Quartiersbelange und - die Vernetzung und Vermittlung zwischen den verschiedenen Akteuren (Bewohner, Eigentümer, Investoren, Stadtverwaltung etc.), was z.B. in der Einrichtung des Dialogs Oerlikons mündete. <p>Im Rahmen dieses Pilotprojekts wurde bis 2009 durch die Initiierung und Unterstützung bei der Durchführung zahlreicher sozio-kultureller Mitwirkungsprojekte eine Beteiligungskultur im Quartier und die sozialräumliche Einbindung von Neu-Oerlikon in die bestehenden angrenzenden Quartierstrukturen gefördert.</p> <p>Einrichtung der Diskussionsplattform Dialog Oerlikon Der Dialog Oerlikon diente als Informations-, Diskussions-, Vernetzungs- und Klärungsplattform für soziale, kulturelle, wirtschaftliche, planerische und bauliche Themen mit dem Ziel, über die Zugehörigkeits-, Fach- und Hierarchiegrenzen hinweg die verschiedenen Ebenen, Akteure und Sichtweisen zusammenzuführen.</p> <p>Regionaler Richtplan: Das Planungsgebiet Zürich Neu-Oerlikon ist im regionalen Richtplan als „Entwicklungsgebiet für gemischte Nutzungen“ ausgewiesen.</p>
2004	Durchführung einer Quartierswerkstatt, organisiert durch das Quartierssekretariat als Open Space Veranstaltung, um den

	Bewohnern die Möglichkeit zu geben, sich zur Thematik „Wohnen und Leben in Neu-Oerlikon“ zu äußern. Einrichtung der Chance Oerlikon, einer gemischten städtisch-privaten Arbeitsgruppe bestehend aus Grundeigentümern, Investoren, den verschiedenen Ämtern der Stadtverwaltung und der Leiterin des Quartierssekretariates zur gemeinsamen - Identifizierung von Kernproblemen der Quartiersentwicklung und - Erarbeitung eines konkreten Maßnahmenkataloges mit sechs Maßnahmen, die das Zusammenleben und die Aufenthaltsqualität in Neu-Oerlikon fördern sollen. Initiiert als Antwort auf einen Imageverlust Neu-Oerlikons und negative Presseberichterstattung aufgrund des fehlenden Quartierslebens und „toter“ öffentlicher Räume.
2005	30. März 2005: Offizielle Gebietsbenennung „Neu-Oerlikon“ Da die ursprünglich vorgesehenen Zentrumsfunktionen in Neu-Oerlikon ausgeblieben waren, und der vielversprechende Name „Zentrum Zürich Nord“ somit nicht mehr angemessen war, sollte das Gebiet umbenannt werden. Aus den Vorschlägen eines Ideenwettbewerbs unter Mitwirkung der Bevölkerung wurde schließlich „Neu-Oerlikon“ ausgewählt.
2006	Einrichtung des Quartiersentwicklungsfonds in Form des Vereins Quartierentwicklungsfonds Neu-Oerlikon als einer konkreten Maßnahme der Chance Neu-Oerlikon mit dem Ziel, die soziale Quartierentwicklung in Neu-Oerlikon in der Anfangsphase zu unterstützen. Gespiessen wurde dieses - auf drei Jahre befristet angelegte - Finanzierungstool durch Gelder der lokalen Grundeigentümer, institutionellen privaten Investoren, Genossenschaften und Großfirmen. Der Fonds umfasste keine städtischen Gelder, wurde jedoch von der Stadt Zürich mit personellen Ressourcen unterstützt. Konkret wurden mit dem Fonds Projekte zur Steigerung der Attraktivität des Stadtviertels Neu-Oerlikon und lokale Vereine bei ihren integrativen Aktivitäten gefördert. Dabei handelte es sich immer nur um eine Anschub- und Teilfinanzierung, um die Entstehung einer finanziellen Abhängigkeit vom Quartierentwicklungsfonds zu vermeiden. Planungsbericht zur Teilrevision der Sonderbauvorschriften Als eine konkrete Maßnahme der Chance Neu-Oerlikon wurde eine Teilrevision der SBV beschlossen, die eine Regelung zu den Erdgeschossnutzungen und zum Erhalt von Industriebauten umfasst.
2007	Mitwirkungsprojekt Oerliker Park organisiert durch die Trägerorganisationen Quartierwerkstatt Neu-Oerlikon und Grün Stadt Zürich sowie begleitet durch verschiedene Quartiers- und Firmenvertretungen. Initiiert als Antwort auf Kritik wegen der fehlenden Nutzerorientierung des Oerliker Parks: 1) Zusammentragen der Anliegen der Bürger 2) Auf dieser Basis Ausarbeitung von Vorschlägen durch Grün Stadt Zürich und bauliche Umsetzung im Frühjahr 2009.
2009	Eröffnung des Quartiertreffs Accu mit Begegnungsräumen für selbstorganisierte Aktivitäten Einweihung der Neubauten (u.a. Spiellandschaft Mikado) im Oerliker-Park am Aktionstag im Juni 2009
2010	Gründung der WerkStadt Oerlikon im Juni 2010 als Dachorganisation zur Förderung einer nachhaltigen Quartiersentwicklung von Oerlikon und zur Verstärkung des Bürgerengagements. Diese Dachorganisation umfasst 7 Ressorts (Wirtschaft/Gewerbe, Information/Marketing, Quartiersentwicklung, Nachhaltigkeit, Bildung, Quartierkultur und Soziales) und hat die Vernetzung und Förderung einer besseren Information aus dem Quartier für das Quartier zum Ziel. Im Gegensatz zum Quartiersentwicklungsfonds bezieht sie sich nicht nur auf Neu-Oerlikon, sondern auf Oerlikon als Ganzes (mit seinen 50.000 Einwohnern). Im Rahmen der WerkStadt Oerlikon wird u.a. auch die vom Quartierssekretariat eingerichtete Kommunikationsplattform Dialog Oerlikon fortgesetzt. Auflösung des Vereins Quartierentwicklungsfonds Neu-Oerlikon per Ende 2010, da der Vereinszweck erreicht ist. Der Verein hat pro Jahr durchschnittlich 40.000 Franken für Projekte ausgegeben.

Tab. 11.2: Abfolge der wichtigsten Entscheidungen, Ereignisse und Ergebnisse des Planungs- und Realisierungsprozesses in Neu-Oerlikon

Quelle: eigene Darstellung nach Stadt Zürich (2006: 3); Stadt Zürich (2005b, 2005c); (I-Diethelm 2007, 2011); Roth (1994, 1998); (I-Roth 2007); (I-Gügler 2007); Thévoz & Schäffer (2007)

11.2.3 Beteiligte Akteure

Am Umnutzungsprozess waren folgende Akteursgruppen beteiligt:

- **Grundeigentümer**
Die Handlungsorientierungen der ursprünglichen Grundeigentümer waren durch die Prinzipien Kostenminimierung, schnelle Vermarktung ihrer Liegenschaften und internationale Wettbewerbsfähigkeit geprägt. Eine möglichst schnelle Realisierung und Inwertsetzung ihrer Liegenschaften sollte dazu beitragen, die Kosten für die Umsetzung in einem für sie angemessenen Rahmen zu halten. Um im internationalen Standortwettbewerb konkurrenzfähig zu bleiben, sollte das Projekt als Vorzeigeobjekt (d.h. mit Stararchitektur und der Schaffung hochwertiger Lebensqualität) realisiert werden (I-Stehle 2007).
- **Investoren**
Die kommerziellen und institutionellen Investoren, deren Mehrzahl von den Grundeigentümern (z.B. von ABB Immobilien und Oerlikon Bührle Immobilien AG (IMAG)) entwickelte Komplettpakete (inkl. fertiger Baupläne, Bewilligungen und eines Kostenvoranschlags von Bauunternehmen) erwarben, die sie dann realisierten (I-Stehle 2007). Ihre Handlungsorientierungen waren durch Kostenminimierung und -sicherheit, gute Rendite und langfristig ge-

bundende Mieter gekennzeichnet. Zur Beurteilung der Immobilien waren dabei u.a. folgende Kriterien von Bedeutung: Standortbeurteilung, Image des Quartiers, Eignung des Mikrostandorts für die Nutzerzielgruppe, Verkehrsanbindung und Nahversorgung, Architektur, Bauweise, Ausstattung, Zustand und Wirtschaftlichkeit der Gebäudekonzeption, Wertsteigerungspotenzial, Marktgängigkeit, Bewirtschaftungskosten usw. (Scherwey 2005: 5).

Darüber hinaus gab es einige wenige gemeinnützig orientierte Investoren (Baugenossenschaften), die von den Eigentümern Grundstücke für ihre Projekte erwarben. Sie hatten jedoch keinen Einfluss auf die Prozess- oder Gesamtprojektgestaltung.

- Die öffentliche Hand der Stadt Zürich
Die öffentliche Hand vertrat – wie bereits erwähnt – unterschiedliche Meinungen (s.u.). Grundsätzlich verfolgte sie aber das Ziel mit der schnellen Schaffung von Wohnraum für Familien der Stadtfucht entgegenzuwirken. Zudem war sie daran interessiert, das neue Quartier zur Verbesserung des Images von Zürich zu nutzen und es dementsprechend als Aushängeschild für die Stadt zu realisieren.
- Experten
Zwei wichtige Formen von Expertenfunktionen haben zum Gelingen des Prozesses beigetragen: Die eine umfasste Beratungsfunktionen in planerischen Aspekten sowie Koordinierungs-, Moderations- und Mediationsfunktionen. Das Handeln dieses Experten war vor allem durch Projektkalkulation und Projektqualität aus der Sicht der Zufriedenheit des privaten Auftraggebers bestimmt. Um eine schnelle Realisierung zu ermöglichen, war die Erarbeitung von Lösungen, die von den beteiligten Akteursgruppen als akzeptabel und positiv bewertet wurden, notwendig. Die zweite entscheidende Form der Expertenfunktion bestand in der Umwandlung der ausgehandelten Lösungen in rechtliche Dokumente (z.B. die Neuordnung der Grundeigentumsverhältnisse), die durch die Rechtsanwälte wahrgenommen wurde.
- Die intermediäre Instanz des Quartierssekretariates
Die intermediäre Instanz des Quartierssekretariates hatte die Vertretung der Interessen und Belange der Bewohner der angrenzenden Quartiere und Neu-Oerlikons zum Ziel. Während sie während des Realisierungsprozesses nur auf informelle Weise Einfluss auf die Planungen nehmen konnte, avancierte sie ab dem Jahr 2000 mit ihrer formellen Legitimierung zu einem ernst genommenen Kooperationspartner.
- Bewohner und Nutzer
Für die Bewohner standen und steht die Lebensqualität und Funktionalität des neuen Quartiers, ihres Wohnraums und seines direkten Umfeldes im Mittelpunkt.
Für die im Quartier ansässigen Gewerbetreibenden sind ein guter Umsatz und somit ein kundenanziehendes und kundenfreundliches Umfeld (vor allem Parkplätze und eine gute Erreichbarkeit) von Bedeutung.
- Medien
Die Medien, deren Ziel die Berichterstattung über die Entwicklungen im Stadtteil war, informierten sowohl aus der Sicht der Investoren als auch über die Resonanz der Bevölkerung gegenüber den Entwicklungen. Auch wenn sie nicht Teil der definierten Akteursstruktur waren, konnten sie den Prozess – aufgrund der Ausrichtung der Berichterstattung – in starkem Maße beeinflussen und haben so eine relativ starke Machtposition erworben.

11.2.4 Prozessorganisation

Wie bereits erwähnt, schlossen sich auf Anregung des damaligen Grundeigentümers Oerlikon Bührle die Grundeigentümer, die Stadt Zürich und der SBB zur **Planungsgemeinschaft „Chance Oerlikon 2011“** zusammen (vgl. Abb. 11.1). Die sechs Grundeigentümer wurden dabei von der ABB Immobilien AG vertreten, die mit 47,5% (d.h. 29 ha), den größten Anteil des Areals besaß (gefolgt von der Oerlikon Bührle Holding AG, in dessen Eigentum 28% der Grundfläche lagen).

Die Planungsgemeinschaft, die eine privatöffentliche Partnerschaft darstellte, war auf vier Ebenen organisiert (Roth 1994: 22):

- der Leitungsebene mit Entscheidungsfunktion bestehend aus der stadträtlichen Delegation, den Firmenchefs der wichtigsten Grundeigentümer und der Regionaldirektion der SBB;
- der Arbeitsebene, bestehend aus städtischem Chef, dem Liegenschafts- und Planungschef der Grundeigentümer sowie dem Chef für Planung und Koordination der Kreisdirektion der SBB;

- der Ebene der planungstechnischen Ausführung, bestehend aus technischen Vertretern städtischer Amtsstellen, der Grundeigentümer und des SBB;
- der Ebene der Informationsgruppe zur Betreuung der Öffentlichkeitsarbeit wiederum bestehend aus Vertretern aller drei Planungspartner.

Aufgabe der Planungsgemeinschaft Chance Oerlikon 2011 war es, erste Konzepte zur Neustrukturierung und Nutzung des Industriegebietes zu erarbeiten (Stadt Zürich 2006a: 3). Die beteiligten Akteure einigten sich damals, den Prozess im Sinne einer Entwicklungsrichtplanung zu strukturieren.

Unter **Entwicklungsrichtplanung** versteht man ein „zielgerichtetes Koordinationsverfahren für vielschichtige Entwicklungsprobleme im Quartiersbereich. Sie ist ein Instrument der partnerschaftlichen und konzeptionellen Verständigung unter Grundeigentümern (interne Koordination) mit öffentlichen Körperschaften (externe Koordination)“, das in der Schweiz Anfang der 1990er Jahre nirgendwo gesetzlich vorgesehen war (Roth 1994: 21 f.). Ungefähr zur gleichen Zeit wie in Neu-Oerlikon wurde es in dem kooperativen Planungsprozess „Chance Baden Nord 2005“, der ebenfalls vom Büro Ueli Roth betreut wurde, auf kommunaler Stufe für Stadterneuerungsplanungen eingeführt (Roth 1994: 21). Die Entwicklungsrichtplanung kann dabei als Wechselspiel von Regelwerk und Machbarkeitsstudien beschrieben werden, wobei sich „die abstrakte Ausgangslage (Regelwerk) und ihre mögliche konkrete Umsetzung (Machbarkeit) gegenseitig beeinflussen. Das Regelwerk ist ein konzeptuelles System, welches Teilkonzepte (Außenraum, Bebauungsstruktur, Nutzungsstruktur, Erschließung und Wegenetze, Ver- und Entsorgung) für die geplante Weiterentwicklung des Planungsgebietes festlegt. Die Machbarkeitsstudie stellt mögliche Ableitungen der generellen Vorgaben des Regelwerkes dar. Sie übersetzt das abstrakte Regelwerk und manifestiert sie in einem lesbaren, konkreten Abbild.“ (Roth 1994: 24)

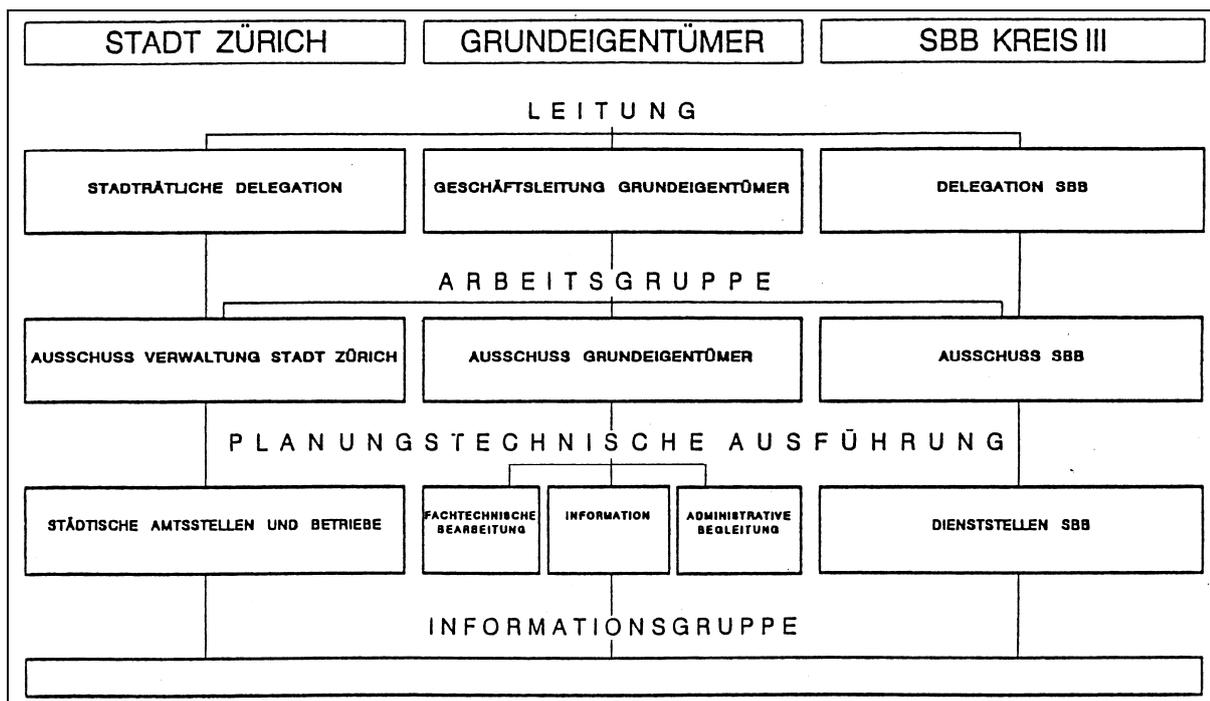


Abb. 11.1: Organisation der Planungsgemeinschaft Chance Oerlikon 2011
Quelle: Roth (1994: 22)

11.3 Ausprägung der Projektqualität

Die Bewertung der Projektqualität im Sinne einer nachhaltigen Quartiersentwicklung erfolgt anhand des Leitfadens zur Analyse der Nachhaltigkeitsqualitäten, der in Kap. 6.4 vorgestellt wurde. Am Ende dieses Kapitels wird der Leitfaden als zusammenfassende Übersicht über die Ausprägung der Bewertungskriterien in Neu-Oerlikon abgebildet (vgl. Tab. 11.3). Eine umfassende Bewertung²⁰³ der einzel-

²⁰³ Siehe dazu u.a.: Roth (1994); Stadt Zürich (1998a, 1998b, 2006a); Roth (2010); Diethelm (2011); Thévoz & Schäffer (2007)

nen Kriterien wird im folgenden Text nicht vorgenommen und ist auch nicht Ziel der Arbeit. Hier handelt sich eher um eine Zusammenfassung und das Hervorheben von Aspekten, die aus Sicht der Autorin in positiver oder negativer Hinsicht besonders erwähnenswert sind.

Aus Sicht der Nachhaltigkeit wurden bei der Realisierung des Quartiers Neu-Oerlikon Schwerpunkte vor allem auf die Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs und die Förderung nachhaltiger Mobilität (öffentlicher Verkehr und langsame Mobilität), auf die Bereitstellung eines umfassenden Angebots öffentlicher Frei- und Grünflächen und auf eine funktionelle Mischung zwischen Wohnen und Arbeiten gelegt (I-Gügler 2007; I-Roth 1994; Stadt Zürich 1998a und 1998b).

Positiv hervorzuheben ist zudem die Konversion einer sehr zentral gelegenen Brachfläche und die Schaffung neuen Wohnraums für Familien, um ihrer Abwanderung in das Umland entgegenzuwirken.

In den Bereichen Umweltverträglichkeit, Energiesparen, umweltverträgliches Bauen und Stoffströme wurden dagegen keine Vorgaben gemacht. Eine umweltverträgliche und energiesparende Bauweise und Dachbegrünungen wurden in einigen Einzelfällen realisiert. Dies ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass zum damaligen Zeitpunkt die nachhaltige Stadtentwicklung und die Umweltverträglichkeit städtebaulicher Großprojekte für die öffentliche Hand noch keine unabdingbaren und bedeutenden Themen darstellten (I-Loderer 2007).

Die Schwerpunktsetzung auf eine gute Erschließung mit öffentlichen Verkehrsmitteln und die Reduzierung der Anzahl der Parkplätze sind aus der Nachhaltigkeitsperspektive positiv zu bewerten. Dies gilt für das Ziel der Reduzierung der Parkplätze umso mehr, da die öffentliche Hand es trotz des starken Widerstandes der Grundeigentümer und Gewerbetreibenden nach intensiven Verhandlungen zumindest in reduzierter Form durchsetzen konnte. Ein Problem stellt jedoch die Verkehrsführung dar (I-Diethelm 2011). Die Konzeption der Verkehrsplanung wurde zu einem sehr frühen Zeitpunkt festgelegt, als noch nicht feststand, welche Nutzungen sich an welchen Standorten ansiedeln würden. So kommt es seit Fertigstellung des Quartiers zu Nutzungskonflikten, wie z.B. beim Anliefer- und Zubringerverkehr auf Nebenstraßen (vgl. Abb. 4.8 in Anhang A4). Eine Abstimmung zwischen Nutzungsansiedlungen und Verkehrsplanung wäre notwendig gewesen, um solche Konflikte, die dauerhaft die Lebensqualität im Quartier reduzieren, zu vermeiden. Hier hätte es neben der Abstimmung mit der Nutzungsplanung eines flexiblen Konzeptes bedurft, das im Laufe des Prozesses an die sich konkretisierenden Nutzungen hätte angepasst werden können.

Hinsichtlich der öffentlichen Grün- und Freiflächen ist hervorzuheben, dass die Bereitschaft und das Engagement der öffentlichen Hand, einen so großen Anteil an Freiflächen (d.h. fünf Hektar) für das neue Quartier zu schaffen, sehr positiv zu bewerten sind. Dies gilt umso mehr angesichts der Tatsache, dass die öffentliche Hand dieses Ziel bei den Grundeigentümern gegen ihren Widerstand in langwierigen Verhandlungen durchsetzen musste. In der Umsetzung hätte jedoch ein besseres Ergebnis erzielt werden können, wenn der Schwerpunkt nicht auf der Realisierung durch international renommierte Landschaftsarchitekten gelegen hätte, sondern die Nutzer stärker integriert worden wären. In der Tat entsprechen die Plätze eher dem ästhetischen Geschmack mancher Planer und Experten, als dass sie in den Bereichen Aufenthaltsqualität, Funktionalität²⁰⁴ und Nutzerorientierung die notwendigen Qualitäten aufweisen (vgl. Abb. 4.3 und Abb. 4.20 im Anhang A4). So ist es auch nicht verwunderlich, dass viele dieser Plätze bis heute unbelebt sind. Dies ist bedauerlich, da so der Mehrwert, den dieser großzügige Anteil an Freiflächen hätte bringen können, nicht ausgeschöpft wird. Auch die Gestaltung der Übergänge zwischen öffentlichen, privaten und halb-öffentlichen Räumen durch hohe Betonwände, Hecken und Zäune ist für die Belebung des öffentlichen Raumes nicht förderlich (vgl. Abb. 4.10 im Anhang A4). Auch eine Aufteilung der fünf Hektar auf mehrere kleinere Freiflächen anstatt auf vier große Parks wäre für die Entstehung eines Quartierslebens sicherlich förderlich gewesen. Positiv hervorzuheben ist aber, dass die öffentliche Hand und die Grundeigentümer auf den Unmut der Bevölkerung und die negative Berichterstattung in der Presse dadurch reagiert haben, dass sie der Initiative des Quartierssekretariats für ein Mitwirkungsprojekt zur partizipativen Umgestaltung des Oerliker Platzes stattgegeben und sie unterstützt haben. Auf diese Weise konnten die Funktionalität und Aufenthaltsqualität des Oerliker Platzes verbessert werden (vgl. Anhang A4).

Die Bereitstellung eines umfassenden Angebots an Bedarfsgütern (Flächen für Einzelhandel, Restaurations- und andere Dienstleistungsbetriebe) und an sozialer Infrastruktur (z.B. der Schulkomplex und Kinderbetreuungseinrichtungen) ist positiv zu bewerten. Reduziert wird der Nutzen jedoch dadurch, dass deren Fertigstellung erst zu einem relativ späten Zeitpunkt erfolgte, d.h. lange nachdem die ersten Bewohner eingezogen waren. Fehlen wichtige Einrichtungen (Angebot an täglichen Bedarfsgütern, Restaurants, soziale Infrastruktur etc.) zu Beginn der Nutzungsphase, so entsteht nicht nachhal-

²⁰⁴ Eine mangelhafte Funktionalität ist auch an vielen Stellen im direkten Umfeld der Wohnbebauung zu beobachten (vgl. Abb. 4.21 und 4.22 im Anhang A4).

tiges Bewohnerverhalten, das bei der Schließung der Versorgungslücke zu einem späteren Zeitpunkt i.d.R. nur schwer wieder rückgängig zu machen ist. Aufgrund der fehlenden sozialen Infrastruktur war das Quartier darüber hinaus für die eigentliche Zielgruppe nicht sehr attraktiv, so dass statt der anvisierten Familien vor allem Doppelverdiener ohne Kinder in das Quartier gezogen sind. Der hohe Mietpreis hat dieses Phänomen noch verstärkt (vgl. auch Thévoz & Schäffer 2007: 156). Ein weiterer negativer Faktor ist, dass die funktionelle Mischung nicht in kleinteiliger Form, sondern auf Quartiers Ebene angestrebt wurde. So ist auf Gesamtquartiers Ebene zwar eine gewisse Nutzungsmischung vorhanden. Aufgrund der Quartiersgröße und der Dominanz großer monofunktionaler Bauten und Quartiersteile trägt diese Mischung jedoch kaum zu einer Quartiersbelebung bei. Die fehlende Belebtheit des Quartiers wird vor allem dadurch verursacht, dass es keine Nutzungsmischung gibt und dass Erdgeschosse ausschließlich zu Wohnzwecken genutzt werden. Dies gilt insbesondere für das Umfeld der öffentlichen Plätze und Parkanlagen.

Die Vorgabe, die Nutzung von Erdgeschossen nicht nur für Wohnzwecke vorzuschreiben, war während der Planungsphase von den beteiligten Akteuren diskutiert worden. Aufgrund des Widerstandes der Grundeigentümer und ihrer Argumentation der fehlenden Rentabilität solcher Nutzungen, die sich auch auf die Mieten auswirken würde, wurde von einer obligatorischen Festsetzung Abstand genommen. Anfang der 2000er Jahre kam es aber aufgrund von Kritik aus Bevölkerung und Presse bei den Akteuren zu einem Umdenken. Dieses äußerte sich in der Bereitschaft zu einer Revision der Sonderbauschriften, in der für zukünftige Bauten Erdgeschossnutzungen zu anderen als Wohnzwecken obligatorisch festgeschrieben wurden (I-Stehle 2007, I-Roth 2007, I-Gügler 2007). Aber auch im Hinblick auf eine kleinteilige Nutzungsmischung wird das Problem durch die Mieten, die für stadtteilbelebende Nischenaktivitäten zu hoch sind, verstärkt.

Im Rahmen der Konversion der Industriebrache wurde eine Vielzahl neuer Arbeitsplätze (hauptsächlich im Dienstleistungsbereich) geschaffen, was positiv zu bewerten ist. Jedoch trägt ihre Ansiedlung für Großnutzer in überwiegend monofunktionalen Bürogebäuden (vgl. Abb. 4.3 im Anhang A4) nicht zur Quartiersbelebung bei. Zudem stellen diese Arbeitgeber zahlreiche Angebote für das Wohlbefinden und die Zufriedenheit der Mitarbeitenden bereit: So entstehen in den großen Bürokomplexen – dazu häufig mit internem Sicherheitsdispositiv – „isolierte Wohlfühlinseln“ (Kantinen, Kindergärten, Erholungsangebote etc.). Auf diese Weise wird die Durchmischung von Arbeitnehmern und Wohnbevölkerung verhindert. Darüber hinaus erschwert diese Tatsache die Eröffnung unternehmensunabhängiger Restaurants, da die wichtige Nachfragegruppe der Arbeitnehmer aufgrund der bürointernen Angebote entfällt. Die Ansiedlung auch kleinerer Dienstleistungsbetriebe ab 2005 hat sich diesbezüglich positiv ausgewirkt, so dass in den letzten Jahren einige neue Restaurants eröffnet werden konnten.

Die soziale Mischung ist aufgrund der bereits erwähnten Faktoren gering. Aufgrund der hohen Mieten wohnen in Neu-Oerlikon mehrheitlich einkommensstarke Haushalte. Nur in den zwei genossenschaftlichen Projekten (vgl. Abb. 4.22 im Anhang A4) können es sich auch Haushalte mit niedrigerem Einkommen leisten zu wohnen. In den ersten Jahren des Quartiersbestehens war die Bevölkerungsgruppe der Doppelverdiener ohne Kinder vorherrschend. In den letzten Jahren hat sich jedoch der Anteil der ursprünglich anvisierten Zielgruppe der Familien erhöht. Diese Entwicklung wird dadurch begünstigt, dass viele Bewohner der Gruppe Doppelverdiener ohne Kind mittlerweile Kinder bekommen haben. Die Ursachen für das ursprüngliche Fehlen von Familien im Quartier lagen in der bereits erwähnten fehlenden sozialen Infrastruktur zu Beginn sowie den hohen Mieten. Letztere sind auf die Handlungsorientierungen der privaten Grundeigentümer zurückzuführen (Erwartung hoher Renditen, Schaffung eines Vorzeigeprojekts mit Stararchitektur und hohem Ausbaustandard etc.), aber auch auf den hohen Anteil an Freiflächen und die Kosten für die Altlastensanierung. Diese Handlungsorientierungen und Zielsetzungen führen zu einem Gentrifizierungsprozess, der das Erreichen der sozialen Zielsetzungen aus Nachhaltigkeitsperspektive schwierig macht (Thévoz & Schäffer 2007: 155 f.).

Laut einer Befragung zeigt sich ein hoher Anteil der Bewohner mit dem Ausbaustandard der Wohnungen und dem überwiegend guten Preis-Leistungs-Verhältnis zufrieden (Stadt Zürich 2006: 8). Auch gibt es in Neu-Oerlikon keinen Leerstand. Diese Tatsache kann aber nicht unbedingt als Indikator für Bewohnerzufriedenheit im Allgemeinen verstanden werden. Vor dem Hintergrund der großen Wohnungsnot in der Agglomeration Zürich sind viele Bewohner einfach froh, überhaupt eine Wohnung mit gutem Preis-Leistungs-Verhältnis gefunden zu haben. Zudem erscheint aus dieser Perspektive ein unfunktional gestalteter neuer Platz attraktiv gegenüber einem Quartier mit unzureichenden oder verkommenen Quartiersplätzen.

Laut Umfragen und den Erfahrungen des Quartierssekretariats ist die Innenwahrnehmung grundsätzlich positiver als die Außenwahrnehmung (I-Diethelm 2011). D.h., dass die Bewohner ihr Quartier positiver bewerten als Personen, die dort nicht ansässig sind. Dennoch wurde von den Quartiersbewohnern z.B. die mangelnde Funktionalität mancher Plätze beklagt. Die Allgemeine Baugenossenschaft

Zürich (ABZ), die Wohnungen in Neu-Oerlikon realisiert hat, merkt zur Bewertung des Quartiers an, dass es nicht ihren Vorstellungen entspreche und anders aussehen würde, wenn sie es gebaut hätte. „Divergenzen ergeben sich bei der Energieeffizienz, dem Verhältnis von privaten und gemeinschaftlichen Umgebungsflächen, den Parterrenutzungen und den gemeinschaftlichen sowie Quartiernutzungen“ (I-ABZ 2007).

Im Gegensatz zur Mischung von Haushalten mit unterschiedlichem Einkommen ist die interkulturelle Mischung stark ausgeprägt. Der Ausländeranteil beträgt 30,6% (2009) mit leicht steigender Tendenz. Hinsichtlich der Herkunft ist festzustellen, dass Menschen aus allen Weltregionen in Neu-Oerlikon wohnhaft sind, wobei Deutsche die größte Gruppe der ausländischen Wohnbevölkerung darstellen (Diethelm 2011: 6).

Insgesamt ist in der Bewohnerschaft ein großes bürgerschaftliches Engagement ausgeprägt, so dass viele Initiativen zur Verbesserung des Stadtlebens aus der Bewohnerschaft kamen. Dies ist insbesondere auf die dominierende Gruppe bessergestellter Familien zurückzuführen (Orientierung auf lokales Leben; ausreichende Ressourcen, um sich zu engagieren). Verstärkt wird dies zudem durch den kulturellen Hintergrund der Bewohner, die zu einem Großteil deutscher Abstammung sind und die zum Teil eine andere Auffassung von Nachbarschaft und Bürgerengagement haben als die einheimische Bevölkerung (I-Diethelm 2007).

Ein Problem stellt die hohe Fluktuation in der Quartiersbevölkerung dar. So leben 47% der Bewohner weniger als drei Jahre im Quartier, was auf eine hohe Umzugsbereitschaft hinweist (Diethelm 2011: 6). Neben der kurzen Verweildauer der Bewohner sind auch gewerbliche Fluktuationen zu beobachten, was das Wachsen eines sozialen Umfeldes und eines belebten Quartiers erschwert (I-Stehle 2007).

Von herausragender Bedeutung ist die sozio-kulturelle Stadtteilarbeit²⁰⁵, die seit dem Jahr 2000 im Rahmen eines umfassenden und sektorübergreifenden interdisziplinären Konzepts vom Quartierssekretariat umgesetzt wird. Da die Bereitschaft zum Engagement bei der Quartiersbevölkerung bereits vorhanden war, bedurfte es weniger einer Motivierung und Aktivierung der Bewohner als vielmehr der gezielten und professionellen Unterstützung ihrer Initiativen. Durch die sehr engagierte, auf Nutzeranliegen ausgerichtete Stadtteilarbeit konnten gewisse Mängel im Quartier behoben werden, eine höhere Nutzerorientierung erreicht und die Stadtteilattraktivität verbessert werden. Auch vor dem Hintergrund der großen Fluktuation hat sich die Stadtteilarbeit bewährt.

Trotz all dieser Bestrebungen ist Neu-Oerlikon während des ersten Jahrzehnts seines Bestehens durch ein fehlendes Stadtleben geprägt. Eine kühle Atmosphäre im Quartier, eine fehlende Quartiersidentität, unbelebte öffentliche Plätze (vgl. Abb. 4.3 und Abb. 4.20 im Anhang A4), mangelhafte Quartiersversorgung und Mängel in der Benutzbarkeit des Wohnumfeldes und der Parkanlagen wurden regelmäßig in der Presse kritisiert und hatten einen negativen Einfluss auf das Quartiersimage. Jedoch ist festzuhalten, dass Befragungen ergaben, dass die Zufriedenheit mit dem Quartier innerhalb der Quartiersbevölkerung grundsätzlich höher war als in der Außenwahrnehmung (Hönig 2005; I-Gügler 2007; Stadt Zürich 2006a, 2006b). Das Quartierssekretariat erhielt jedoch auch wiederholt von der Bewohnerschaft kritische Äußerungen über die mangelhafte Funktionalität und Nutzer- und Bedarfsorientierung des Quartiers.

Durch gezielte Verbesserungsmaßnahmen in den letzten Jahren, auf die in den folgenden Kapiteln näher eingegangen wird, konnten in den Bereichen, in denen noch Handlungsspielraum (stärkere Belebung durch planerische Anpassungen und stärkere Ausrichtung auf Nutzerbedürfnisse) bestand, die Attraktivität des Quartiers gefördert und die Bewohnerzufriedenheit sowie das Quartiersimage verbessert werden. Dies hat sich auch in der Presseberichterstattung niedergeschlagen, die zunehmend positiver geworden ist.

Einen wichtigen Beitrag hierzu hat neben der Partizipation zur Erreichung einer höheren Nutzerorientierung und der Einführung der Erdgeschossregelung für zukünftige Bauten auch der Erhalt der noch vorhandenen Industriebauten geleistet. Interessant ist, dass 1992 beim städtebaulichen Wettbewerb der Laureatsentwurf ausgewählt wurde, der keinen „Tabula-Rasa“-Ansatz verfolgte, sondern auf das Verweben neuer und alter Bausubstanz ausgerichtet war. Von dieser ursprünglichen Idee des Erhalts identitätsstiftender Industriebauten und ihrer Kombination mit neuen Bauten ist jedoch so gut wie nichts übriggeblieben. Vielmehr entstand ein Neubauquartier neben den Industriebauten, die noch nicht abgerissen sind, anstatt dass Alt und Neu miteinander verwoben wurden (Loderer 2005: 11).

Ursachen für das schleichende Verschwinden der ursprünglichen Idee lagen u.a. in den individuellen Handlungsorientierungen der Grundeigentümer, die eine mangelhafte Machbarkeit und Rentabilität befürchteten. In der Tat ist es grundsätzlich schwierig, passende Neunutzungen für historische Indust-

²⁰⁵ Umfassende Informationen: Diethelm (2011), Stadt Zürich (o.A.; 2005a; 2006b)

riegebäude zu finden, mit denen eine aus Sicht der Grundeigentümer ausreichende Rendite erzielt werden kann. Da darüber hinaus auch in der öffentlichen Hand und in der Öffentlichkeit kein Verständnis für die Bedeutung des Erhalts historischer industrieller Bausubstanz vorhanden war, setzten sich die Grundeigentümer mit ihrem Vorzug für den Abriss durch. Erst als während der Nutzungsphase zunehmende Kritik laut wurde (s.o.) setzte ein Verständniswandel ein, der sich letztlich in der Bereitschaft zur Änderung der Sonderbauvorschriften hinsichtlich des Erhalts der noch nicht abgerissenen Industriebauten niederschlug.

Einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung einer Quartiersidentität bereits während der Transformationsphase hätte die Zulassung und Förderung kultureller Zwischennutzungen leisten können (Diethelm 2011). Hier wurde eine wertvolle Chance verpasst, dem Quartier schon zu einem frühen Zeitpunkt eine Identität und Leben zu geben und es als Anziehungspunkt in den Köpfen der Bevölkerung zu verankern. Das Dilemma von Zwischennutzungen ist, dass

- sie häufig nur schwer mit rechtlichen Vorschriften in Einklang gebracht werden können;
- sie häufig für die Eigentümer keine kostendeckenden Renditen bringen;
- es geeignete Nutzer braucht, wenn möglich mit innovativen und publikumswirksamen Aktivitäten.

Für die Eigentümer und Investoren bedeutet dies, dass es einigen Aufwand, Kreativität und Flexibilität erfordert, um einen geeigneten Rahmen zu schaffen und um mit geeigneten Nutzern (kulturellen Vereinen und anderen Organisationen) in Verbindung zu treten. Diese hierfür benötigten zusätzlichen Ressourcen stehen in einem Projekt, das unter Zeitdruck realisiert wird, häufig nicht zur Verfügung. Oder den Zwischennutzungen wird keine Bedeutung beigemessen, die einen solchen Aufwand rechtfertigen würde. Dennoch hat die Erfahrung gezeigt, dass es sich bei einer Betrachtung des Gesamtprojekts lohnt, diesen Aufwand zu betreiben.

Aus Sicht der Finanzierung handelt es sich bei der Realisierung und Gestaltung Neu-Oerlikons eher um ein kostenintensives Projekt. Die großzügigen Freiflächen und der hohe Wohnstandard sowie die Kosten ihrer Instandhaltung und die Gestaltung im Sinne eines Vorzeigeprojekts (Stararchitektur, hoher Standard) tragen zu hohen Mieten im Quartier bei. Dies wird verstärkt durch die Altlastensanierung des Industriegebietes. Ethische oder ökologische Finanzierungsformen wurden bei der Finanzierung weder beachtet noch genutzt.

Die Bewertung des Realisierungsprozesses und der Bürgerbeteiligung ist Gegenstand der folgenden Kapitel. Festzuhalten ist aber, dass das Projekt angesichts seiner Größe und Komplexität in einem äußerst kurzen Zeitraum realisiert wurde.

Abschließend wird eine zusammenfassende Übersicht über die Ausprägung der Nachhaltigkeitsqualitäten in Neu-Oerlikon an Hand des Analyseleitfadens gegeben:

Bewertungskriterien und ihre Ausprägung in Neu-Oerlikon	
1	Standort und Flächeninanspruchnahme
	Lage im Stadtgebiet Flächenbedarf / bauliche Dichte
2	Umweltverträglichkeit, umweltverträgliches Bauen und Gebäudequalität
	Energieverbrauch, Wasser-, Abwasser-, Abfall- und Bodenmanagement, umweltschonende Baustellen Regionale, umweltschonende und gesunde Baustoffe Fassaden- und Dachbegrünung Stoffströme Ästhetische Qualität, Nutzerfreundlichkeit und harmonische Diversität der Gebäude
3	Umweltfreundliches Mobilitätsangebot
	ÖPNV-Angebot, Verkehrsberuhigung, Carsharing, Wohnstraßen, restriktive Maßnahmen für Autogebrauch Barrierefreie Fuß- und Radwege, Fahrradabstellplätze, sichere Wege
4	Nachhaltiges Bewohnerverhalten
	Umweltkommunikation während der Realisierungs- und Nutzungsphase Wohn-, Mobilitäts- und Konsumverhalten
5	Qualität öffentlicher Räume für alle Altersklassen
	Angebot, Aufenthaltsqualität und Nutzerfreundlichkeit öffentlicher Plätze und Grünflächen, barrierefrei; sicher Wohnstraßen, Spielplätze für Kinder und Jugendliche Verhältnis und Übergang zwischen privaten und öffentlichen Räumen
6	Nahversorgungsangebot (Funktionale Mischung I)
	Angebot an Gütern und Dienstleistungen für den alltäglichen Bedarf, kleinteilige Nutzungsmischung Angebot an Cafés, Restaurants, sonstigen Treffpunkten Geschaffene Arbeitsplätze und ihre räumliche Integration Urbane Landwirtschaft

7	Soziale Infrastruktur (Funktionale Mischung II): Angebot an sozialer Infrastruktur für alle Altersklassen
	Kindertagesstätten, Grundschule, Hort, Senioreneinrichtungen, Jugendfreizeiteinrichtung Stadtteilzentrum mit umfassender Stadtteilarbeit Dezentrale Verfügungsflächen für Bewohner
8	Soziale Mischung und soziales Miteinander
	Soziale Mischung durch unterschiedliche Wohnformen (geförderter und freier Wohnungsbau, Mietwohnungs-, Genossenschaftswohnungsbau und Wohneigentum bzw. private Baugruppen) für unterschiedliche Zielgruppen (Familien, Singles, DINKs, Senioren, Studenten) Nachbarschaftsverhältnisse, Nachbarschaftsinitiativen, nachbarschaftliches Engagement Stadtteil-, Gemeinwesen-, Kinder-, Jugend-, Senioren- und Kulturarbeit Ortsbezug: Identifikation mit dem Quartier und Stadtteilleben Soziale Sicherheit
9	Finanzierung und Kosten
	Herstellungskosten der Wohnbebauung und Infrastruktur Unterhaltskosten der Wohnbebauung und Infrastruktur Finanzierungsformen und sozio-ökologische Verträglichkeit der Finanzierung
10	Kooperative und partizipative Steuerungsprozesse während der Realisierungs- und Nutzungsphase
	Kooperativer Steuerungsprozess während der Realisierungsphase Partizipation: erweiterte Bürgerbeteiligung, Partnerschaft Public-Privé-Civic (PPPC) während der Realisierungsphase Projektnachhaltigkeit: kooperative und partizipative Steuerungsprozesse während der Nutzungsphase, Erhalt der geschaffenen Qualitäten auf Dauer

Tab. 11.3: Leitfaden zur Evaluation der Nachhaltigkeitskriterien des Quartiers Neu-Oerlikon (Kriterienskala: Schwarz-fett: sehr gut erfüllt; Schwarz: vorhanden, aber Intensivierungspotenzial; Grau: unzureichend ausgeprägt).
Quelle: eigene Darstellung

11.4 Urban Governance

Hier wird der Realisierungs- und Nutzungsprozess unter Beachtung der zentralen Fragestellungen und Forschungshypothesen (vgl. Kap. 1.2) untersucht. Dabei wird zunächst untersucht, auf welche Weise die Urban Governance-Merkmale ausgeprägt sind und welchem Steuerungsmodell die Prozesse entsprechen (vgl. Kap. 11.4.1). Darauf aufbauend werden die aus der Analyse herauskristallisierten Erfolgs- und Risikofaktoren in zusammenfassender Form dargestellt (vgl. Kap. 11.4.2). Diese beiden letztgenannten Kapitel können somit als übergeordnetes Ergebnis verstanden werden, das den Rahmen für die in den folgenden Kapiteln stattfindende vertiefenden Untersuchung relevanter Aspekte darstellt. So wird in Kap. 11.4.3 auf den Stellenwert der Steuerungsform Kooperation und die Bedeutung der informellen Instrumente eingegangen. In Kap. 11.4.4 wird der Frage nachgegangen, inwiefern die Integration der Zivilgesellschaft in die Prozesse für die Projektqualität ausschlaggebend ist (Partizipation). In Kap. 11.4.5 wird betrachtet, auf welche Weise die Interaktionsform der Verhandlung Anwendung gefunden hat und welche Auswirkungen dies auf das Prozessergebnis hatte. Schließlich wird in Kap. 11.4.6 die Projektnachhaltigkeit und in Kap. 11.4.7 die Ausprägung einer Urban Governance-Kultur analysiert.

11.4.1 Urban Governance-Merkmale und Steuerungsmodell

Mit Bezug auf das Merkmal der **Multiakteurskonstellation** ist festzuhalten, dass das Quartier Neu-Oerlikon in intensiver Kooperation zwischen privatwirtschaftlichen Akteuren und der öffentlichen Hand geplant und realisiert wurde. Dagegen hatten zivilgesellschaftliche Akteure während des Realisierungsprozesses keinerlei Einflussmöglichkeiten. Das Merkmal der **Trilateralität** ist somit nicht gegeben, sondern es handelte sich vor allem um bilaterale Interaktionsbeziehungen zwischen dem öffentlichen und privatwirtschaftlichen Sektor. Eine starke prozessbeeinflussende Stellung hatten zudem externe Experten (internationale und kommunale Planer). Das Merkmal der **Intermediarität** ist nur gegen Ende des Realisierungsprozesses und zu Beginn der Nutzungsphase erfüllt. In der Tat wurden intermediäre Instanzen und soziale Dienste erst zu einem sehr späten Zeitpunkt in legitimer Form einbezogen. Bis zu dem Zeitpunkt der offiziellen Legitimierung handelte es sich hauptsächlich um punktuelle Eigeninitiativen aus dem Sozialdepartement, um in den Prozess auch Anliegen der sozialen Planung integrieren zu können (I-Diethelm 2011).

Das Merkmal **Mix aus Steuerungsformen** ist dagegen erfüllt. Der Prozess ist durch eine Kombination der Steuerungsformen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation gekennzeichnet. Die Prozesssteuerung erfolgte im Rahmen der Planungsgemeinschaft „Chance Oerlikon 2011“ in Kooperation zwischen der öffentlichen Hand und den privatwirtschaftlichen Schlüsselakteuren. Die öffentliche Hand hatte

dabei eine stärkere Stellung inne als nur eine Beteiligung im Sinne eines Backbones, was vorwiegend auf ihre Machtposition und ihre Einflussmöglichkeiten im Rahmen der Umzonung des Industriegebietes in ein Mischgebiet zurückzuführen ist. Die privatwirtschaftlichen Akteure hatten eine Machtposition aufgrund ihrer Funktion als Grundeigentümer und Investoren. Es bestand eine große gegenseitige Abhängigkeit, da beide Parteien auf die jeweils andere angewiesen waren, um ihre Ziele zu realisieren. Diese Beziehungen spiegeln sich in der Wahl der Institutionalisierung der Zusammenarbeit in Form der auf Kooperation basierenden Planungsgemeinschaft „Chance Oerlikon 2011“ mit geteilter Entscheidungskompetenz wider. Der Realisierungsprozess wurde im Einvernehmen der Akteure im Sinne einer auf Kooperation ausgerichteten Entwicklungsrichtplanung strukturiert. Dabei wurden verschiedene aufeinander abgestimmte formelle und informelle Instrumente (Strukturkonzept, städtebaulicher Ideenwettbewerb, Entwicklungsleitbild, Rahmenverträge etc.) eingesetzt, die sich gegenseitig beeinflussen und zur Entwicklung des Prozesses und seines Ergebnisses beigetragen haben. Diese Instrumente wurden gemeinsam erarbeitet und sind in den meisten Fällen das Ergebnis intensiver Verhandlungen. Nach der Legitimierung der Sozialarbeit gegen Ende des Realisierungsprozesses wurde darüber hinaus eine Vielzahl von Beteiligungsinstrumenten bedarfsbezogen entwickelt und eingesetzt (sozio-kulturelle Quartiersarbeit, Dialog Oerlikon, Werkstatt Oerlikon, Chance Oerlikon, Quartiersentwicklungsfonds), die allesamt auf intensive Kooperation ausgelegt waren.

Das Merkmal der **Informalität** ist während des gesamten Prozesses ausgeprägt. Informeller Austausch und Sondierungsgespräche haben die Basis für die Entwicklung und Einrichtung der Chance Oerlikon 2011 gelegt und im weiteren Prozessverlauf die parallele Bearbeitung und die Verzahnung der verschiedenen Instrumente im Rahmen der Entwicklungsrichtplanung ermöglicht und zu ihrem Gelingen beigetragen. Der informelle Austausch zwischen der öffentlichen Hand und den privatwirtschaftlichen Akteuren zu Prozessbeginn wurde durch die geringe Anzahl an Grundeigentümern bzw. beteiligten Investoren vereinfacht. Vor der Legitimierung der sozio-kulturellen Arbeit verschafften sich die sozialen Dienste vor allem durch eine „Einmischungsstrategie“ Gehör, um ihre Anliegen im Prozess zu integrieren (I-Diethelm 2011). Diese informellen Vorgespräche und Verhandlungen führten schließlich zur Legitimierung der Sozialarbeit und sogar zur Implementierung eines besonders innovativen und weitreichenden Ansatzes, der der Sozialarbeit größere Kompetenzen (Koordinierungs- und Vermittlungsfunktion, Gebietsmonitoring, Dialogmanagement) als in der üblichen Gemeinwesenarbeit gewährte.

Das Merkmal der **territorialen Neuorientierung** war zu Prozessbeginn nur gering ausgeprägt. So wurde der funktionale Bezugsraum Oerlikon – Neu-Oerlikon und eine bauliche und sozialräumliche Integration und Vernetzung beider Räume vernachlässigt. Im Laufe des Prozesses wurde aber die Notwendigkeit der Beachtung der sozialen und funktionellen Bezugsräume deutlich. Dies führte zu einer Strategieänderung. Insbesondere im Rahmen der legitimierten Sozialarbeit wurde dann intensiv und mit viel Engagement an der territorialen Integration gearbeitet, so dass sich zunehmend ein Verständnis des Bezugsraums Gesamt-Oerlikon (inkl. Neu-Oerlikon) herausgebildet hat, was sich z.B. auch in der Einrichtung der WerkStadt Oerlikon, die den gesamten Bezugsraum umfasst, niederschlug.

Das Merkmal der **gemeinsamen langfristigen Vision** war während des gesamten Prozesses vorhanden und auch der determinierende Kooperationsmotor. Auch wenn die beiden Hauptakteursgruppen unterschiedliche Teilziele verfolgten, benötigten sie doch alle ein funktionierendes, belebtes und attraktives Quartier. Aufgrund der langfristigen Renditeerwartungen der Investoren und Grundeigentümer besteht die langfristige Vision (d.h. Erhalt der Standortattraktivität und Werterhalt der Immobilien) auch während der Nutzungsphase fort und ist auch dort wieder der Kooperationsmotor. Als wegen der negativen Presseberichterstattung und des Imageverfalls die langfristige Vision und ihre Ziele gefährdet waren, wählten die Akteure wieder eine kooperative Form der Zusammenarbeit, um gemeinsam Lösungen zu erarbeiten.

Grundsätzlich folgte der Realisierungsprozess des Quartiers Neu-Oerlikon der Logik des **kooperativen Steuerungsmodells** und zwar mit relativ gleichberechtigter Stellung der öffentlichen Hand und der privaten Investoren und Grundeigentümer. Auch wenn es sich grundsätzlich um eine privatwirtschaftliche Operation handelte, hatte die öffentliche Hand aufgrund der Umnutzung des Industriegebietes und der damit verbundenen Aushandlungen der neuen Nutzungsanteile eine relativ starke Machtposition inne. Gemeinnützig orientierte Investoren spielten im Prozess eine untergeordnete Rolle. Auf die Prozess- und Projektzielgestaltung hatten sie keinen Einfluss. Auch ist der Prozess durch die Abwesenheit intermediärer Instanzen und der Zivilgesellschaft während des überwiegenden Teils der Realisierungsphase gekennzeichnet. Gegen Ende des Realisierungsprozesses und während der Nutzungsphase änderte sich mit der Legitimierung der sozio-kulturellen Quartiersarbeit jedoch diese bilaterale Prozessstruktur, und die Zivilgesellschaft bekam über die intermediäre Instanz des Quartierssekretariats einen festen Platz und wurde mit der Zeit als wichtiger Partner akzeptiert und ge-

schätzt. In der Tat hatten die Entwicklungen im Quartier Anfang der 2000er Jahre die Bedeutung der Nutzerperspektive und des lokalen Know-hows für die Entwicklung eines lebendigen und attraktiven Quartiers demonstriert. In das bilaterale Kooperationsmodell wurden daraufhin über das Quartierssekretariat und später über die WerkStadt Oerlikon die Zivilgesellschaft sowie lokale Vereine und Initiativen einbezogen. Auch wenn die Entscheidungskompetenzen weiterhin bei der öffentlichen Hand und den privatwirtschaftlichen Akteuren verbleiben, wird das lokale Wissen der Bewohner und Nutzer als wertvolles Hilfsmittel zum Qualitätserhalt wertgeschätzt und inwert gesetzt. Unterstützt wurde diese Entwicklung auch durch die gemeinnützig orientierten Investoren. Diese befanden sich zwar mengen- und machtmäßig in einer untergeordneten Position, aber aufgrund ihrer Funktionsweise und Zielorientierungen waren sie bereits für die Bedeutung partizipative Ansätze sensibilisiert und bereit, die Bürgerbeteiligung während der Nutzungsphase auch finanziell im Rahmen von Einzahlungen in den Quartiersentwicklungsfonds zu unterstützen.

11.4.2 Förderliche und hinderliche Einflussfaktoren

Im Folgenden werden die Einflussfaktoren zusammenfassend dargestellt, die während der Realisierungsphase (vgl. Tab. 11.4) und der Nutzungsphase (vgl. Tab. 11.5) in positiver oder negativer Form für die Prozesssteuerung besonders relevant waren.

	Förderliche Einflussfaktoren	Hinderliche Einflussfaktoren
Interne Determinanten	<p>Kooperative Steuerung und Planung</p> <p>Entwicklung, Koordination und Implementierung zielgerichteter, situations- und bedarfsbezogener informeller kooperativer Instrumente (mit vertikaler und horizontaler Koordination): Kooperationsvereinbarungen, Strukturkonzept, Entwicklungsleitbild</p> <p>Kombination von formeller und informeller Planung, stufenweisen und parallelen Verfahren (Entwicklungsrichtplanung)</p> <p>Intensive sektorübergreifende Zusammenarbeit und Koordination (horizontal und vertikal) innerhalb der Verwaltung der Stadt Zürich</p> <p>Kompetente und engagierte Schlüsselakteure und eine förderliche Akteurskonstellation bestehend aus</p> <p>a) engagierten und kompetenten Führungspersonen bei den Grundeigentümern und Investoren (Oerlikon Bührle, ABB, SBB) mit Know-how und vor allem langfristigen Renditeerwartungen</p> <p>b) der damaligen Stadträtin und Vorsteherin des Hochbaudepartements,</p> <p>c) Mitarbeitenden der Verwaltung,</p> <p>d) fachlichem Prozessbegleiter, Experten, Moderator und Mediator</p> <p>-> kompetente Schlüsselpersonen aus den Bereichen Verwaltung, Politik und Privatwirtschaft mit gemeinsamer Vision (Revitalisierung der Industriebranche)</p> <p>Strong leadership und Führungskompetenz der Schlüsselpersonen</p> <p>Entscheidungs-, Organisations-, Beziehungs- und Problemlösungsfähigkeit der Schlüsselakteure, Aufbau eines Klimas des Vertrauens und einer Kooperationskultur</p> <p>-> erfolgreiche Verhandlungen bei Divergenzen (Konsenspolitik)</p> <p>Verfahrenskreativität²⁰⁶, Lernfähigkeit und Flexibilität der Schlüsselakteure (Reaktion auf negative Presseberichterstattung, Anpassung an Rahmenbedingungen und an Kritik: Erdgeschossnutzungen, Parkgestaltung, Quartiersarbeit)</p> <p>Sehr geringe Anzahl an Investoren zu Prozessbeginn</p> <p>Inhaltlich:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aufteilung der Infrastrukturkosten (des Mehrwerts) und Landabtretungen - hoher Flächenanteil an öffentlichen Plätzen und Parkanlagen 	<p>Fehlende Integration der sozialen Dimension in die Projektplanung aufgrund fehlenden Wissens und mangelnder Sensibilisierung bei den Schlüsselakteuren für eine frühzeitige Einbindung und Konzeptentwicklung der sozialen Dimension</p> <p>Fehlende Partizipation während der Realisierungsphase</p> <ul style="list-style-type: none"> - fehlende Integration bestehender Quartiersinitiativen - fehlende Information und Integration der angrenzenden Quartiere und ihrer Bewohner - fehlende Partizipation bei der Gestaltung der Parkanlagen - fehlende Integration der Bedürfnisse der zukünftigen Nutzer und der Trägerorganisationen sozialer Infrastruktureinrichtungen <p>Inhaltlich:</p> <p>Fehlendes Stadtleben und fehlende Stadtteilidentität durch</p> <ul style="list-style-type: none"> - fehlende kulturelle Zwischennutzungen - fehlende Vielfalt der Erdgeschossnutzung - fehlende kleinteilige Nutzungsmischung - unbelebte und unfunktionelle Plätze und Parkanlagen - Abriss historischer Industriebauten <p>Gentrifizierung, unzureichende soziale Mischung</p>
Externe Determinanten	<p>Marktbedingte Faktoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Platzen der Immobilienblase Mitte der 1990er Jahre führte zu Anpassungen der spekulativen Renditeerwartungen, d.h. Abnahme von Renditeerwartungen bei Büroflächen und Zunahme bei Wohnraum. 	<p>Marktbedingte Faktoren Anfang der 1990er Jahre: Immobilienblase mit überhöhten Renditeerwartungen für Büroflächen führte zu ablehnender Haltung der Grundeigentümer und In-</p>

²⁰⁶ Begriff von Karl Ganser, verwendet von Sieverts in Roth (2010: 4).

	<ul style="list-style-type: none"> - anhaltend starke Wohnungsnachfrage Lokale Prioritäten: <ul style="list-style-type: none"> - Politischer Wille - Agglomerationspolitik: Innen- vor Außenentwicklung und Revitalisierung von Brachflächen (Ende der 1980er Jahre) 	vestoren, den von der Stadt geforderten Anteil an Wohnfläche zu realisieren. Fehlende lokale Prioritäten und politischer Wille: Unzureichende Partizipation und Integration der sozialen Dimension. Politische Polarisierung in der Agglomeration
--	---	--

Tab. 11.4: Förderliche und hinderliche Einflussfaktoren für die Prozesssteuerung während der Realisierung
 Quelle: eigene Darstellung nach I-Diethelm (2007); I-Roth (2010); I-Loderer (2007); I-Stehle (2007); I-Gügler (2007); I-Meier (2007); Güldenzoph, Baracci, Fagetti et al. (2000)

	Förderliche Einflussfaktoren	Hinderliche Einflussfaktoren
Interne Determinanten	Kooperative bedarfsorientierte Zusammenarbeit und Steuerung: Stadt, Grundeigentümer und Investoren einigten sich in einem kooperativen Verfahren auf die Durchführung von 6 Aufwertungsmaßnahmen. Entwicklung einer Kooperations- und Partizipationskultur Investoren mit langfristigen Renditeerwartungen (Interesse an einem guten Quartiersimage) -> Gute Zusammenarbeit zwischen Investoren und Stadt Umfassende Partizipation: <ul style="list-style-type: none"> - Legitimierung der Sozialarbeit mit Mandat zur Vermittlung zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft - intensive Beteiligung der Bevölkerung (Bürgeraktivierung und Empowerment): Integration der Nutzerbedürfnisse - sozial-räumliche Vernetzung der Quartiere Oerlikon und Neu-Oerlikon: Förderung einer gemeinsamen Identität - Ausstattung der sozio-kulturellen Quartiersarbeit mit finanziellen Ressourcen in Form des Quartiersfonds zur Finanzierung von Quartiersaktivitäten - Verstetigung der Quartiersarbeit: Gründung der WerkStadt Oerlikon 	Gentrifizierungstendenzen im Quartier
Externe Determinanten	Lokale Prioritätensetzung und politischer Wille: Legitimierung der sozio-kulturellen Stadteitarbeit	Negative Presseberichterstattung über Aufenthaltsqualität gegen Ende der Realisierungsphase -> Angst um Imageverlust

Tab. 11.5: Förderliche und hinderliche Einflussfaktoren für die Prozesssteuerung während der Nutzung
 Quelle: eigene Darstellung nach Diethelm (2011); I-Diethelm (2011); I-Loderer (2007); I-Gügler (2007); Thévoz & Schäffer (2007)

11.4.3 Steuerungsform Kooperation und Kombination von informeller und formeller Planung

Der Prozess wurde wie bereits erwähnt unter Verwendung eines bilateralen kooperativen Steuerungsmodells durchgeführt.

Die Bereitschaft der Akteure zu einer kooperativen Zusammenarbeit und zur Einrichtung einer auf Kooperation ausgerichteten Organisationsstruktur ist dabei vor dem Hintergrund eines zu Prozessbeginn vorherrschenden sehr angespannten politischen Klimas in der Agglomeration Zürich hervorzuheben. Zum damaligen Zeitpunkt war die für die Planung zuständige sozialdemokratische Stadträtin in Verhandlungen mit den privaten Grundeigentümern einschließlich des waffenproduzierenden Unternehmens Oerlikon Bührle eingetreten. Dies tat sie gegen den Willen ihrer Parteikollegen und der übrigen linken Parteien, die eine hierarchische Steuerung im Sinne von Vorschriften für die Konversion bevorzugt hätten. Vor diesem Hintergrund ist es auf die Kommunikations-, Verhandlungs- und Problemlösungsfähigkeiten der beteiligten Akteure zurückzuführen, dass sie es geschafft haben, trotz des zu Prozessbeginn bestehenden Klima des Misstrauens zwischen dem bürgerlichen Flügel (einschließlich der privatwirtschaftlichen Grundeigentümer) und dem linken Flügel ein Klima des Vertrauens und eine Kooperationskultur zu entwickeln. Gerade dieses Vertrauen bildete eine unerlässliche Grundlage für die Durchführung des Kooperationsprozesses. Aufgrund ihrer Kooperationsbereitschaft und ihres Eintritts in einen Verhandlungsprozess befand sich die Stadträtin in einer guten Position, um die Interessen der öffentlichen Hand bei den Grundeigentümern zu vertreten und durchzusetzen.

Den Rahmen für den Realisierungsprozess bildete die auf Kooperation ausgerichtete Entwicklungsrichtplanung, die die parallele und aufeinander abgestimmte Bearbeitung der unterschiedlichen Hand-

lungsfelder zuließ (I-Roth 2007; I-Gügler 2007). Dabei ermöglichte die innovative und bedarfsorientierte Organisationsstruktur in Form der Planungsgemeinschaft „Chance Oerlikon 2011“ eine horizontale und vertikale Koordination. Die Institutionalisierung der Arbeitsstrukturen in Form der Planungsgemeinschaft schaffte einen klaren Rahmen für die Kooperation, indem sie Zuständigkeiten und Kompetenzen definierte und die Form der Zusammenarbeit regelte. Diese Art der Prozessorganisation, hat in Kombination mit den übrigen Erfolgsfaktoren (s.u.) und den günstigen Rahmenbedingungen am Immobilienmarkt dazu geführt, dass dieses große und komplexe Projekt in einem sehr kurzen Zeitraum realisiert werden konnte.

Die Entwicklung, Koordination und Implementierung zielgerichteter, situations- und bedarfsbezogener informeller kooperativer Instrumente und ihre Koordinierung und Kombination mit formellen Instrumenten haben hierbei ebenfalls zum Gelingen beigetragen. So wurde aufbauend auf die zu Prozessbeginn abgeschlossenen Kooperationsvereinbarungen das Strukturkonzept ausgehandelt. Die dort festgelegten Nutzungsanteile gingen in die städtebauliche Gesamtkonzeption in Form des Entwicklungsrichtplans (Entwicklungsleitbild) und schließlich in die rechtsverbindlichen Instrumente (Rahmenverträge und Sonderbauvorschriften) ein.

Einen innovativen Charakter hatten dabei vor allem der Umfang und das Ausmaß der angewendeten Instrumente und Aushandlungsprozesse. So ist zwar das Prinzip der Aushandlung von Flächenabgaben privater Grundeigentümer an die öffentliche Hand zur Einrichtung von Freiflächen und sonstiger öffentlicher Infrastruktur nicht neu, wohl aber das Ausmaß der Flächen, das im Strukturkonzept festgelegt wurde. Das Gleiche gilt für die ausgehandelte Altlastenregelung. Während es heute bei Grundstücksübertragungen selbstverständlich ist, dass sich Käufer und Verkäufer zu der Altlastensituation äußern, war die vertragliche Regelung in diesem Ausmaß damals neuartig. Und auch bei der Aushandlung des Rahmenvertrags zur Infrastrukturfinanzierung war das Prinzip bereits bei anderen Projekten angewendet worden, nicht jedoch in diesem Ausmaß (I-Roth 2007).

Ein wichtiger Erfolgsfaktor beim Realisierungsprozess war die Verfahrenskreativität²⁰⁷ der beteiligten Akteure (Vorwort von Sieverts in Roth 2010: 4). Die Wahl einer kooperativen Planung hat dabei ein höheres Niveau an Kreativität gefördert. In Verbindung mit dem mit der Zeit geschaffenen Klima des Vertrauens förderte diese Verfahrenskreativität einen gemeinsamen Lernprozess der beteiligten Akteure (I-Roth 2007). Dies wiederum war eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg der intensiven Verhandlungen (s.u.).

Gerade diese Lernfähigkeit, d.h. die Offenheit und Sensibilität gegenüber nicht vorhergesehenen Entwicklungen, ermöglichte eine nachträgliche Qualitätssteigerung. Im Rahmen des bedarfsbezogenen und wieder auf Kooperation beruhenden Zusammenschlusses in Form der Arbeitsgruppe Chance Oerlikon wurde während der Nutzungsphase 2004 in Zusammenarbeit zwischen den städtischen und privatwirtschaftlichen Akteuren, dieses Mal jedoch auch unter Beteiligung der intermediären Instanz, eine kritische Bestandaufnahme durchgeführt, auf der aufbauend dann Lösungsvorschläge erarbeitet wurden. So waren die beteiligten Akteure bereit, aus ihren Erfahrungen zu lernen. Dies drückte sich z.B. aus in der

- zunehmenden Aufmerksamkeit der Grundeigentümer und der Stadt gegenüber der Bedeutung des Erhalts von Industriebauten (Industriearchäologie) für die Schaffung eines belebten Quartiers und die Ausprägung einer Quartiersidentität. So ist zu erklären, dass Vorschläge zum Erhalt der Industriebauten 2005 akzeptiert wurden, die einige Jahre zuvor noch abgelehnt worden waren (I-Loderer 2007).
- Einwilligung der Grundeigentümer zur Verankerung der Verpflichtung zur Einrichtung vielfältiger Erdgeschossnutzungen im Rahmen der Revision der Sonderbauvorschriften. Während des Realisierungsprozesses hatten sich dagegen die Grundeigentümer noch mit ihrer Forderung durchgesetzt, in den Sonderbauvorschriften keine Vorschriften zu den Erdgeschossnutzungen festzuschreiben.
- Bereitschaft der Grundeigentümer mit den übrigen Quartiersnutzern (Unternehmen, Bauträger, Gewerbetreibende, Bewohner) im Rahmen der Austauschplattform Dialog Oerlikon in einen Dialog einzutreten und den Quartiersentwicklungsfonds zu finanzieren.

Festzuhalten ist jedoch, dass dieser Lernprozess insbesondere auch als Folge eines starken externen

²⁰⁷ Vorwort von Sieverts in Roth (2010: 4) bezogen auf die Verfahrenskreativität, durch die der Realisierungsprozess gekennzeichnet war: „Ueli Roth hat bei der Planung von Neu-Oerlikon z.B. Verfahren des Bodenwertausgleichs und der geschickten Trennung von privat verwertbarem und öffentlichen Zwecken vorbehaltenem Grund und Boden, sowie Verfahren der Zuordnung von Ausnutzungsziffern und des Umgangs mit Altlasten so miteinander verknüpft, dass damit insgesamt auf wirtschaftliche Weise ein wichtiger Beitrag zu der besonderen Qualität Neu-Oerlikons geleistet wurde.“

Handlungsdrucks aufgrund der negativen Medienberichterstattung und des Imageverlustes des Quartiers ausgelöst wurde.

Die Wahl der kooperativen Arbeitsweise und Prozesssteuerung während der Realisierungsphase und ihre Fortsetzung während der Nutzungsphase hat zu einem deutlichen Mehrwert für das Gesamtprojekt geführt (I-Meier 2007; I-Gügler 2007; I-Roth 2007). Doch aus der Analyse der Prozesse und des Prozessergebnisses wird auch deutlich, dass es nicht nur wichtig ist, miteinander zu kooperieren. Es ist vor allem auch die Frage determinierend, *wer mit wem* kooperiert. Mit anderen Worten, wenn wichtige Akteursgruppen nicht in den Prozess einbezogen werden, verringert sich trotz intensiver Kooperation der übrigen beteiligten Akteure die Projektqualität. So hätte es zu einer höheren Nutzerorientierung und Projektqualität geführt, wenn die soziale Dimension ihre Akteure bereits in die Projektplanung integriert worden wären. Dagegen sind weder die sozialen Dienste noch die Oerlikon-Gemeinwesenarbeit systematisch in die Planung einbezogen worden (I-Diethelm 2011). Dabei ist für eine nachhaltige Quartiersentwicklung nicht nur die Erstellung von Verkehrs- und Grünflächenkonzepten in der Planungsphase eine wichtige Grundlage. Auch mögliche soziale Entwicklungen und die Antizipierung der Nutzerbedürfnisse müssen während der Entwicklungsplanung unter der Einbeziehung von Trägerorganisationen thematisiert werden. Dagegen fehlte in den Planungsgrundlagen ein Konzept für die sozialräumliche Infrastruktur sowie für sozialräumliche Versorgungscluster für die Begegnung aller Generationen, für die Betreuung und für Schulen. Während des Realisierungsprozesses wurde die soziale Dimension nur dank der Eigeninitiative und einer „Einmischungsstrategie“ der Akteure der sozialen Dimension integriert (Diethelm 2011). Dagegen sind auch hier Lernprozesse der beteiligten Akteure zu beobachten. So wurde immerhin mit dem Einzug der ersten Bewohner ein umfassendes und innovatives Konzept der sozio-kulturellen Quartiersarbeit etabliert.

Festzuhalten ist, dass die Fortsetzung der kooperativen Arbeitsweise und Prozesssteuerung sowie die Erweiterung um neue Akteure sich als sehr wirksam für die nachträgliche Verbesserung der Projektqualität erwiesen hat, und zwar durch

- die Behebung von Planungsfehlern und
- die Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen (wie z.B. eine größere öffentliche Sensibilität gegenüber dem Erhalt historischer industrieller Bausubstanz).

Beim Kooperationsprozess wird deutlich, dass neben der Frage, wer miteinander kooperiert, noch ein weiterer Faktor die Qualität des Projekts bestimmt, insbesondere wenn es sich um privatwirtschaftliche Operationen handelt. Dies ist die Frage, welche Stellung die öffentliche Hand bei der Wahrung des Gemeinwohls hat. Vor diesem Hintergrund ergibt sich die Frage, ob die öffentliche Hand eine stärkere Stellung hätte einnehmen können, um den negativen Entwicklungen vorzubeugen. Das Wissen über determinierende Faktoren zur Schaffung belebter Stadtviertel war zum damaligen Zeitpunkt nicht mehr neu. Hier wird die Meinung eines externen Experten (I-Loderer 2007) unterstützt, dass selbst eine privatwirtschaftliche Operation niemals nur privat sein kann, da immer auch die öffentliche Hand betroffen ist. So wird die Operation zu einem politischen Handlungsfeld, bei dem die öffentliche Hand zur Wahrung des Gemeinwohls eingreifen muss. Während des Realisierungsprozesses hätte es in mehreren Bereichen die Möglichkeit gegeben, stärker einzugreifen und zwar bei der Verpflichtung, vielfältige Erdgeschossnutzungen zu realisieren, bei der Erhaltung industrieller Bausubstanz, bei der Förderung von Zwischennutzungen zur Quartiersbelebung, bei der systematischen konzeptionellen Integration der sozialen Dimension, bei der Verhinderung der Gentrifizierung, bei der Einbeziehung der Nutzer in die Planung etc. Angesichts der Tatsache, dass Interessen und Handlungsorientierungen sowohl zwischen den privatwirtschaftlichen Akteuren und der öffentlichen Hand als auch zwischen den politischen Parteien divergierten, ist auf diese Frage sicherlich keine leichte Antwort zu finden. Dennoch wird hier Potenzial für Verbesserungen gesehen. Die Entwicklungen in Neu-Oerlikon haben schließlich gezeigt, dass selbst Maßnahmen, die auf den ersten Blick aus privatwirtschaftlicher Perspektive vor dem Hintergrund eines Kosten-Nutzen-Vergleichs übertrieben erscheinen mögen, unter Einbeziehung einer langfristigen Perspektive durchaus auch für die privaten Grundeigentümer und Investoren einen finanziellen Mehrwert bringen können.

11.4.4 Partizipation

Bei der Betrachtung der Partizipation während der Realisierungsphase ist festzuhalten, dass diese nicht über das gesetzlich vorgeschriebene Mindestmaß hinausging, was aus Urban Governance-Perspektive unzureichend ist. Auffallend ist, dass eine große Anzahl an Mängeln, die sich im Quartier während der Nutzungsphase, teilweise aber auch schon während der Realisierung manifestiert haben und die auch von den Akteuren identifiziert und anerkannt wurden, gerade eben auf das Fehlen der Partizipation der Zivilbevölkerung zurückzuführen ist. Besonders in den folgenden Bereichen hatte die

fehlende Bürgerbeteiligung negative Auswirkungen auf die Projektqualität:

- Fehlende Partizipation bei der Quartiersplanung. Auch wenn es zur damaligen Zeit sehr innovativ war, einen städtebaulichen Wettbewerb zu veranstalten, wäre es wünschenswert gewesen, mit allen Akteuren (d.h. nicht nur den Eigentümern und den städtischen Akteuren, sondern auch mit der benachbarten Bevölkerung und anderen interessierten Gruppen) runde Tische zu veranstalten, um die Entwicklung und Gestaltung des Quartiers aus allen Richtungen auszuleuchten (I-Loderer 2007, I-Diethlem 2007).
- Fehlende Integration bestehender Quartiersinitiativen und der angrenzenden Quartiere und Bewohner vor allem in Oerlikon (I-Diethlem 2007). Im Nachhinein wurde deutlich, dass zwei Maßnahmen für die Entwicklung einer sozial-räumlichen Verbindung zu Oerlikon und einer Steigerung der Projektakzeptanz sehr förderlich gewesen wären, und zwar
 - eine transparente Informationspolitik über das geplante Projekt zu Prozessbeginn, aber auch während des Realisierungsprozesses und
 - die Förderung sozialer Integrationsprozesse der Bevölkerung von Oerlikon.
- Fehlende Partizipation bei der Gestaltung der Parkanlagen. Zur Gestaltung der öffentlichen Grünanlagen und Plätze wurde im Rahmen der international ausgeschriebenen Wettbewerbe zur Gestaltung der Parkanlagen die Priorität auf das Landschaftsdesign und das Know-how international renommierter Landschaftsarchitekten gelegt. Dagegen wurde die Ausrichtung auf die Nutzerbedürfnisse vollständig vernachlässigt. Dies hatte zur Folge, dass Plätze gestaltet wurden, die zwar in Fachkreisen als ästhetisch und gestalterisch hochwertig gelobt wurden, aber durch fehlende Aufenthaltsqualität und die fehlende Integration der Nutzerperspektive gekennzeichnet sind und folglich von der Bevölkerung kaum nicht angenommen werden (vgl. Abb. 4.3 und Abb. 4.20 im Anhang A4). Insbesondere beim Wahlenpark (vgl. Abb. 4.14 im Anhang A4) und Louis-Häffli-Park, bei denen durch die angrenzende Bebauung bereits Bürger vor Ort wohnten, hätten diese in die Planung einbezogen werden können (Diethelm 2011). Mit einer Beteiligung der Oerliker Bevölkerung z.B. durch die Einbeziehung der bestehenden Quartiersinitiativen hätten die so großflächigen Plätze zudem als ein wichtiges Integrationselement für die räumliche Verbindung zwischen Oerlikon und Neu-Oerlikon genutzt werden können.
- Fehlende Integration der Bedürfnisse der zukünftigen Nutzergruppen und der Trägerorganisationen sozialer Infrastruktur (I-Diethelm 2007). Die Sensibilisierung und Integration der Nutzer (z.B. über die Kirche, den Jugendtreff und andere Träger sozialer und sozio-kultureller Einrichtungen) in die Entwicklungsplanung sozialer Infrastruktur hätten eine größere Nutzerfreundlichkeit gewährleisten und Fehlplanungen vermeiden können. So hätte das Schulgebäude Im Birch (vgl. Abb. 4.13 im Anhang A4), das gleichzeitig auch für sozio-kulturelle Aktivitäten zu außerschulischen Zeiten vorgesehen war, auf diese Weise sicher auch architektonisch bedarfsorientiert gestaltet werden können (z.B. mit dem notwendigen separaten Eingang und abgetrennten Bereich für Jugendgruppen am Nachmittag), und es wäre auch kein Kindergarten in Form eines Hochsicherheitstrakts (vgl. auch Engel 2005) gestaltet worden (vgl. Abb. 4.15 und Abb. 4.16 im Anhang A4).
- Fehlende Integration von Akteuren potentieller Zwischennutzungen (I-Diethelm 2011). Zwischennutzungen hätten insbesondere auch deshalb geplant werden können, weil das Thema Kultur in Oerlikon schon immer ein wichtiges Thema gewesen ist. Leerstehende Industriehallen hätten z.B. preiswert an innovative Kunst- und Kulturschaffende vermietet werden können. Dies hätte bereits zu Beginn dazu beitragen können, das Quartiersimage aufzuwerten.

Interessant ist, dass im Nachhinein die Bedeutung einer Integration der Nutzerperspektive für die Entwicklung eines belebten Quartiers von allen Akteuren (d.h. nicht nur von der Bevölkerung und den intermediären Instanzen, sondern auch von der öffentlichen Hand und den privaten Grundeigentümern und Investoren) anerkannt wird.

Im Gegensatz zu der fehlenden Partizipation während der Realisierungsphase kann die sozio-kulturelle Quartiersarbeit und ihre Legitimierung während der Nutzungsphase als hervorragend bezeichnet werden. Die Legitimierung, in Kombination mit der Integration der Akteursgruppe der Nutzer, hat sich auf den weiteren Prozessverlauf und das Prozessergebnis und auf die Bewohnerzufriedenheit positiv ausgewirkt. Durch die Legitimierung hat die Sozialarbeit ein Mandat zur Vermittlung zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft erhalten, das über die übliche Gemeinwesenarbeit hinausgeht. Neben den bürgeraktivierenden Maßnahmen der klassischen Gemeinwesenarbeit sind folgende darüber hinausgehende Maßnahmen als besonders wirksam hervorzuheben (I-Diethelm 2011):

- das Gebietsmonitoring und das systematische Aufzeigen der Entwicklungen im Quartier;
- die Gestaltung eines intensiven Dialogmanagements zwischen der Verwaltung, der Oerliker Be-

völkerung und der im Quartier ansässigen Unternehmen, die Ausübung koordinierender Funktionen und die Legitimation, bei Bedarf Koordinierungsgespräche mit Verwaltungsstellen zu führen.

Die umfassenden Tätigkeiten im Rahmen dieses innovativen Konzepts der Quartiersarbeit sind in den Monitorberichten festgehalten und werden hier nicht weiter vertieft. Festgehalten sei, dass aufgrund dieser sozio-kulturellen Quartiersarbeit viele der erwähnten Mängel in Zusammenarbeit mit den Nutzern identifiziert und in Kooperation mit der Verwaltung, den Investoren und Bürgern behoben werden konnten. Hervorzuheben ist vor diesem Hintergrund die Bereitschaft der Grundeigentümer und Investoren, einen Quartiersentwicklungsfonds zu finanzieren, um Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Quartiers und zu einer stärkeren Nutzerausrichtung zu finanzieren. In diesem Zusammenhang ist auch die Tatsache als positiv zu vermerken, dass Maßnahmen aus dem Fonds nur teilfinanziert wurden, um keine Abhängigkeiten zu schaffen.

Die Bereitschaft zur Durchführung von Verbesserungsmaßnahmen und die Erkenntnis der Bedeutung der Berücksichtigung der Belange und Bedürfnisse der Quartiersnutzer spiegelt sich auch im Mitwirkungsprojekt Oerliker Park wider, das von den Trägerorganisationen der Quartierswerkstatt Neu-Oerlikon und der Grün Stadt Zürich im Jahr 2007 organisiert wurde (Diethelm 2011: 22). Bereits im Wettbewerb zur Gestaltung der Parkanlage hatte die Planungsgemeinschaft in ihrem Entwurf eine Fläche ausgewiesen, die den Quartiersbedürfnissen angepasst werden sollte. Unter Einbeziehung der Quartiersbevölkerung, aber auch angrenzender Unternehmen wie ABB und Bombardier, wurden Verbesserungsvorschläge erarbeitet. Auf der Basis dieser Vorschläge erstellte Grün Stadt Zürich Pläne für konkrete bauliche Maßnahmen, wie z.B. einen Kinderspielplatz, zusätzliche Sitzgelegenheiten, Holzliegen und Grillstationen, die 2009 umgesetzt wurden. Aufgrund dieser Maßnahmen konnte die Funktionalität und Nutzerorientierung des Platzes erhöht werden.

Durch die quartiersübergreifende Gemeinwesenarbeit konnten Synergien genutzt und die Vernetzung der Quartiere gefördert werden. Darüber hinaus hat sich der Erfahrungsaustausch zwischen den beteiligten Akteuren bei der Qualitätssteigerung bewährt. Die Förderung dieser sozialen Integrationsprozesse, aber auch die Vorbereitung vieler Maßnahmen für Neu-Oerlikon (z.B. die Herausgabe einer Infomappe für die neuen Bewohner) bereits während des Realisierungsprozesses und nicht erst mit dem Einzug der ersten Bewohner wäre hilfreich gewesen.

Ein wichtiger Erfolgsfaktor für die qualitativ hochwertige Quartiersarbeit war das dortige Vorhandensein engagierter Schlüsselpersonen. Ohne ihre ausgeprägten Kompetenzen und ihr Engagement, ihre Kreativität und Beharrlichkeit sowie ihr Verständnis der Bewohner als Experten wäre die Quartiersarbeit nie in dieser Qualität gelungen. Es ist auch fraglich, ob dieses innovative Konzept auf diese Art und Weise installiert worden wäre, wenn sich diese Schlüsselakteure zuvor nicht im Rahmen ihrer „Einmischungsstrategie“ so intensiv für die Bedeutung der sozio-kulturellen Arbeit und die Integration der Nutzerperspektive eingesetzt hätten und damit sicher auch zur Sensibilisierung der übrigen Akteursgruppen beigetragen hätten.

Interessant wird sein, wie sich das Bürgerengagement in Oerlikon (inkl. Neu-Oerlikon) in Zukunft weiterentwickelt. Die Ausrichtung der Quartiersarbeit auf die Verstärkung des Bürgerengagements und das Empowerment sowie auf die Institutionalisierung in Form der WerkStadt Oerlikon waren dabei sicher wichtige Faktoren, um das Engagement auch längerfristig zu erhalten. Anzumerken sei an dieser Stelle, dass das bürgerschaftliche Engagement und die Bereitschaft hierzu schon von vorneherein stark ausgeprägt waren. Im Vergleich zu sozial schwachen Quartieren war es in Neu-Oerlikon kaum notwendig, die Bürger zu motivieren, und viele Initiativen gingen sogar von den Bürgern aus. Die Unterstützung dieser Initiativen durch die Quartiersarbeit erleichterte ihre Umsetzung jedoch stark. In einem Quartier, in dem die Beteiligungskultur geringer ausgeprägt ist, wäre sicherlich eine stärkere Bürgeraktivierung notwendig gewesen.

11.4.5 Interaktionsform Verhandlungen

Im Realisierungs- und Nutzungsprozess waren Verhandlungen die dominierende Interaktionsform, die es ermöglicht hat, dass die Akteure mit ihren unterschiedlichen Handlungsorientierungen gemeinsam das Projekt realisieren konnten. In der Tat gab es während des Realisierungsprozesses eine Vielzahl von Divergenzen zwischen den beiden Hauptakteursgruppen. Diese bezogen sich vor allem auf die Ausgestaltung und Festschreibung der Ziele in den verschiedenen Planungsdokumenten und auf ihre Finanzierung. Besonders große Divergenzen gab es in folgenden Bereichen:

- der Ausgestaltung der Altlastensanierung²⁰⁸;
- der Festlegung der Anteile der Wohnnutzung und der Definition industrieller Arbeitsplätze im Rahmen des Strukturkonzepts;
- der Festlegung der Anzahl der Parkplätze;
- der Erhaltung von Industriebauten;
- der Festsetzung von Erdgeschossnutzungen.

Alle diese Divergenzen wurden in der Interaktionsform der Verhandlung gelöst, wobei das geschaffene Vertrauen und die Verhandlungsfähigkeit der Akteure für diese teilweise sehr harten Aushandlungsprozesse unabdingbare Voraussetzungen waren. Der Verhandlungsmotor bestand vorwiegend in dem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis der Akteure. In der Tat konnte keine Akteursgruppe ohne die Mitwirkungsbereitschaft der anderen zu ihrem Ziel gelangen. Beide standen unter dem Druck, dass eine Nichteinigung für sie mit großen Wohlfahrtseinbußen verbunden gewesen wäre. Somit bestand eine große Triebkraft, Lösungen innerhalb der Zone gemeinsamer Attraktivität zu finden, und zwar möglichst schnell, um Verluste, die mit einem längerfristigen Brachliegen der alten Industrieflächen entstanden wären, möglichst gering zu halten.

Diese Aushandlungsprozesse haben einen wertvollen Beitrag zur Durchführung des Prozesses in einem für ein Projekt dieser Größenordnung relativ kurzen Zeitraum geleistet. Selbst als es aufgrund der unterschiedlichen Handlungsorientierungen der beiden Akteursgruppen beinahe zu einer Prozessblockade kam (Festlegung der Anteile der Wohnnutzung im Strukturkonzept), haben es die Akteure aufgrund des Verhandlungsmotors, ihrer Verhandlungsfähigkeit, aber auch der veränderten Rahmenbedingungen am Immobilienmarkt geschafft, eine Einigung zu erzielen.

Auffallend ist jedoch, dass die ausgehandelten Ergebnisse in mehreren Bereichen zu Situationen geführt haben, die von allen Akteursgruppen im späteren Prozessverlauf als verbesserungsbedürftig wahrgenommen wurden. Während der Nutzungsphase wurden daraufhin im Rahmen der Wiederaufnahme der kooperativen Arbeitsweise und Prozesssteuerung Lösungen zur Behebung der identifizierten Probleme erarbeitet. Diese entsprachen den ursprünglichen Zielsetzungen der öffentlichen Hand, von denen sie aber in den ursprünglichen Verhandlungen während der 1990er Jahre aufgrund des Drucks der Grundeigentümer abgewichen war. Mit anderen Worten verschob sich im Laufe des Prozesses die Zone gemeinsamer Attraktivität in Richtung der Ziele der öffentlichen Hand.

Können daraus Grenzen der Interaktionsform Verhandlung für eine hohe Projektqualität geschlossen werden? Es ergibt sich die Frage, ob in Prozessen mit starker Stellung privatwirtschaftlicher Akteure neben der Kooperation nicht auch hierarchische Interventionen notwendig sind, um eine hohe Projektqualität im Sinne nachhaltiger Quartiersentwicklung zu wahren? Hierfür wäre jedoch eine stärkere Stellung der öffentlichen Hand erforderlich. In städtebaulichen Projekten, die auf den Grundstücken privater Eigentümer und Investoren realisiert werden, ist dies nicht einfach durchzusetzen. Gerade in einer derartigen Situation könnte eine noch stärkere Nutzung von Schlüsselmomenten, insbesondere im Zusammenhang mit einer Umzonung und der Aushandlung neuer Bodenrechte, einen wichtigen Beitrag leisten, um Vorgaben zur Projektnachhaltigkeit und zur Wahrung des Gemeinwohls durchzusetzen.

11.4.6 Faktor Zeit: Projektnachhaltigkeit

Bei der Projektplanung hätte die Berücksichtigung folgender Aspekte zu einer Qualitätsverbesserung geführt (I-Diethelm 2011):

- die Integration der sozialen Dimension in die Planungsgrundlagen (Planung und Koordinierung sozialräumlicher Infrastruktur und sozialräumlicher Versorgungscluster für alle Generationen);
- die Legitimierung der Quartiersarbeit zu einem früheren Prozesszeitpunkt (Integration der ansässigen Bevölkerung in Oerlikon und Begrüßung der Zuzügler);
- die Entwicklung einer physischen baulichen und sozial-räumlichen Verbindung zu Oerlikon;
- eine umfassende Partizipation;
- die bessere Förderung von Zwischennutzungen schon während der Bauphase und zu Beginn der Nutzungsphase;
- die Abstimmung der der Straßenführung mit den Bedürfnissen zukünftiger Nutzungen.

²⁰⁸ Umfassende Analyse und Informationen zur Altlastensanierung und den damit verbundenen Herausforderungen: siehe Gülden-zoph, Baracci, Fagetti et al. (2000).

Die Nichtberücksichtigung der meisten dieser Aspekte ist auf die fehlende Integration der folgenden Akteursgruppen zurückzuführen:

- der Verwaltungsbereiche, die die soziale Dimension abdecken;
- der intermediären Instanzen;
- der Zivilbevölkerung in Form
 - der angrenzenden Quartiersbevölkerung des Wahlen- und Louis Häfflinger Parks,
 - der Quartiersbevölkerung und Quartiersinitiativen in Oerlikon,
 - der kulturellen Szene: Initiativen, Vereine etc.
- die zukünftigen Quartiersnutzer und Gewerbetreibenden.

Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass eine kooperative Planung an sich zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Sicherstellung der Projektnachhaltigkeit ist. Wichtig ist aus der Urban Governance-Perspektive auch die Integration aller betroffenen Akteursgruppen. Hier hätte eine trilaterale Kooperation bereits während der Planungsphase eindeutig zu einer Qualitätsverbesserung geführt, wodurch weniger Nachbesserungen während der Nutzungsphase erforderlich gewesen wären.

Die während der Nutzungsphase für die Projektqualität förderlichen Faktoren wurden bereits in Kap. 11.4.2 erwähnt. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass vor allem die partnerschaftliche Kooperations- und Partizipationskultur und die daraus entstandenen Aktionen und Maßnahmen einen großen Mehrwert für die Projektqualität während des ersten Nutzungsjahrzehnts erbracht haben. Insbesondere auch die Ausrichtung der Kooperation auf Trilateralität, d.h. die Integration der intermediären Instanz in Form des Quartierssekretariats und der Quartiersnutzer, hat hierzu einen wichtigen Beitrag geleistet. Dies wurde auch durch die Sensibilität, Handlungsbereitschaft und Flexibilität der beteiligten Akteure unterstützt. So konnten Mängel in Bereichen, in denen noch Anpassungen möglich waren, reduziert oder sogar behoben werden. So hat z.B. die Zivilbevölkerung unterstützt durch die sozio-kulturelle Quartiersarbeit mit der Organisation der jeweils dreitägigen Stadtteilstadtteilfestivitäten im Rahmen des Nordfestes in den Jahren 2001 bis 2006 einen großen Beitrag zur nachträglichen Aneignung der öffentlichen Räume geleistet (vgl. Diethelm 2011).

Es ist abzuwarten, wie sich das bürgerschaftliche Engagement, die zurzeit bestehende Partizipationskultur und auch die Projektqualität längerfristig entwickeln werden. Aus gesamtstädtischer Perspektive ist es richtig, dass die fortgesetzte Unterstützung einer so umfassenden sozio-kulturellen Arbeit auf längere Zeit nicht gerechtfertigt ist, vor allem auch nicht im Vergleich zu anderen Quartieren, bei denen dringender Handlungsbedarf besteht. Vor diesem Hintergrund ist die Ausrichtung der sozio-kulturellen Arbeit auf Empowerment und auf die Verstetigung des bürgerschaftlichen Engagements in Form der WerkStadt Oerlikon als sehr positiv zu bewerten. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist noch nicht abzusehen, ob die Partizipationskultur derart stark verankert ist, dass sich das bürgerschaftliche Engagement auch ohne externe Unterstützung dauerhaft fortsetzen wird. Begünstigt wird eine Verstetigung sicher durch

- die sichtbaren Erfolge, die durch das Bürgerengagement und die trilaterale Kooperation entstanden sind und
- die sehr engagierte Bevölkerung vor Ort.

Gefährdet werden könnte die Partizipationskultur jedoch durch die relativ hohe Fluktuierungsrate der Bewohnerschaft. Die durchschnittliche Verweildauer beträgt nur ca. drei Jahre, wobei die Hälfte der Quartiersbevölkerung weniger als drei Jahre in Neu-Oerlikon lebt (Diethelm 2011: 6). Weitere Einflussfaktoren bestehen in der Entwicklung der Mieten und der Entwicklung der Aneignung des Quartiers durch die seine Bevölkerung.

11.4.7 Faktor Zeit: Verstetigung der Governance-Kultur

Bei den beteiligten Akteuren hat sich im Projektverlauf eine Governance-Kultur entwickelt. Auch wenn der Schwerpunkt der Prozessausrichtung bereits zu Projektbeginn auf eine kooperative Arbeitsform gelegt wurde, so entwickelte sich doch erst im weiteren Verlauf die bilaterale Kooperation in Richtung Governance.

Gefördert wurde diese Tendenz hin zur Governance-Kultur vor allem durch mangelhafte Entwicklungen gegen Ende des Realisierungsprozesses und zu Beginn der Nutzungsphase. Diese wurden von den beteiligten Akteursgruppen als qualitätsmindernd und somit zielgefährdend (schlechtes Quartiersimage) wahrgenommen. Diese Mängel führten zu einem Handlungsdruck, der die Ausrichtung der

Kooperation auf Trilateralität (Integration der Akteursgruppe der Zivilbevölkerung über die intermediäre Instanz) zur Folge hatte. Auch die Ausweitung des Bezugsraumes vom reinen Planungsperimeter Neu-Oerlikon hin zum funktionalen Bezugsraums Gesamt-Oerlikon (Neu-Oerlikon, angrenzende Quartiere, Oerlikon) ergab sich aus dem Handlungsdruck (fehlende Vernetzung und räumliche Integration Neu-Oerlikons in das angrenzende Stadtgefüge).

Die Ausbildung einer Governance-Kultur hat sich als hilfreich erwiesen, um Planungsfehler im Nachhinein bedarfsorientiert zu korrigieren, und um bei unvorhergesehenen negativen Entwicklungen im Quartier flexibel und zielgerichtet eingreifen zu können.

Es bleibt zu beobachten, wie sie sich die Urban Governance-Kultur weiter entwickelt, und ob sie auch auf andere Projekte systematisch angewendet werden wird. Die Tatsache, dass es für die beteiligten Ämter sehr interessant war, ein so großes Projekt zu realisieren und dabei auf neuartige Weise zusammenarbeiten zu müssen (Roth 2010), kann eine solche Entwicklung begünstigen.

Bezogen auf den neuartigen Ansatz in der sozialen Quartiersarbeit ist festzuhalten, dass es in den letzten Jahren zu einer Neuausrichtung der Quartiersarbeit in Zürich aufgrund der Erfahrungen in Neu-Oerlikon, aber auch der Erfahrungen in anderen Züricher Quartieren, kam. So haben sich die Erfahrungen aus Neu-Oerlikon in einen umfassenderen Prozess auf gesamtstädtischer Ebene eingeschrieben (I-Diethelm 2011). Die Neuausrichtung umfasst insbesondere eine stärkere Fokussierung auf

- eine vermittelnde Funktion zwischen Bürgern, Nutzern, Verwaltung und Investoren mit dem Ziel einer stärkeren Vernetzung der betroffenen Akteure. Die Gestaltung eines gezielten Dialogmanagements und das „Hereintragen der Belange der Bevölkerung in die Verwaltung“ (ebd.) erhalten eine stärkere Gewichtung und durch die explizite Legitimation der sozialen Arbeit auch die notwendigen Rahmenbedingungen.
- bürgeraktivierende Maßnahmen im Sinne eines Empowerments.

Auch hier gehen die Veränderungen in eine Richtung, in der durch die formelle Legitimierung der sozialen Arbeit die Belange der Bürger und Nutzer einen höheren Stellenwert bekommen. Doch bleibt auch hier abzuwarten, ob diese Neuausrichtung auf die bisherigen Pilotprojekte beschränkt bleiben oder sich allgemein in der Gemeinwesenarbeit durchsetzen wird. Da eine stärkere Legitimierung der sozialen Arbeit mit einer „Machtabgabe“ seitens der Verwaltung verbunden ist bzw. diese als solche empfunden werden kann, ist abzuwarten, ob sich die Neuausrichtung, die in den Pilotprojekten ihren Mehrwert demonstriert hat, in Zukunft durchsetzen kann.

11.5 Fazit: Neu-Oerlikon und Kronsberg

Die **Realisierungsprozesse** beider Quartiere (Neu-Oerlikon und Kronsberg) waren durch eine kooperative Planung gekennzeichnet, auch wenn Neu-Oerlikon durch das kooperative und Kronsberg durch das öffentliche Steuerungsmodell gekennzeichnet waren. Diese starke Ausrichtung auf kooperative Instrumente und eine auf Kooperation ausgelegte Zusammenarbeit hat in beiden Fällen zu einer hohen Projektqualität geführt. Die dadurch freigesetzte Verfahrenskreativität und die Förderung eines Vertrauensverhältnisses haben dazu einen wichtigen Beitrag geleistet. Durch die intensive Kooperation konnten zudem beide Prozesse in für Projekte dieser Größe relativ kurzer Zeit durchgeführt werden. Weiter waren in beiden Prozessen Verhandlungen die dominierende Interaktionsform, die es den Akteuren mit ihren unterschiedlichen Handlungsorientierungen ermöglicht haben, das Projekt gemeinsam zu bearbeiten und zu realisieren. In Neu-Oerlikon haben sich aber Grenzen in der Interaktionsform der Verhandlungen gezeigt. Dadurch wurde deutlich, dass zur Sicherung des Gemeinwohls durchaus eine starke Machtposition der öffentlichen Hand und hierarchische Interventionen von Nutzen sein können, wie es in Kronsberg der Fall gewesen ist.

Wichtig war dabei in beiden Fällen das hohe Maß an Flexibilität und an Lernfähigkeit bei der Erarbeitung von Lösungen, z.B. zur Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen oder zur Integration neuer Belange. Ferner hat sich in beiden Projekten gezeigt, dass eine fehlende oder unzureichende Partizipation zu einer Minderung der Projektqualität führt. Dies hat in beiden Fällen zu Nachbesserungsbedarf in der Nutzungsphase geführt.

Unterschiede haben sich vor allem im Bereich der Integration der sozialen Dimension in das Projekt gezeigt. Während in Kronsberg von Anfang an auf die Initiierung und Entwicklung eines integrativen Konzepts für die soziale Dimension (vgl. vernetzte Stadtteilarbeit) gesetzt wurde, erfolgte in Neu-Oerlikon die Integration der sozialen Dimension und die Integration von Initiativen der direkt angrenzenden Quartiere erst zu einem relativ späten Zeitpunkt und auf Drängen der intermediären Instanz.

Dabei wäre in Neu-Oerlikon, bei dem es sich um ein Konversionsprojekt in unmittelbarer Nachbarschaft zu dicht bewohnten Quartieren handelte, eine stärkere Integration dieser Belange sinnvoll gewesen.

Während der **Nutzungsphase** hat sich in Neu-Oerlikon wie auch in Kronsberg die Fortsetzung der kooperativen Planung in bedarfs- und situationsangepasster Form als sehr förderlich für den Erhalt und die Verbesserung der Qualität erwiesen. Ein Unterschied zwischen Neu-Oerlikon und Kronsberg manifestiert sich jedoch im Fortbestand einer Kooperationskultur zur Steuerung des Quartiers. Während sich in Neu-Oerlikon eine feste Kooperationskultur etabliert zu haben scheint²⁰⁹, hat sich in Kronsberg die während der Realisierung etablierte Kooperationskultur in vielen Bereichen wieder zurück entwickelt.

In Neu-Oerlikon wie auch in Kronsberg setzte mit dem Einzug der ersten Bewohner eine umfassende, auf Bürgeraktivierung setzende Stadtteilarbeit ein. Dabei wurde in beiden Fällen ein weiterer Schwerpunkt auf die Entwicklung und den Ausbau einer Verknüpfung zu den angrenzenden Quartieren gelegt. Auch wurde in beiden Fällen nach der intensiven Anfangsphase zum Aufbau und zur Entwicklung einer Partizipationskultur eine Verstetigung der Quartiersarbeit und die Übergabe von Kompetenzen an die Bürger angestrebt.

²⁰⁹ Dabei muss jedoch angemerkt werden, dass die Kooperationsbeziehungen in Kronsberg während der Nutzungsphase wesentlich intensiver untersucht worden sind als in Neu-Oerlikon. Vielleicht würden auch in Neu-Oerlikon bei genauerem Hinschauen Kooperationsdefizite sichtbar werden.

Teil D: Schlussfolgerungen

In Teil D werden Schlussfolgerungen aus den drei vorangegangenen Teilen (Teil A, Teil B und Teil C) gezogen und dabei auch Antworten auf die Forschungshypothesen (vgl. Kap. 1.2) formuliert. Dies geschieht mit dem übergeordneten Ziel, Rückschlüsse zu ziehen aus den in der Arbeit identifizierten Herausforderungen, die sich bei der Realisierung und beim Qualitätserhalt nachhaltiger Quartiere stellen.

Ein kurzer Rückblick: In Teil A wurden die theoretischen Grundlagen von Urban Governance dargelegt. Teil B behandelte sowohl theoretische Grundlagen zu nachhaltigen Quartieren als auch die empirische Untersuchung der Ausprägung der Zielbereiche in der Praxis. Anhand der Herausforderungen, denen sich nachhaltige Quartiere in der Praxis gegenüber sehen, wurde der Bedarf an neuen Formen der Steuerung herausgearbeitet. In Teil C wurden dann die Fallstudien Kronsberg (Hannover) in detaillierter Form und Neu-Oerlikon (Zürich) zur Vertiefung relevanter Teilaspekte aus der Urban Governance-Perspektive analysiert.

Teil D gliedert sich nun in die Schlussfolgerungen hinsichtlich

- der Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance und des Zusammenhangs zwischen Urban Governance und nachhaltigen Quartieren (vgl. Kap. 12) und
- der inhaltlichen Ausgestaltung der Zielbereiche nachhaltiger Quartiere (vgl. Kap. 13). Dabei wird auf den Handlungsbedarf eingegangen, der aufgrund der in der Praxis bestehenden Schwächen nachhaltiger Quartiere besteht. In diesem Zusammenhang werden ungenutzte Potenziale, d.h. ausgewählte nachhaltigkeitsrelevante Handlungsfelder, die entweder noch gar nicht oder nur unzureichend beachtet und bearbeitet werden, thematisiert.

Abschließend werden im Rahmen einer Synthese in Kap. 14 die zentralen Ergebnisse der Arbeit hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen Urban Governance und nachhaltigen Quartieren querschnittsorientiert resümiert und dabei die Hypothesen zusammengeführt und in Beziehung zueinander gesetzt. Als Grundlage hierfür wird zunächst noch einmal zusammenfassend auf den Mehrwert eingegangen, den eine Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance für Projekte nachhaltiger Quartierentwicklung bringen kann. Daran anschließend werden die wichtigsten Grenzen, die die Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit einer solchen Steuerung beschränken, dargelegt. Zum Schluss wird aus den gewonnenen Erkenntnissen zukünftiger Forschungsbedarf abgeleitet.

Grundsätzlich bauen die einzelnen (Unter-)Kapitel aufeinander auf. Sie sind aber so formuliert, dass sie auch separat gelesen werden können, um dem schnellen Leser eine selektive Lektüre zu ermöglichen. Um für dieses Vorgehen die Verständlichkeit zu sichern und dem Leser die wichtigsten Aspekte präsentieren zu können, werden einzelne Wiederholungen in den Kapiteln in Kauf genommen. Einige der Wiederholungen kommen zudem durch die große Interdependenz der abgehandelten Aspekte zustande.

12 Urban Governance und nachhaltige Quartiere

In den Kap. 12.1 - 12.3 werden Antworten auf die Arbeitshypothesen (vgl. Kap. 1.2) unter Berücksichtigung der aus den Fallstudien gewonnenen Erkenntnisse formuliert.

Dabei ist Kap. 12.1 bzw. die Beantwortung der Hypothese H1 als übergeordnete Klammer zu verstehen, in der die Teilergebnisse aus den übrigen thematischen Schwerpunkten der Arbeit und den übrigen Hypothesen zusammengeführt werden. Dieses Kapitel dient somit als Rahmen für die Vertiefung des Schwerpunkts 2 (Besonderheiten von Urban Governance) in Kap. 12.2 und des Schwerpunkts 3 (Faktor Zeit) in Kap. 12.3.

12.1 Bedeutung einer Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance bei der Realisierung nachhaltiger Quartiere

H 1: Eine Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance ist eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung zur Realisierung nachhaltiger Quartiere. Eine solche Prozesssteuerung entsteht nicht automatisch, sondern muss von den Akteuren aktiv entwickelt und etabliert werden. Die Projektqualität hängt demnach von der Qualität der Prozesssteuerung ab, die die Akteure fähig sind, zu entwickeln und zu etablieren.

In der Arbeit wurde der Zusammenhang zwischen Urban Governance und nachhaltigen Quartieren umfassend und aus unterschiedlichen Blickwinkeln beleuchtet. Die Untersuchung hat dargelegt, dass eine Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung zur Realisierung nachhaltiger Quartiere ist. Sie ist notwendig, weil aus ihr ein wichtiger Mehrwert in Form einer verbesserten Projektqualität entsteht (vgl. auch Kap. 14.1). Dieser Mehrwert entsteht jedoch nur dann, wenn den Schwierigkeiten und Grenzen von Urban Governance ausreichend begegnet wird (vgl. auch Kap. 14.2). Diese kurze Antwort wird im Folgenden näher ausgeführt.

Wie insbesondere in Teil B aufgezeigt wurde, sind nachhaltige Quartiere aufgrund ihres übergeordneten Ziels einer ökologisch und sozial verträglichen Stadtentwicklung unter Einbeziehung der betroffenen Akteure äußerst komplexe Projekte. Durch die interdisziplinär ausgerichteten Zielvorgaben und die daraus resultierenden, interdependenten Handlungsfelder entsteht der Bedarf an neuen Steuerungsformen, die im Gegensatz zu einem sektoralen Vorgehen die Verknüpfung und Koordinierung unterschiedlicher Fachausrichtungen ermöglichen. Gleichzeitig erfordert die Akteursorientierung aus der Perspektive der nachhaltigen Stadtentwicklung die Einbeziehung betroffener privater und vor allem zivilgesellschaftlicher Akteure. Des Weiteren erfordert die stärkere Bedeutung, die der Prozessdimension zukommt, neue innovative Prozessgestaltungen unter Einbeziehung eben dieser zivilgesellschaftlichen Akteure. Die traditionelle hierarchische Steuerungsform und die formellen Instrumente werden diesen interdependenten und komplexen Zielvorgaben nicht gerecht.

Es werden folglich neue Steuerungsformen benötigt, die eine interdisziplinäre Vorgehensweise unter Einbeziehung der betroffenen Akteure zulassen. In diesem Zusammenhang erlangt Urban Governance als Konzept zur Steuerung von Planungs- und Entwicklungsprozessen und zur Lösung interdependenter und komplexer Problemlagen auf (teil-)städtischer Ebene eine zentrale Bedeutung, um das Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu erreichen²¹⁰. Der Frage, welches der drei Steuerungsmodelle sich besonders als Rahmen für die Prozesse zur Realisierung und Nutzung nachhaltiger Quartiere eignet, wird in Kap. 12.1.1 nachgegangen.

Die Untersuchung hat jedoch auch gezeigt, dass eine Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance nicht automatisch entsteht, sondern von den Akteuren aktiv entwickelt und etabliert werden muss. Die Planungspraxis hat gezeigt, dass hierbei vielfältige Hindernisse und Herausforderungen zu bewältigen sind. Ohne eine ständige Pflege und die wiederholte Förderung der Akzeptanz gegenüber diesen neuen vernetzten Arbeitsweisen fallen diese schnell wieder in sich zusammen und werden durch die gewohnten sektoralen Handlungsweisen ersetzt. Auf diese langfristige Perspektive, d.h. auf die Projektnachhaltigkeit und die Verstetigung einer Urban Governance-Kultur wird in Kap. 12.3 (Faktor Zeit) näher eingegangen.

Die Untersuchung hat ferner gezeigt, dass die Projektqualität in hohem Maße von der Qualität der Prozesssteuerung abhängt, die die Akteure fähig sind zu entwickeln, zu etablieren und bedarfsorientiert auf Dauer zu erhalten. Die Einflussfaktoren, die sich förderlich auf die Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance auswirken oder diese behindern, werden in Kap. 12.1.2 in zusammenfassender Form²¹¹ dargestellt. Der entscheidende Schlüsselfaktor, der die Qualität der Prozesssteuerung letztendlich definiert, liegt in den Akteuren selbst. Es kommt insbesondere auf die Bereitschaft der Akteure an, eine Steuerung im Sinne von Urban Governance in der Praxis auch zu akzeptieren, umzusetzen und zu „leben“. Die Projektqualität hängt neben der Kooperationsbereitschaft auch vom fachli-

²¹⁰ Im Exkurs in Kap. 12.1.3 werden die Ergebnisse des ExWoSt-Forschungsfeldes „Städtebauliche Qualitäten im Wohnungsneubau“ in den Kontext der hier getätigten Untersuchung gestellt, die die hier gewonnenen Erkenntnisse unterstützt.

²¹¹ Da sich als Ergebnis dieser Arbeit auch die Bedeutung von einer Steuerung von Urban Governance während der Nutzungsphase ergeben hat, wird dabei auch auf die Einflussfaktoren während der Nutzungsphase eingegangen.

chen Know-how der Akteure sowie von ihren Fähigkeiten ab, dieses auch zu kommunizieren und mit den unterschiedlichen Handlungsfeldern abzustimmen.

In Kap. 12.2 wird auf die Besonderheiten von Urban Governance eingegangen und geschaut, welche Bedeutung ihnen im Kontext nachhaltiger Quartiere zukommt. Dabei werden auch die Wirkungsweise und der Einfluss, den diese Variablen auf die Projektqualität ausüben, thematisiert. Es wird deutlich, wie wichtig diese Charakteristika von Urban Governance für die Projektqualität sind, aber auch, dass sie gewisse Risiken bergen, die wiederum zu Projektqualitätseinbußen führen können. Für die Sicherung einer hochwertigen Projektqualität ist u.a. das Vorhandensein einer oder mehrerer Einheiten zwingend notwendig, die für die (horizontale und vertikale) Koordination der unterschiedlichen Akteure und Themenbereiche zuständig sind und auch von den übrigen Akteuren als solche anerkannt werden (vgl. Kap. 12.2.1).

Die Untersuchung hat darüber hinaus dargelegt, dass die Projektqualität nicht nur von der Qualität der Prozesssteuerung abhängt. Es gibt darüber hinaus weitere Faktoren, die determinierend für die Projektqualität sind. Darunter fallen z.B. ungünstige Rahmenbedingungen (Druck am Immobilienmarkt, hohe Bodenpreise, fehlender politischer Wille, etc.) oder das Fehlen oder die unzureichende Bearbeitung von Handlungsfeldern und thematischen Zielbereichen nachhaltiger Quartiere. Handlungsfelder, die in Zukunft einer stärkeren Beachtung, einer intensiveren Bearbeitung und einer besseren Integration bedürfen, werden in Kap. 13 ausführlicher behandelt.

Aus der zusammenfassenden Betrachtung der Ausprägung der Besonderheiten von Urban Governance in der Praxis (vgl. Kap. 12.2), der förderlichen und hinderlichen Einflussfaktoren (vgl. Kap. 12.1.2), der Grenzen (vgl. Kap. 14.2) und der zukünftig stärker zu beachtenden Handlungsfelder (vgl. Kap. 13) wird deutlich, warum eine Steuerung im Sinne von Urban Governance nur eine notwendige, aber nicht eine hinreichende Bedingung zur Realisierung nachhaltiger Quartiere ist.

Zum Abschluss noch eine Anmerkung in methodischer Hinsicht: Als Ergebnis der Arbeit hat sich herausgestellt, dass die Trennung der Hypothesen H 1 und H 2a schwierig ist. In der Tat ist Urban Governance so eng mit der Steuerungsform Kooperation verbunden, dass es schwierig ist, diese beiden Hypothesen getrennt zu beantworten. Aus diesem Grund findet sich ein Teil der Antwort auf Hypothese H 2a in den Kap. 14.1 und Kap. 14.2, in denen der Mehrwert und die Grenzen einer Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance diskutiert werden.

12.1.1 Geeignete Steuerungsmodelle

Die Realisierungsprozesse der meisten untersuchten Modellquartiere folgen der Logik eines hierarchisch ausgerichteten Steuerungsmodells, das durch die öffentliche Hand dominiert wird. Bei diesen Ansätzen handelte es sich i.d.R. um Initiativen der öffentlichen Hand, die in Kooperation mit Investoren und unter unterschiedlich stark ausgeprägter Einbeziehung der Zivilgesellschaft realisiert wurden.

Die Wahl des Steuerungsmodells hängt von vielen Faktoren ab, wobei die Grundeigentümerstruktur zu Prozessbeginn, das Vorhandensein zivilgesellschaftlicher Initiativen bzw. zukünftiger Bewohner vor Ort und der politische Wille sowie Möglichkeiten der Einflussnahme der öffentlichen Hand im Planungsprozess besonders determinierende Faktoren darstellen.

Grundsätzlich kann als Ergebnis dieser Untersuchung festgehalten werden, dass nicht ein Modell gegenüber anderen per se eine größere Projektqualität, Projektnachhaltigkeit und Nutzerzufriedenheit garantiert. Vielmehr sind die konkrete Projektausgestaltung sowie die Zielsetzungen und Handlungsorientierungen der dominierenden Akteure ausschlaggebend.

So kann auch ein Projekt, das im Rahmen des privatwirtschaftlichen Modells von einem privatwirtschaftlichen kommerziellen Investor konzipiert und umgesetzt wird, durch ein qualitativ hochwertiges Projektergebnis charakterisiert sein, das anspruchsvollen Nachhaltigkeitszielen gerecht wird und von Funktionalität und Nutzerorientierung geprägt ist, die durch eine intensive Beteiligung der Mieter erreicht wurden. Voraussetzung ist jedoch, dass diese privaten Unternehmen Handlungsorientierungen folgen, die auf einem umwelt- und sozialverträglichen Geschäftsmodell basieren. Private Unternehmen mit einer derartigen Ausrichtung stellen in der Praxis Ausnahmen dar und stehen dementsprechend i.d.R. als Akteure nicht zur Verfügung.

Vor diesem Hintergrund gewinnen gemeinnützig orientierte Akteure an Bedeutung. Die Zusammenarbeit mit ihnen bringt i.d.R. eine stärkere Nutzerorientierung bei geringeren Kosten (da es keine Intermediäre gibt) als eine Zusammenarbeit mit klassischen kommerziellen Investoren. So stellen gemeinnützig orientierte Akteure aufgrund ihrer Handlungsorientierungen gute Partner zur Realisierung nachhaltiger Quartiere dar, wie es sich z.B. in der Südstadt (Tübingen) und in Vauban (Freiburg) gezeigt hat. Jedoch sind Projekte gemeinnützig orientierter Investoren häufig in starkem Maße von der

öffentlichen Hand abhängig. In diesen Fällen werden der Umfang und die Ernsthaftigkeit des Engagements der staatlichen Akteure auf allen Ebenen bei der Realisierung eines nachhaltigen Quartiers zu Schlüsselfaktoren.

Interessant ist auch die Schlussfolgerung aus der Untersuchung des Realisierungsprozesses von Neu-Oerlikon, dass mit kooperativen Steuerungsmodellen nicht grundsätzlich qualitativ höherwertige Projektergebnisse erzielt werden als mit anderen Steuerungsmodellen. Vielmehr hat sich an dieser Fallstudie gezeigt, dass es zu Qualitätseinbußen kommen kann, wenn die öffentliche Hand hinsichtlich wichtiger Zielbereiche (z.B. kleinteilige Nutzungsmischung, soziale Mischung, Erhalt historischer Bausubstanz zur Förderung der Quartiersidentität) keine Durchsetzungsmacht hat und so die Projektqualität zugunsten individueller Handlungsorientierungen der kommerziellen Investoren leidet. Auch hier zeigt sich, dass die Art des Steuerungsmodells für die Projektqualität nicht allein ausschlaggebend ist, sondern vor allem die **individuellen und institutionellen Handlungsorientierungen der Akteure**. Wenn das Projekt nicht gerade von zivilgesellschaftlichen oder gemeinnützig orientierten Investoren durchgeführt wird (EVA-Lanxmeer, Les Pugessies), sind für eine ausreichende Sicherung des Ziels einer nachhaltigen Quartiersentwicklung, eine **starke Stellung der öffentlichen Hand** und die **Integration der Zivilgesellschaft** (Nutzerperspektive) notwendig.

Dennoch sind für die Projektqualität die Koordination und Kooperation zwischen beteiligten Akteuren determinierend (vgl. Kap. 12.2.1). Dabei haben sich Kooperationen mit Akteuren, die bereits über Erfahrungen im Bereich ökologisch und sozial verträglicher Projekte verfügen, von Vorteil erwiesen. Ihr Know-how kann in sinnvoller Weise das der öffentlichen Hand ergänzen und somit zu realistischen Projektplanungen und Kosteneinsparungen führen unter der Voraussetzung, dass dieses Know-how auch in Wert gesetzt und genutzt wird.

Auch hat es sich gezeigt, dass es nicht nur einer intensiven Koordination und Kooperation zwischen der öffentlichen Hand, den privaten und den zivilgesellschaftlichen Akteuren bedarf, sondern auch innerhalb der beteiligten sektoralen Behörden. Aus diesem Grund wurden i.d.R. interdisziplinäre ämterübergreifende Arbeitsgruppen innerhalb der Verwaltung gebildet (s.u.), um der Komplexität der Prozesse und den interdependenten Handlungsfeldern gerecht zu werden.

Hinsichtlich der Integration und Zusammenarbeit mit lokalen Initiativen bzw. der Zivilgesellschaft haben die Erfahrungen aus den verschiedenen Projekten gezeigt, dass diese in allen drei Modellen möglich ist (Merkmal der Trilateralität). Die Präsenz lokaler Initiativen oder Vereine im Prozess hat sich auf die Projektqualität und Nutzerzufriedenheit positiv ausgewirkt. In der Praxis fehlt aber häufig gerade eine ausreichende Beteiligung der Zivilbevölkerung, wie eine Vielzahl der untersuchten Projekte gezeigt hat (vgl. Kap. 12.2.2).

12.1.2 Förderliche und hinderliche Einflussfaktoren

Im Folgenden werden als Ergebnis aller untersuchten Fallstudien die besonders relevanten internen und externen Determinanten, die die Prozesssteuerung und folglich auch die Projektqualität in positiver oder negativer Weise beeinflussen, zusammenfassend dargestellt. In der ersten Tabelle (Tab. 12.1) werden die Einflussfaktoren während der Realisierungsphase und in der zweiten (Tab. 12.2) die Einflussfaktoren während der Nutzungsphase aufgeführt²¹².

	Förderliche Einflussfaktoren	Hinderliche Einflussfaktoren
Interne Determinanten	<p>Steuerung im Sinne von Urban Governance (Erfüllung der Urban Governance-Merkmale) und Präsenz einer oder mehrerer Instanzen (öffentliche Hand, Zivilgesellschaft), die die Nachhaltigkeitsziele sichern.</p> <p>Kombination formeller und informeller Planung: Entwicklung, Koordination und Implementierung von zielgerichteten, informellen kooperativen Instrumenten und ihre situations- und bedarfsbezogene Kombination mit formellen Planungsinstrumenten</p> <p>Zielgerichtetes Zusammenspiel und Koordination der beteiligten hierarchischen, räumlichen und funktionellen Ebenen, wobei jede Ebene</p>	<p>Konkurrenzbasierendes Handeln, Kompetenzgerangel und Machtkämpfe zwischen beteiligten Akteuren</p> <p>Mangelhafter Informationsfluss und Koordination</p> <p>Misstrauen</p> <p>Gegensätzliche Handlungsorientierungen bzw. gegensätzliche Vorstellungen der politisch-administrativen und der privatwirtschaftlichen Akteure von der konkreten Ausprägung der</p>

²¹² Eine fallstudienbezogene Darstellung der Einflussfaktoren erfolgt in den Kap. 9.9.2 (Realisierungsphase Kronsberg), Kap. 10.4.2 (Nutzungsphase Kronsberg) und Kap. 11.4.2 (Realisierungs- und Nutzungsphase Neu-Oerlikon).

²¹³ Begriff von Karl Ganser, verwendet von Sieverts in Roth (2010: 4).

	<p>ihren Anteil leistet (vertikale Koordination)</p> <p>Entwicklung einer Kooperations- und Partizipationskultur</p> <p>Professionelle Begleitung eines Informations- und Wissenstransfers zwischen Planungs-, Umsetzungs- und Quartiersinstanzen von Beginn an (inkl. finanzieller Mittel für attraktive Kommunikationsmaßnahmen und Dialogplattformen)</p> <p>Akteurskonstellation bestehend aus engagierten und anspruchsvollen</p> <p>a) Mitarbeitenden in Verwaltung und Politik mit anspruchsvollem Nachhaltigkeitsverständnis und mit Zielgruppenorientierung</p> <p>b) Grundeigentümern und Investoren mit Know-how und langfristigen Renditeerwartungen, vor allem gemeinnützigen oder für den Eigenbedarf produzierenden Investoren</p> <p>c) Bürgern und zukünftigen Nutzern (inkl. zivilgesellschaftlicher Initiativen und Bewohnern angrenzender Quartiere)</p> <p>d) intermediären Instanzen als Bindeglied</p> <p>e) einer steuernden Koordinierungseinheit oder einem fachlichen Prozessbegleiter, Experten, Moderator und Mediator</p> <p>Ambitionierte und kompetente Schlüsselakteure in allen Bereichen (Verwaltung, Politik, Investoren, Bürger), deren individuelle Handlungsorientierungen mit Kooperation kompatibel sind und die hohe Nachhaltigkeitsansprüche verfolgen</p> <p>Strong leadership und Führungskompetenz von Schlüsselpersonen</p> <p>Entscheidungs-, Organisations-, Beziehungs-, Problemlösungs- und Lernfähigkeit der Schlüsselakteure</p> <p>-> Aufbau eines Klimas des Vertrauens und einer Kooperationskultur -> Erfolgreiche Verhandlungen bei Divergenzen</p> <p>Verfahrenskreativität²¹³, Gestaltung von Lernprozessen, Flexibilität</p> <p>Aufteilung der Infrastrukturkosten (Aufteilung des Mehrwerts) bzw. In-Sich-Finanzierung</p>	<p>groben Zielvorstellung</p> <p>Unzureichende Integration bestehenden Know-hows</p> <p>Unzureichende Partizipation:</p> <ul style="list-style-type: none"> - fehlende Integration bestehender Quartiersinitiativen - fehlende Information und Integration der angrenzenden Quartiere und Quartiersbewohner - fehlende Partizipation bei der Gestaltung öffentlicher Räume - fehlende Integration der Bedürfnisse der zukünftigen Nutzergruppen und der Trägerorganisationen sozialer Infrastruktur - fehlendes Verständnis von Nutzern als Experten und Ressource - unzureichende Bereitstellung finanzieller und institutioneller Mittel
<p>Externe Determinanten</p>	<p>Supra-lokale Anreize und Opportunitäten</p> <p>Politischer Druck und lokale Prioritätensetzung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realisierung einer ambitionierten nachhaltigen Entwicklung - Etablierung einer innovativen und kooperativen Prozesssteuerung - Bereitstellung der notwendigen Ressourcen <p>Marktbedingte Faktoren: Großer Wohnungsbedarf zu Projektbeginn</p> <p>Gemeinsame Vision und gemeinsame grobe Zielvorstellung: ambitioniertes nachhaltiges Modellquartier als Aushängeschild für die Stadt und die Investoren</p> <p>Hoher Zeitdruck hat die Akteure zu einer effizienten Zusammenarbeit gezwungen (gleichzeitige Bearbeitung des Projekts auf allen Ebenen) und war Anreiz zur Erzielung von Konsens bei Divergenzen.</p>	<p>Marktbedingte Faktoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sinkende Wohnungsnachfrage während der Projektrealisierung - Schlechte kommunale Haushaltslage reduziert den Ressourceneinsatz <p>Fehlende lokale Prioritäten und politischer Druck: z.B. unzureichende Partizipation</p> <p>Hoher Zeitdruck reduziert die Motivation und die Möglichkeiten einer umfassenden Partizipation</p>

Tab. 12.1: Förderliche und hinderliche Einflussfaktoren für die Prozesssteuerung während der Realisierungsphase

Quelle: eigene Darstellung als Synthese von Tab. 9.6 und Tab. 11.4

	Förderliche Einflussfaktoren	Hinderliche Einflussfaktoren
<p>Interne Determinanten</p>	<p>Fortsetzung der kooperativen Steuerung und der horizontalen und vertikalen Koordinierung mit situations- und bedarfsbezogener Ausrichtung und ressourcensparender Organisationsstruktur</p> <p>Entwicklung einer Kooperations- und Partizipationskultur</p> <p>Auf Kooperation und Koordination ausgerichtete Führungsstile von Führungspersonen in Verwaltung und intermediären Instanzen</p> <p>Vernetzende sozio-kulturelle Stadtteilarbeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Legitimierung der sozio-kulturellen Stadtteilarbeit mit Vermittlungsmandat zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft - Gestaltung eines intensiven Dialogmanagements zwischen Verwaltung und im Quartier ansässigen Bewohnern und Unternehmen - Bürgeraktivierung, Förderung einer gemeinsamen Identität - Sozial-räumliche Vernetzung mit angrenzenden Quartieren 	<p>Starke Reduzierung bzw. Abbruch der kooperativen Steuerung und Abbruch einer steuernden Stadtteilkordinierung</p> <p>Sektorale Sicht- und Arbeitsweise der Akteure bei interdependenten Problemlagen</p> <p>Kompetenzrängeleien und Machtkämpfe zwischen und innerhalb von Verwaltungseinheiten, intermediären Instanzen und sonstigen Akteuren</p> <p>Mangelhafter Informationsfluss und Koordination</p> <p>Misstrauen</p> <p>Fluktuation bei Mitarbeitenden der Verwaltung und der intermediären Instanzen</p> <p>Investoren mit kurzfristigen Renditeerwartungen</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - Gebietsmonitoring bzw. systematisches Signalisieren der Entwicklungen im Quartier - Ausstattung mit finanziellen Ressourcen (eigenes Budget) - Verstärkung der Quartiersarbeit bzw. des Bürgerengagements: Abgabe von Kompetenzen an Bürger, Empowerment <p>Starkes Bürgerengagement</p> <p>Engagierte, kompetente Schlüsselpersonen in allen Akteursgruppen (bei Bürgern, Stadtteilarbeit und intermediären Instanzen, Verwaltung, Investoren etc.) mit kooperationskompatiblen individuellen Handlungsorientierungen</p> <p>Investoren mit langfristigen Renditeerwartungen: Engagement von Vermietern und Investoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bestandserhalt und -pflege durch Vermieter - Finanzierung von Stadtteilaktivitäten (Sponsoring) <p>Fortsetzung der Umweltberatung und Umweltkommunikation mit ressourcensparender Organisationsstruktur</p>	<p>Unzureichende sozio-kulturelle Stadtteilarbeit</p> <p>Unzureichende oder zu kostenintensive Umweltkommunikation und -beratung</p>
Externe Determinanten	<p>Lokale Prioritätensetzung und politischer Wille:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Legitimierung vernetzender Arbeitsweisen, kooperativer Steuerung und horizontaler und vertikaler Koordinierung - Ressourcenbereitstellung, z.B. für ein eigenes Stadtteilbudget für Quartiersaktivitäten, Nachbesserung von Fehlplanungen oder den Einsatz eines Stadtteilkordinators 	<p>Finanzieller und personeller Ressourcenmangel (für Kooperation und Koordination von Planungen und Maßnahmen sowie für die Initiierung von Stadtteilprojekten) aufgrund:</p> <ul style="list-style-type: none"> - schlechter kommunaler Haushaltslage - fehlender Prioritätensetzung bei Führungspersonen auf Kooperation und Koordination

Tab. 12.2: Förderliche und hinderliche Einflussfaktoren für die Prozesssteuerung während der Nutzungsphase
Quelle: eigene Darstellung als Synthese von Tab. 10.1 und Tab. 11.5

12.1.3 Exkurs: ExWoSt-Empfehlungen zur Prozessorganisation eines nachhaltigen Wohnungsneubaus

Zur Überraschung der Autorin wurden bereits Ende der 1990er Jahre im Rahmen des bereits erwähnten ExWoSt-Forschungsfeldes "Städtebauliche Qualitäten im Wohnungsneubau" (BfLR 1997) (vgl. auch Kap. 4.1) Untersuchungen getätigt, die durch eine große Ähnlichkeit mit der hier vorliegenden Arbeit charakterisiert sind. Die ExWoSt-Forschung wurde jedoch zu spät entdeckt, d.h. erst in der Endphase, als dass sie als Grundlage für die Gestaltung der eigenen Untersuchung hätte verwendet werden können. So wird hier nur geschaut, in welchem Zusammenhang die damaligen ExWoSt-Ergebnisse mit den Untersuchungsergebnissen dieser Arbeit stehen.

Im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes "Städtebauliche Qualitäten im Wohnungsneubau" wurden Modellvorhaben untersucht, die sich mit Umwelt-, Nutzungs-, Gestaltungs- und Planungsqualitäten auseinandersetzten. Diese Qualitäten schreiben sich in die Logik einer nachhaltigen Stadtentwicklung ein. Auch wenn die umweltschonenden Aspekte im Vordergrund standen, werden die als Nutzungsqualitäten genannten Anforderungen der sozialen Dimension nachhaltiger Stadtentwicklung gerecht. Die Untersuchung erfolgte vor dem Hintergrund des damals wachsenden Umweltbewusstseins und der damit verbundenen gesetzlichen Festschreibung des Nachhaltigkeitsziels im Baugesetzbuch (BauGB § 1, Abs. 5) sowie des damaligen Bedarfs an Wohnungsneubau.

Das Forschungsvorhaben kam zu dem Schluss, dass eine Zunahme des Wohnungsneubaus vereinbar sein kann mit umweltbewusstem Planen und ressourcenschonendem Bauen. Voraussetzungen dafür seien jedoch eine problemgerechte und ortsspezifische Anwendung des städtebaulichen Instrumentariums in den Planungs- und Bauvorhaben und die Förderung der Akzeptanz aller Beteiligten (BfLR 1997: 9). Konkret werden eine Reihe von Empfehlungen gegeben, die sich vorwiegend auf die Prozessdimension, aber auch auf die Ausgestaltung von Rahmenbedingungen beziehen.

Interessant ist, dass, auch wenn im Abschlussbericht des Forschungsvorhabens nicht explizit von Governance oder Urban Governance gesprochen wird, eine Vielzahl der genannten Empfehlungen sich in die Logik der Initiierung von Urban Governance-Prozessen einschreibt.

Die ExWoSt-Forschung beruhte auf der Untersuchung von vierzehn Modellvorhaben, die – bis auf die Tübinger Südstadt – nicht identisch mit den Modellquartieren sind, die in dieser Arbeit untersucht wurden. Trotz der unterschiedlichen Untersuchungsgegenstände und der mittlerweile verstrichenen Zeit (immerhin 15 Jahre), stimmen die Ergebnisse weitgehend überein. Aus den Schlussfolgerungen des Forschungsfeldes wird deutlich, dass neue Steuerungsformen benötigt werden, die eine interdisziplinäre Vorgehensweise unter Einbeziehung der betroffenen Akteure zulassen. Und hier setzt letztend-

lich die Untersuchung dieser Arbeit an.

Viele der damaligen Empfehlungen fanden in den hier untersuchten Modellvorhaben Anwendung²¹⁴. Jedoch hat sich auch gezeigt, dass es sich dabei häufig (noch) um Einzelprojekte, noch dazu zeitlich begrenzte, handelt und sich in der Zwischenzeit keine allseits anerkannte und umgesetzte neue Planungspraxis und kein neues Planungsverständnis etabliert haben. So sind viele der Empfehlungen auch heute noch aktuell, und die „außer-„plan“-mäßige Steuerung (wie sie im ExWoSt-Bericht empfohlen wird) ist noch heute kein Regelfall. Wie die Forschungen dieser Arbeit gezeigt haben, haben sich die Umsetzung und insbesondere die langfristige Etablierung einer solchen Steuerung in der Planungspraxis als äußerst schwierig herausgestellt (vgl. Teil C dieser Arbeit).

Im ExWoSt-Forschungsbericht werden die Notwendigkeit einer „Sicherung der gemeinsamen Lebensgrundlagen als gemeinsame Aufgabe aller Beteiligten“ und ein „breiter Konsens aller am Planen und Bauen Beteiligten und der späteren Nutzer“ betont (ebd. 5 ff.). Gerade aber in der Integration der Nutzerperspektive (im Bereich umweltschonenden Verhaltens wie auch für die Ausrichtung der Quartiere auf die Nutzerbelange) mangelt es noch. Auch hat sich das Verständnis, den Nutzer als Garant und somit wichtigen Partner für umweltschonende Entwicklungen zu sehen, noch nicht eingestellt. Maßnahmen zur Förderung der Akzeptanz, der dauerhaften Sensibilisierung und der Aneignung von Verantwortung seitens der Nutzer sind nicht die Regel, und wenn, dann häufig nur zeitlich begrenzt. Was sich in der Theorie und als Empfehlung relativ einfach anhört, stellt sich in der Praxis als äußerst schwierig heraus. Vor diesem Hintergrund stellt die vorliegende Untersuchung eine Aktualisierung, eine Vertiefung und Ergänzung der ExWoSt-Forschung dar. In zukünftigen Forschungen gilt es zu klären, wie mit den hier aufgezeigten Schwierigkeiten und Hindernissen umgegangen werden kann, um die Nutzerperspektive und die Zeitdimension stärker zu berücksichtigen, und zwar nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der tatsächlichen Umsetzung.

12.2 Urban Governance-Besonderheiten

Im Folgenden werden Antworten auf die Forschungshypothesen des zweiten Schwerpunkts der Arbeit formuliert. Dabei wird geprüft, inwiefern die in Kap. 1.2.2 identifizierten ausschlaggebenden Besonderheiten von Urban Governance im Zusammenhang mit der Realisierung nachhaltiger Quartiere, d.h. die

- Steuerungsform der Kooperation zur Koordination und Kombination formeller und informeller Planung (vgl. Kap. 12.2.1);
- Akteursgruppe der Zivilgesellschaft, dessen Einflusspotenziale häufig unzureichend genutzt werden (vgl. Kap. 12.2.2);
- Interaktionsform der Verhandlung als zentrale Interaktionsform im Rahmen von Urban Governance (vgl. Kap. 12.2.3)

in der Praxis ihre Relevanz gezeigt haben.

12.2.1 Steuerungsform: Kooperation

H 2.1: Zur Realisierung nachhaltiger Quartiere bedarf es einer kooperativen Prozesssteuerung, die die formellen und informellen Planungen bedarfsbezogen und zielorientiert koordinieren und kombinieren kann.

Die Untersuchung der in den Fallstudien eingesetzten Instrumente hat die große Bedeutung informeller Instrumente für den Realisierungsprozess und das Prozessergebnis demonstriert. In der Tat wurde – selbst im Rahmen des hierarchischen Steuerungsmodells (im Fall Kronsberg) – eine Reihe informeller Instrumente situations- und bedarfsbezogen von den Akteuren entwickelt und angewendet. Gerade diese Kombination und Ergänzung der traditionellen formellen Instrumente um (neue) informelle Instrumente hat die Bearbeitung der komplexen Themenfelder und die Koordination der unterschiedli-

²¹⁴ Die Frage, inwiefern dies mit einer Rezeption der ExWoSt-Empfehlungen zusammenhängt, kann hier nicht beantwortet werden. Es ist jedoch anzunehmen, dass die durchgeführten Maßnahmen nicht nur mit den ExWoSt-Empfehlungen zusammenhängen. Sonst wäre in den geführten Interviews sicher an der einen oder anderen Stelle darauf Bezug genommen worden.

chen Akteursgruppen ermöglicht. Hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung ist festzuhalten, dass sich die Entwicklung der Instrumente und ihr Einsatz nicht nur auf die ökologischen Aspekte konzentrierte, sondern auch **innovative Instrumente zur Realisierung der sozialen Dimension** wie der vernetzten Stadtteilarbeit umfasste. Gemeinsam ist den meisten Instrumenten auch, dass **Lösungen im Dialog** gesucht wurden, und dass auf **Kooperation** und **Vertrauen** anstatt auf hierarchische Durchsetzungsmechanismen gesetzt wurde.

Um diese informellen Instrumente anzuwenden, in den Prozess zu integrieren und mit den formellen Instrumenten abzustimmen und zu koordinieren, wurde in den untersuchten Projekten eine kooperative Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance gewählt. Die Steuerungsform Kooperation hat ihre Bedeutung gezeigt, um die Planungsprozesse mit Gewinn für die Projektqualität als eine Abfolge formeller und informeller Verfahren und Instrumente gestalten und sie zwischen den Akteuren aushandeln zu können.

Die auf Koordination und Kooperation ausgelegten neuen informellen Instrumente wurden für unterschiedliche Bereiche und Akteursgruppen entwickelt: So wurde z.B. zur Realisierung des Quartiers Kronsberg die integrative Stadtentwicklung zur steuernden Koordination der Projektbearbeitung innerhalb der Verwaltung entwickelt und die kooperative Projektentwicklung zur gemeinsamen Erstellung und Bearbeitung der Standards und Teilprojekte zwischen der öffentlichen Hand und den privatwirtschaftlichen Akteuren. Als Instrument zur Integration der Anliegen der Bürger wurden die Anwaltsplanung und die vernetzte Stadtteilarbeit als Bindeglied zwischen öffentlicher Hand und Nutzern und Investoren eingesetzt. Von der Projektplanung her wurde also auf die Integration, Vernetzung und Koordination aller Themenbereiche und aller Akteursgruppen gesetzt. Auf die Ausgestaltung in der Planungspraxis und die Bedeutung der Integration der zivilgesellschaftlichen Akteure wird näher im folgenden Kapitel eingegangen. Im Falle Neu-Oerlikon war es die Entwicklungsrichtplanung, die als zielgerichtetes Koordinationsverfahren den privatwirtschaftlichen Akteuren und den öffentlichen Körperschaften die gemeinsame Konzeption und Projektbearbeitung ermöglichte.

Durch die Entwicklung und den Einsatz der neuartigen kooperativen Instrumente konnten – durch Koordination, Abstimmung, Wissensbündelung, Integration und Vernetzung – qualitativ hochwertige Projektergebnisse realisiert werden (vgl. Kap. 12.2.1.1 und Kap. 12.2.1.2). Die **Kombination von formeller und informeller Planung und insbesondere die neuen informellen Instrumente im Zusammenhang mit der Steuerungsform Kooperation** haben so zu einem Mehrwert (Qualitätsverbesserung und Ressourcenersparnis) für das Projekt geführt. Umgekehrt hat es sich gezeigt, dass Situationen, die durch eine reduzierte oder fehlende Kooperation und Koordination gekennzeichnet waren, zu längeren Wegen (größerem Zeitaufwand), Reibungsverlusten und Qualitätseinbußen geführt haben.

Die Wahl einer kooperativen Planung hat in den untersuchten Projekten darüber hinaus die Voraussetzung für ein höheres Niveau an **Kreativität** geschaffen. Diese ist in derart komplexen Projekten ausschlaggebend für Aushandlungsprozesse zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Handlungsorientierungen und für Lösungssuche bei konkreten Teilprojekten. Kreativität ist aber auch unerlässlich für die Ausgestaltung des Prozesses und für die Wahl angemessener und angepasster Instrumente und Organisationsstrukturen (Verfahrenskreativität²¹⁵). Eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung der Kreativität liegt jedoch in der Etablierung eines Klimas des Vertrauens zwischen den beteiligten Akteuren. Diese Etablierung hat sich dabei nicht immer als einfach erwiesen und bedurfte der Förderung durch Führungspersonen. Schafften es aber die Akteure, ein derartiges Klima zu etablieren, ermöglichte die kooperative Planung bzw. die freigesetzte Kreativität gemeinsame Lernprozesse, die wiederum eine Voraussetzung für qualitativ hochwertige Projektergebnisse waren. So bieten z.B. auch interdisziplinäre Arbeitsgruppen die Möglichkeit des Voneinanderlernens unter der Voraussetzung, dass die beteiligten Akteure offen sind gegenüber den anderen Disziplinen oder den Handlungsorientierungen der übrigen Akteure.

Eine der größten Herausforderungen war es sicherlich, die aufgetretenen Interessenkonflikte in den kooperativen Arrangements gewinnbringend und im Fall Kronsberg auch innerhalb des knappen Zeitbudgets zu lösen. Die Steuerungsform Kooperation ist dabei eine Form, die die Offenlegung von Interessenskonflikten fördert, aber gerade auch durch die Integration von Akteursinteressen und das Austragen von Interessenskonflikten eine Qualitätssteigerung bewirken kann. Der Realisierungsprozess des Quartiers Kronsberg hat in diesem Zusammenhang u.a. gezeigt, dass ein angemessenes Prozessmanagement, ein offenes, auf Vertrauen beruhendes Kooperationsklima und Mechanismen zur Konfliktregelung einen wichtigen Beitrag leisten, um das Inwertsetzen der positiven Seiten der Ko-

²¹⁵ Begriff von Karl Ganser, verwendet von Sieverts in Roth (2010: 4), der damit eine „besonders ausgeprägte Fähigkeit [beschreibt], Verordnungen, Regeln, Verfahren und finanzielle Förderungsmöglichkeiten aus ganz unterschiedlichen Feldern an einem komplexen Projekt so miteinander zu verknüpfen und auszulegen, dass dabei mehr als nur eine Addition, sondern ein neues Ganzes herauskommt.“

operation zu ermöglichen.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die Steuerungsform Kooperation und die kooperativen Instrumente einen wichtigen bzw. sogar unerlässlichen Beitrag zur Projektqualität leisten, wie in dieser Arbeit aufgezeigt wurde. Es ist jedoch zu beachten, dass als Ergebnis dieser Arbeit die Hypothese nur mit der Einschränkung bestätigt werden kann, dass drei Voraussetzungen gegeben sind:

- Eine Instanz (i.d.R. die öffentliche Hand und/oder die Zivilgesellschaft) ist präsent, die eine hohe Projektqualität im Sinne einer nachhaltigen Quartiersentwicklung gegenüber individuellen Akteursinteressen sichert. Die Projektqualität kann in der Tat zu Lasten individueller Handlungsorientierungen gehen, wenn z.B. privatwirtschaftliche Akteure in kooperativen Arrangements (aufgrund ihrer Handlungsressourcenausstattung) eine zu große Macht besitzen. In Situationen, in denen die Steuerungsform Kooperation zur Sicherung der Nachhaltigkeitsziele an ihre Grenzen stößt, können hierarchische Interventionen einen Beitrag leisten. Dieser Aspekt wird in Kap. 12.2.3 anhand der in Kooperationen dominierenden Interaktionsform Verhandlungen vertieft.
- Die relevanten Akteursgruppen sind auch wirklich in den Prozess eingebunden (vgl. Kap. 12.2.2). Fehlen betroffene Akteursgruppen im Prozess, kann selbst die Kooperation zwischen den übrigen Akteursgruppen nicht die Qualitätseinbußen aufgrund der fehlenden Integration wettmachen.
- Die beteiligten Akteure verhalten sich auch wirklich kooperativ. Tatsächlich hat sich in Kronsberg gezeigt, dass es nicht ausreicht, innovative kooperative Instrumente zu entwickeln und einzusetzen. Damit diese hochwertigen kooperativen Instrumente ihr Potenzial effektiv entfalten können, ist ein *kooperatives Verhalten* der beteiligten Akteure absolut notwendig. So können individuelle und auch institutionelle Handlungsorientierungen und Verhaltensweisen der Akteure die Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit von Urban Governance stark beschränken (vgl. auch Kap. 12.3.2 und Kap. 14.2). Mit anderen Worten hängt die Qualität des Prozessergebnisses bzw. des Planungsprozesses in großem Maße von der Fähigkeit der Akteure ab, den Mehrwert, den die Steuerungsform Kooperation bieten kann, in Wert zu setzen.

Auf weitere Grenzen von Kooperation und Urban Governance wird in Kap. 14.2 und Kap. 12.3.2 näher eingegangen.

Da sich im Rahmen der Untersuchung im Zusammenhang mit der Steuerungsform Kooperation die horizontale und vertikale Koordination als wichtiger Schlüsselfaktor für die Prozess- und Projektqualität erwiesen hat, wird im Folgenden darauf in differenzierter Form eingegangen.

12.2.1.1 Horizontale Koordination

Die horizontale Koordination als wichtiger Bestandteil von Kooperation hat sich in den untersuchten Fallstudien für die Projektqualität und das Ausmaß des Nachhaltigkeitsgrades als ein ausschlaggebender Faktor erwiesen. In der Tat bedarf es der horizontalen Koordination zur Integration der unterschiedlichen sektoralen aber äußerst interdependenten Themenbereiche der nachhaltigen Quartiersentwicklung. Die Bedeutung einer horizontalen und vertikalen Koordination wird auch in Kap. 12.3 im Zusammenhang mit der Nutzungsphase vertieft. Eine kontinuierliche und beständige Koordination, Abstimmung, Wissensbündelung, Integration und Vernetzung wurde durch die Entwicklung spezieller Organisationsstrukturen und Instrumente und ihren gezielten Einsatz erreicht.

Neben einer verbesserten Projektqualität wurden durch diese Arbeitsweise (koordiniertes Handeln; verbindliche Kooperation und Wissensaustausch zwischen der öffentlichen Hand und den Investoren, aber auch innerhalb der öffentlichen Hand) Zeitersparnisse ermöglicht. Dadurch konnten die Projekte in einem für ihren Umfang und ihre Komplexität relativ kurzen Zeitraum realisiert werden. Beigetragen haben hierzu auch die Erarbeitung und Festlegung umsetzbarer und von den Akteuren akzeptierter Ziele und zwar u.a. durch die Integration der Belange der Bauträger und eine flexible und situationsbezogene Lösungssuche.

Gerade zur Definition der Standards in einem Projekt, bei dem Teilziele negative Auswirkungen auf andere Teilziele haben können (z.B. hoher ökologischer Standard, der indirekt negative Auswirkungen auf die soziale Durchmischung haben kann), können durch die interdisziplinäre Zusammenführung der verschiedenen Bereiche und durch die Abstimmung der Ziele untereinander unerwünschte Nebeneffekte antizipiert und vermieden werden. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die beteiligten Akteure auch zu einer interdisziplinären und vernetzten Arbeitsweise bereit sind, die eine gewisse Offenheit und Sensibilität gegenüber den Belangen der übrigen Akteure erfordert.

Des Weiteren hat sich in Kronsberg gezeigt, dass eine steuernde Koordinierung auf Quartiersebene in Form eines Stadtteilkordinators projektqualitätsverbessernd und ressourcensparend wirkt: Durch die

Zusammenführung und Abstimmung der verschiedenen sektoralen Themenbereiche sowie der Identifikation und Weiterleitung von sich stellenden Herausforderungen und Nutzerbelangen²¹⁶ wird ein wichtiger Beitrag zur Gewährleistung einer kohärenten und adäquaten Quartiersgestaltung und -entwicklung im Sinne der festgelegten Nachhaltigkeitsziele geleistet. Dies gilt sowohl für die Realisierungs- als auch für die Nutzungsphase, auch wenn sich das Aufgabenprofil einer solchen Stadtteilkoordination für den langfristigen Qualitätserhalt (d.h. während der Nutzungsphase) in seinem Volumen reduziert und in seiner Ausrichtung (bedarfsbezogen) verändern kann. Ohne eine solche auf horizontale (und ggf. vertikale) Koordination ausgerichtete steuernde Stadtteilkoordination kommt es leicht zu inkohärenten Entwicklungen, längeren Prozesswegen und zusätzlichem Zeitaufwand oder unzureichender Problembearbeitung. Qualitätseinbußen und ein zeitlicher Mehraufwand sind dann häufig die Folge. Wichtig ist, dass diese Funktion von einer Person ausgeübt wird, die über die nötigen Erfahrungen und das nötige Fachwissen verfügt, im Quartier gut vernetzt ist und sich für den Erhalt der erlangenen Qualitäten und die Entwicklungen im Quartier verantwortlich fühlt. Unerlässliche Voraussetzung für die Inwertsetzung einer solchen Funktion ist jedoch ihre Legitimierung. So muss ein solcher Koordinator von den übrigen Akteuren in seiner Funktion akzeptiert werden und dazu legitimiert sein, bei Bedarf Sitzungen zur horizontalen oder vertikalen Koordination einberufen zu können. Doch auch hier hängt der zu erreichende Mehrwert von den individuellen Verhaltensweisen und Fähigkeiten des Stadtteilkordinators (Feingefühl im Kontakt mit zuständigen Akteuren in der Verwaltung und bei den Quartiersnutzern, Offenheit gegenüber den Belangen der übrigen Akteure, persönliches Machtstreben etc.) und denen seiner Kooperationspartner und Ansprechpartner ab.

12.2.1.2 Vertikale Koordination

Neben der horizontalen Koordination hat sich auch die vertikale Koordination der zuständigen und betroffenen räumlichen und administrativen Ebenen für die Projektqualität und das Ausmaß des erreichten Nachhaltigkeitsgrades als von großer Bedeutung erwiesen. In der Tat sind der Realisierungsprozess und das Projektergebnis abhängig vom Zusammenspiel aller Ebenen.

Grundsätzlich hat sich gezeigt, dass der Großteil der Handlungen auf städtischer Ebene erfolgt, wobei der Realisierungsprozess auch von zentralen Entscheidungen auf übergeordneten Ebenen (z.B. Fördermittel, Genehmigungen, Planungsgesetze, übergeordnete Planungsrichtlinien) abhängig ist. Die **zielgerichtete Beteiligung und Koordination der verschiedenen Ebenen und ihrer Instrumente** führen so zu einem Mehrwert für das Projekt.

Auch innerhalb der verschiedenen Verwaltungsebenen (von der Sachbearbeiter- bis zur Führungsebene) hat sich eine intensive Zusammenarbeit und die zeitgleiche Planung und Bearbeitung des Projekts als vorteilhaft erwiesen: Die zielgerichtete vertikale Koordination hat in der Tat zu einer Beschleunigung des Informationsflusses und einer Verbesserung in der Projektabstimmung und Entscheidungsfindung geführt.

Während der Realisierungsprozess zu Beginn i.d.R. von Akteuren der kommunalen und auch der übergeordneten Ebenen dominiert wird (außer in den Ausnahmefällen, in denen es sich um zivilgesellschaftliche Projekte handelt), gewinnen die Akteure der Quartiersebene mit fortschreitendem Projektkonkretisierungsgrad an Bedeutung. Die vertikale und horizontale Koordination zwischen der kommunalen und der Stadtteilebene ist dabei nicht nur für das neue Quartier sondern auch bei der **Bedarfsabstimmung benachbarter Stadtteile** von Bedeutung: Je effizienter koordiniert wurde, umso schneller und wirksamer konnten Probleme gelöst werden.

Weiter hat sich gezeigt, dass **intermediäre Instanzen** für diese vertikale Koordinierung eine wichtige Funktion innehaben. Sie stellen das Bindeglied zwischen der untersten Ebene, den Quartiersnutzern und -bewohnern, und den übergeordneten Ebenen dar. Die entscheidende Frage ist in diesem Zusammenhang jedoch, inwiefern die dadurch entstehenden Potenziale (d.h. das Erkennen von Bedarf durch die Integration der Nutzerbedürfnisse) auch inwert gesetzt werden, d.h. auf den übergeordneten Ebenen als Potenzial zur Projektverbesserung anerkannt und nicht als störende Kritik verstanden werden. Gerade diesbezüglich wird von den Akteuren der übergeordneten Ebenen ein offenes, flexibles und respektierendes Verhalten gegenüber den Akteuren untergeordneter Ebenen verlangt.

Aus diesem Blickwinkel ergibt sich auch die Frage, **wer letztendlich die Entscheidungen trifft** bzw. treffen sollte. I.d.R. werden die meisten Entscheidungen auf kommunaler Ebene getroffen. Die Personen, die die Entscheidungen vorbereiten und treffen, sind aber i.d.R. nicht identisch mit den Nutzern. Viele dieser Entscheidungen haben jedoch eine direkte Auswirkung auf das spätere Stadtteilleben und auf die Lebensqualität im neuen Quartier. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Partizipation an Bedeu-

²¹⁶ Der Stadtteilkordinator als Kümmerer bzw. Ansprechpartner für die Quartiersnutzer.

tung, die im folgenden Kapitel behandelt wird.

Abschließend kann festgehalten werden, dass für die Projektqualität nicht nur ausschlaggebend ist, dass alle relevanten Ebenen an dem Prozess beteiligt sind, sondern dass der **Instrumenteneinsatz einer jeden Ebene auch koordiniert, situations- und bedarfsbezogen** erfolgt. Die Beteiligung der unterschiedlichen Ebenen ermöglicht die Findung von Lösungen in Bereichen, in denen eine Ebene alleine machtlos wäre oder nicht über die notwendigen Instrumente oder Handlungskompetenzen verfügt. Da die verschiedenen Ebenen über unterschiedliche Instrumente verfügen, können bei einem wohlbedachten Instrumenteneinsatz effizientere Lösungen gefunden werden. Die zielgerichtete Koordination aller beteiligten Ebenen sowie die **Inwertsetzung der Potenziale einer jeden Ebene** (inklusive die der Quartiersnutzer) bestimmt in hohem Maße die Projektqualität.

12.2.2 Akteure: Zivilgesellschaft

H 2.2 Neben der Beteiligung traditioneller Akteursgruppen am Realisierungsprozess ist die Beteiligung betroffener zivilgesellschaftlicher Gruppen ein wichtiger Bestandteil von Prozessen zur Entwicklung nachhaltiger Quartiere. Die Partizipation der betroffenen zivilgesellschaftlichen Gruppen erhöht die Ausrichtung des Projekts auf die Nutzerbedürfnisse und verbessert die Projektqualität und die Projektnachhaltigkeit. Ein Verständnis von Bürgern als Experten und ihres Know-hows als Ressource ist für den wirkungsvollen Einsatz dieser Ressource eine wichtige Voraussetzung.

Während der Realisierungsphase wurden in den untersuchten Fallstudien sehr unterschiedliche Ansätze der Partizipation konzipiert und implementiert. Sie reichen von Ansätzen der erweiterten Bürgerbeteiligung mit sehr intensiven und umfassenden Konzepten über Ansätze geringerer Beteiligung bis zu Ansätzen, in denen eine erweiterte Bürgerbeteiligung vollständig fehlte.

Diese Diversität und insbesondere die große Anzahl an Projekten, in denen die Partizipation in nur geringem Ausmaß durchgeführt worden ist, ist überraschend. Angesichts der Tatsache, dass Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung seit den 1970er Jahren fest verankert ist, dass kommunikative und kooperative Prozesse in der Planungspraxis in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen haben (Sinning 2005: 579) und dass ein Wandel des Planungsverständnisses stattgefunden hat, ist dies verwunderlich. In der Tat war ein stärkerer Stellenwert der Beteiligung bei der Planung und Gestaltung der neuen Raumeinheiten erwartet worden, umso mehr, als es sich um als nachhaltig geplante Quartiere handelt und im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung die Bedeutung der Zivilgesellschaft zugenommen hat und die Integration der Zivilbevölkerung über partizipative Prozesse (zumindest in der Theorie) fester Bestandteil nachhaltiger Entwicklungsprozesse ist.

Auffallend ist auch die Kluft zwischen der im Konzept festgeschriebenen Partizipation und der Art und Weise, wie sie in der Praxis umgesetzt wurde und wie die Belange der Bürger in der weiteren Planung berücksichtigt worden sind. Im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung ist in vielen Projekten ein unzureichender Umfang der Integration der Zivilbevölkerung, aber auch – dort wo sie in ausreichendem Maße vorgesehen war – eine mangelhafte Ausgestaltung der Partizipation oder eine mangelhafte Durchführung zu beobachten.

Mehrwert von Partizipation

Kann daraus geschlossen werden, dass es vielleicht keiner intensiven Partizipation bedarf? Mit anderen Worten, sind erweiterte Bürgerbeteiligungsprozesse für die Qualität eines nachhaltigen Quartiers wirklich determinierend?

Die Untersuchung hat gezeigt, dass in den Quartieren, deren Planungsprozesse durch eine starke Beteiligung zukünftiger Bewohner sowie der Bewohner der angrenzenden Quartiere gekennzeichnet waren, die umfassenden Bürgerbeteiligungsprozesse von den beteiligten Akteuren als wichtiger Faktor zur Verbesserung der Projektqualität und der Nutzerorientierung bewertet werden (EVA-Lanxmeer, Vauban, GWL, Les Pugessies). Auch haben diese Prozesse zur Ausbildung einer starken Identität der Bewohner mit dem Quartier geführt, was wiederum zu einem verantwortungsbewussten Verhalten beiträgt, das die Lebensdauer und den Erhalt der errungenen Qualitäten verlängert.

Andererseits hat sich gezeigt, dass sich bei fehlender oder unzureichender Partizipation Mängel in den Quartieren entwickelt haben, wie z.B. eine mangelhafte Funktionalität und Aufenthaltsqualität öffentlicher Plätze und Parks, eine unzureichende Funktionalität sozialer Infrastruktureinrichtungen, eine fehlende Identität der Bewohner mit ihrem Quartier, eine unzureichende soziale Integration in das bestehende Stadtgefüge und ein negatives Image des Neubauquartiers in der Außenwahrnehmung (vgl.

auch Kap. 10.3.1, Kap. 11.4.4, Kap. 11.4.6 und Kap. 12.3).

Viele dieser Mängel wurden während der Nutzungsphase von den Bewohnern aber auch in den Medien bemängelt und führten schließlich in vielen Fällen zu partizipativen Prozessen zur Verbesserung dieser Missstände.

Hindernisse bzw. Theorie versus Praxis

Vor diesem Hintergrund ergibt sich die Frage, aus welchen Gründen die Partizipation nicht in stärkerem Maße durchgeführt worden ist, und welche Faktoren ihre Durchführung behindert haben.

Ein Faktor, der häufig den Umfang der erweiterten Beteiligungsprozesse limitiert hat, war der **Faktor „Zeit“**. In der Tat sahen sich bei vielen der Modellquartiere die verantwortlichen Akteure einem großen Zeitdruck gegenüber, um die Quartiere z.B. rechtzeitig für eine Weltausstellung (Kronsberg) oder den Salon Européen de l'habitat (Bo01) fertigzustellen. Auf der anderen Seite zeigt der Fall GWL, dass selbst unter großem Zeitdruck (aufgrund des Auslaufens des nationalen Förderprogramms zur Subventionierung des sozialen Wohnungsbaus, dessen Fördergelder benötigt wurden) intensive und weitreichende Bürgerbeteiligungsprozesse, wenn auch nur unter der Voraussetzung eines starken politischen Willens und eines intensiven bürgerschaftlichen Engagements, möglich sind.

Eine generelle Schwierigkeit besteht bei Großprojekten in der **großen Anzahl inhaltlicher Eckpfeiler und Eckdaten**, die „nicht verhandelbar“ sind, und der gegenseitigen Abhängigkeit von Teilprojekten, die den Spielraum für die Berücksichtigung von unvorhergesehenen oder „unplanmäßigen“ Bürgerbelangen einschränken (vgl. auch Ibert 2007). Auch gibt es bei Neubauprojekten häufig das Problem, dass sich die **Zielgruppen noch nicht vor Ort** befinden bzw. schlicht noch nicht bekannt sind. Dementsprechend ist es schwierig, mit ihnen in Kontakt zu treten. Ein zweiteiliger Partizipationsprozess, in dessen erster Phase die Zivilbevölkerung und Interessierte angesprochen werden und in dessen zweiter Phase die zukünftigen Bewohner an der Gestaltung konkreter Quartiersflächen und -einrichtungen teilnehmen können, ist eine Möglichkeit, diesem Problem zu begegnen.

Doch ist zu beachten, dass Partizipation auf keinen Fall nur als „top-down“-initiiertes Prozess verstanden werden darf, sondern auch von dem Engagement lokaler Initiativen, der Lokalpolitik oder betroffener oder angrenzender Bevölkerungsgruppen getragen werden sollte. Gerade bei diesen „bottom-up“-Initiativen besteht jedoch die Gefahr, dass die verantwortlichen Akteure diese **Initiativen als „Gegner“** verstehen und ihre häufig bereits vorgeplanten und vordefinierten Projekte gefährdet sehen. Anstatt in einen Dialogprozess zu treten, wurde der Kontakt dann häufig gemieden.

Eine Ausnahme bilden Zusammenschlüsse oder Gruppen, die es schaffen, in eine Machtbeziehung mit der öffentlichen Hand zu treten, wie z.B. zu Prozessbeginn die Besetzer der Kasernen in Vauban. Diese gut organisierte und kompetente zivilgesellschaftliche Gruppe hat es geschafft, von den Behörden ernst genommen und schließlich in den Prozess (über das Mandat zur Durchführung der Partizipation) eingebunden zu werden.

Neben den Projekten, in denen eine erweiterte Bürgerbeteiligung schon während der Konzipierung nicht oder nur in begrenztem Umfang vorgesehen war, gab es auch Projekte, bei denen zwar über den umfassenden Einsatz von Beteiligungsinstrumenten ein intensiver Dialog mit der Zivilbevölkerung initiiert werden sollte, dessen Durchführung sich jedoch als sehr konfliktreich dargestellt hat und/oder dessen Nutzen letztendlich in der praktischen Ausgestaltung begrenzt war.

Eine häufige Ursache dafür, dass der Nutzen der initiierten partizipativen Prozesse gering blieb, war **konkurrenzbasierendes Handeln** zwischen den verschiedenen Akteursgruppen, insbesondere aber zwischen der Verwaltung und den Bürgern bzw. deren Vertretung. Macht- und Kompetenzrängeleien führten zu Reibungsverlusten und reduzierten die Wirkung der Dialogprozesse. Auch eine Instrumentalisierung der partizipativen Instrumente durch die Politik oder einzelne Interessengruppen hat sich auf die Prozessqualität negativ ausgewirkt.

Ein weiteres Problem liegt in der **Art der Kommunikation von Planungen und Projekten**. In der Tat erfolgt die Kommunikation häufig nicht zielgruppengerecht. Der Staat organisiert einen Partizipationsprozess z.B. für die Gestaltung eines öffentlichen Platzes, kommuniziert die synthetischen Planungsentwürfe jedoch auf unverständliche Weise. In mehreren Fällen konnten die Zielgruppen diese abstrakten Planungswerke gar nicht verstehen, so dass ihnen nur ein Pseudo-Einfluss im Rahmen der Partizipation zukam („pseudo pouvoir“). Ob dieses Problem der mangelnden Zielgruppenausrichtung der Partizipation auf unzureichendes Know-how seitens der Organisatoren oder auf unzureichenden politischen Willen zurückzuführen ist, bleibt offen.

Wenn partizipative Prozesse durchgeführt wurden, die dabei ermittelten Bürgerbelange in der weiteren Planung jedoch keine Berücksichtigung fanden (z.B. infolge unzureichender Mittel zur Finanzierung von im Rahmen der Bürgerbeteiligung identifizierten Maßnahmen oder infolge fehlenden politi-

schen Willens), kam es zu Frustration bei der Bevölkerung. Dies wiederum führte zu einer Minderung der Akzeptanz des Projekts in der Bevölkerung.

Auch hat es sich manchmal für die Akteure, die mit der Vertretung der Bürgerinteressen beauftragt waren, als schwierig erwiesen, sich in der Kommunalverwaltung Gehör für die Bürgerbelange zu verschaffen und auch deren Berücksichtigung im weiteren Planungsprozess zu erreichen. Vor diesem Hintergrund war in mehreren Fällen ein Widerspruch zu beobachten und zwar zwischen:

- der eigentlichen Philosophie bzw. dem Ziel von Partizipation, welches in der Befähigung der Bevölkerung liegt, mittels kreativer Beteiligungsprozesse Stellung und Einfluss auf die Gestaltung und Planung ihrer zukünftigen Lebensräume zu nehmen und
- der praktischen Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung, bei der die Prozeduren klar definiert waren und die kaum bzw. keinen Platz für Spontaneität und Kreativität der Bewohner zugelassen haben. In manchen Fällen ging es soweit, dass nach Ruegg (Gespräch 08.01.2008) sogar von einer „institutionalisierten Partizipation“ („participation institutionalisée“) gesprochen werden kann. In diesen Fällen wird die Partizipation zu einer Alibi-Übung, bei der die öffentlichen Akteure ihre Ideen den Bürgern durch die institutionalisierte Partizipation aufdrängen, sie aber gleichzeitig glauben lassen, dass sie tatsächlich Einfluss auf den Prozess und das Prozessergebnis nehmen können. Auf diese Weise schaffen sich die staatlichen Institutionen ein ruhiges Gewissen, da sie kommunizieren bzw. als Projektziel festhalten können, dass sie einen umfassenden Bürgerbeteiligungsprozess initiiert haben. Dass die Ergebnisse dieser Bürgerbeteiligungsprozesse nicht oder nur in sehr geringem Maße in die Planungen integriert wurden, wird verschwiegen (vgl. auch Bonard, Gaillard & Schäffer 2008). Häufig kommt es jedoch in solchen Fällen zu Frustrationen bei den Bürgern, die sich in ihren Belangen ignoriert und hintergangen fühlen, wie es z.B. in Kronsberg der Fall war. Darüber hinaus bedürfen Planungen, bei denen nur eine institutionalisierte Partizipation stattgefunden hat, häufig Nachbesserungen, um sie den Nutzerbedürfnissen anzupassen, was wiederum mit Mehrkosten verbunden ist (vgl. Kap. 10.3.1).

Eine Gefahr liegt darin, dass in der Planungspraxis eine Tendenz zu beobachten ist, die Grundidee der Partizipation zu unterlaufen und sie zu missbrauchen, um Informationen bei der Bevölkerung (im Sinne einer Einbahnstraße) „durchzuschleusen“.

Um diese Gefahr zu umgehen, braucht es gute und umfassende Dialog- und Beteiligungsinstrumente, wie z.B. die Anwaltsplanung. Dies gilt umso mehr, als der legale Rahmen (Planungsrecht) zukünftigen Bewohnern kein reales Mitspracherecht bietet. Eine unerlässliche Voraussetzung für die Entfaltung eines Nutzens dieser Instrumente liegt aber in der Einstellung und dem Verhalten der übrigen am Prozess beteiligten Akteure, insbesondere auch bei den Schlüsselpersonen in Führungsfunktionen: Es bedarf nicht nur einer Anwendung von Beteiligungsinstrumenten, sondern diese und die daraus hervorgehenden Ergebnisse müssen auch von den übrigen Akteuren anerkannt werden. Häufig fehlt jedoch in der Verwaltung wie auch in den übrigen Prozessstrukturen ein Verständnis für die Integration von Bürgeranliegen in die Planungen und die damit verbundene Schaffung notwendiger Rahmenbedingungen

Die Gründe dafür sind vielfältig. Sie liegen aber oft in den individuellen Handlungsorientierungen und im Konkurrenzdenken der Akteure. In der Tat kann die Tatsache, dass die Bürger bzw. ihre Vertreter eine Stellung oder Legitimierung im Prozess finden, als Verlust der eigenen Macht- und Kontrollposition empfunden werden.

Auch besteht häufig eine Divergenz zwischen den Interessen der späteren Nutzer und denen der planenden Akteure bzw. der Akteure, die die Trägerschaft für das Projekt innehaben. Die letztere Gruppe verfolgt mit dem neuen Stadtteil häufig das Ziel, ein Modell zu realisieren, das insbesondere auch aus ästhetischer Sicht Modellcharakter mit internationaler Aufmerksamkeit aufweisen soll. Daraus entsteht häufig die Vorstellung, dass es zur Gestaltung der neuen Quartiere national oder international renommierter Experten bedarf. Angesichts der ästhetischen Leitvorstellungen ausgewählter Experten oder der vorherrschenden ästhetischen Modevorstellungen besteht jedoch die Gefahr, dass die Nutzerperspektive und die Funktionalität in den Hintergrund geraten. Aber gerade diese letzteren Aspekte sind für die Bewohner und übrigen späteren Nutzer von Bedeutung und zudem ausschlaggebend dafür, ob sich städtisches Leben in einem Stadtviertel entwickelt.

Dieses Phänomen führt zu der grundlegenden Frage, wer in einem Quartier die Kompetenzen als Experte zugesprochen bekommen sollte. Haben (internationale) Planer und Experten das nötige Wissen, um im Alleingang oder mit „pro-forma“-Partizipation Projekte zu realisieren? Grundsätzlich ist das nicht auszuschließen, da sie selbst ja auch Nutzer von öffentlichen Räumen bzw. Quartieren sind und da sie aufgrund ihrer Fachausbildung über das notwendige Wissen verfügen sollten. Dennoch haben viele Beispiele gezeigt, dass Planungen auch in einem Zeitalter, in dem umfassendes Know-how im Bereich der Gestaltung des öffentlichen Raumes vorhanden ist, häufig durch mangelhafte Funktionalität,

Aufenthaltsqualität und Nutzerperspektive geprägt sind.

Aus dem beobachteten unzureichenden Umfang an Partizipation, der unzureichenden Ausgestaltung der Partizipation und der mangelhaften Berücksichtigung von Bürgerbelangen ergeben sich neben einer reduzierten Projektqualität letztendlich Demokratie- und Legitimationsdefizite (vgl. auch Schäffer 2012).

Zukünftige Ausgestaltung der Partizipationsprozesse während der Realisierung

Auf welche Weise kann diesen beschriebenen Demokratie- und Legitimationsdefiziten begegnet werden? Oder mit anderen Worten, inwiefern kann die Nutzerperspektive bei den Planungen und im Realisierungsprozess sichergestellt werden?

Grundsätzlich braucht es einen Verständniswechsel bei den beteiligten Akteuren in dem Sinne, dass Bürger als Experten wahrgenommen werden. In der Tat würde ein Verständnis helfen, bei dem die Bürger und ihre Vertreter nicht als projektgefährdende Gegner und lästige Konkurrenz empfunden werden, sondern als Partner, mit denen in echte Dialogprozesse getreten wird, und die in ihren Anliegen ernst genommen werden. Auch wäre es förderlich, wenn die Bürger als verantwortliche Akteure in den Prozess einbezogen würden und eine Beteiligung mit Verantwortung gekoppelt würde²¹⁷.

Des Weiteren haben sich folgende Elemente in den untersuchten Projekten als qualitätsfördernd erwiesen:

- „professionell begleiteter Informations- und Wissenstransfer zwischen Planungs-, Umsetzungs- und Quartierinstanzen von Projektbeginn an“ (Diethelm 2011: 37);
- Partizipation bei der Quartiersplanung, z.B. durch runde Tische, um die Quartiersentwicklung und -gestaltung aus allen relevanten Richtungen auszuleuchten und um das Einbringen der Nutzerperspektive bereits im Frühstadium sicherzustellen;
- Integration der Bewohner und bestehender Quartiersinitiativen und -vereine aus den angrenzenden Quartieren, und zwar durch
 - eine transparente Informationspolitik über das geplante Projekt und
 - die Förderung sozialer Integrationsprozesse der Bevölkerung;
- Partizipation bei der Gestaltung öffentlicher Plätze und Parkanlagen zur Förderung der Funktionalität und Aufenthaltsqualitäten, um somit die Aneignung dieser Räume durch die Bevölkerung zu ermöglichen;
- Integration der Bedürfnisse der zukünftigen Nutzergruppen und der Trägerorganisationen soziokultureller Einrichtungen;
- Integration von Akteuren potentieller Zwischennutzungen in Konversionsprojekten;
- Bereitstellung finanzieller Mittel zur Umsetzung der beschriebenen Maßnahmen.

Mieterbeteiligung

Neben der Beteiligung der zukünftigen Nutzer an der Quartiersgestaltung und an der Ausgestaltung des Quartierslebens hat sich auf der darunterliegenden Ebene die Beteiligung der zukünftigen Mieter am Wohnungsbau und der Gestaltung des Wohnumfeldes als qualitätsverbessernd erwiesen. In der Tat fördert sie die Mieterzufriedenheit und die Identifikation der Mieter mit ihrem Wohnhaus und Umfeld, was wiederum zu einem verantwortungsvolleren Verhalten und zu einer geringeren Fluktuation beiträgt. Neben dem Beitrag zum langfristigen Werterhalt der Immobilie und der Reduktion der Unterhaltskosten wirken zufriedene Mieter aber auch als Marketingfaktor.

Wie auch bei der Partizipation auf Quartiersebene ist dabei eine zielgruppengerechte und lebendige Gestaltung der Beteiligung eine unerlässliche Voraussetzung. Ein arrogantes Auftreten von Vermietern und ein Ausspielen der fachlichen Überlegenheit gegenüber den Mietern können den Nutzen der Mieterbeteiligung und die Motivation der Mieter stark verringern. Ein Schlüsselfaktor ist auch hier die Förderung eines Mieter-Vermieter-Verhältnisses, das auf Vertrauen und gegenseitigen Respekt gegründet ist.

Eine enge Zusammenarbeit der Vermieter mit dem lokalen Mieterverein, um Mieterbelange bereits in

²¹⁷ Die Bedeutung der Integration der Bürger als verantwortliche Akteure (in Planungs- und Realisierungsprozesse für die Realisierung des Leitbilds der ‚gemischten Stadt‘) hebt auch Lüscher (2011: 13) im Zusammenhang mit der 2011 geführten Debatte zur Durchführung der IBA 2020 in Berlin hervor. Sie verbindet zudem diese Forderung mit der Forderung, dass es dafür neue Finanzierungsmodelle braucht, „bei denen Nutzer zu Bauenden werden“.

der Planung und Konzeption berücksichtigen zu können, hat sich in den wenigen Fällen, in denen sie durchgeführt wurde, ausgezahlt.

Doch auch wenn die Beispiele gezeigt haben, dass durch eine gute Mieterbeteiligung in langfristiger Perspektive Kosten gespart werden können, und dass sie somit für den Vermieter von Nutzen ist, stellt die Mieterbeteiligung eher eine Ausnahme als die Regel dar. Hier besteht für die Zukunft noch erhebliches Intensivierungs- und Verbesserungspotenzial, selbst wenn die Grenzen einer Mieterbeteiligung mit in die Betrachtung einbezogen werden. Zu diesen Grenzen gehören u.a., dass die Beteiligungsmöglichkeiten häufig nur von einem Teil der Mieter wahrgenommen werden und dass das allgemeine Mieterengagement i.d.R. nach einer intensiven Pionierphase mit der Zeit nachlässt.

12.2.3 Interaktionsform: Verhandlungen

H 2.3: Verhandlungen sind in Urban Governance-Prozessen die zentrale Interaktionsform zur Realisierung nachhaltiger Quartiere. Die Qualität des nachhaltigen Quartiers ist abhängig von der Verhandlungsfähigkeit der Akteure.

Die untersuchten Fallstudien haben gezeigt, dass an den Prozessen eine Vielzahl von Akteuren aus unterschiedlichen institutionellen Kontexten und mit unterschiedlichen Handlungsorientierungen beteiligt waren. In Prozessen, an denen eine so große Anzahl von Akteuren aus unterschiedlichen institutionellen Kontexten beteiligt ist, ist es selbstverständlich, dass Akteure unterschiedliche Handlungsorientierungen verfolgen und dementsprechend zwischen Akteuren mit divergierenden Handlungsorientierungen Divergenzen auftreten. Die Frage aus Urban Governance-Perspektive ist dabei, auf welche Weise mit ihnen umgegangen wird bzw. welche Interaktionsformen zum Umgang mit ihnen gewählt werden sollten.

Um diese Fragen zu beantworten, wurden die Divergenzen, die in Kronsberg während des Realisierungsprozesses aufgetreten sind, herausgearbeitet und analysiert. Auch im Realisierungsprozess des Quartiers Neu-Oerlikon wurden in der Analyse beispielhaft Divergenzen zwischen den Akteuren aufgezeigt. Dies geschah vor dem Hintergrund, dass die Divergenzen kritische Momente in Urban Governance-Prozessen darstellen, da sie diese auf unterschiedliche Weise beeinflussen und sich auf den Prozessverlauf und das Prozessergebnis auswirken. Aus der Analyse des Umgangs mit den Divergenzen wurden Rückschlüsse auf die Steuerungskapazität und die Steuerungsformen gezogen. Sowohl in Kronsberg als auch in Neu-Oerlikon waren Verhandlungen die dominierende Interaktionsform²¹⁸, die es ermöglicht haben, dass Akteure mit unterschiedlichen Handlungsorientierungen gemeinsam das Projekt realisiert haben.

Vor allem in der **Phase der Erarbeitung der konkreten Ziele** waren Verhandlungen die zentrale Interaktionsform. Auch wenn jedes Projekt zur Entwicklung eines nachhaltigen Quartiers in seinem Kontext und seinen beteiligten Akteuren einzigartig ist, so zeigt sich, dass es gewisse Ziele in bestimmten Themenbereichen gibt, die i.d.R. in jedem Projekt in ihrer genaueren Ausgestaltung aufgrund der unterschiedlichen Handlungsorientierungen der beteiligten Akteure ausgehandelt werden müssen. Dazu gehören die wesentlichen Qualitäten und Zielbereiche eines nachhaltigen Quartiers, insbesondere die Definition und die Ausgestaltung

- der sozialen Mischung (bzw. der Anteile unterschiedlicher Wohnformen);
- der umweltgerechten Mobilität (insbesondere des Stellenwerts des MIV und des Umgangs mit ihm);
- der funktionalen Mischung (Nutzungsanteile);
- der Grünflächenanteile;
- der Aufteilung des (finanziellen) Mehrwerts und der Nutzungsanteile zwischen den Projektbeteiligten.

In Konversionsprojekten sind darüber hinaus die Altlastensanierung, der Umgang mit bestehender Bausubstanz und die Zulassung oder Förderung von Zwischennutzungen häufiger Gegenstand von Divergenzen.

In der Mehrzahl der Fälle wurde in mehr oder weniger harten Aushandlungen eine Lösung erarbeitet. Diese Verhandlungsprozesse fanden dabei hauptsächlich zwischen folgenden Akteursgruppen statt:

²¹⁸ In Kap. 2.1.2.2.3 wurde in Anlehnung an Scharpf (2000) zwischen vier Interaktionsformen unterschieden: einseitiges Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung und hierarchische Steuerung.

- innerhalb der unterschiedlichen Bereiche der kommunalen Verwaltung;
- zwischen der öffentlichen Hand und den privatwirtschaftlichen Akteuren (kommerzielle Investoren);
- zwischen der öffentlichen Hand und den Vertretern von Bürgerbelangen.

Grundsätzlich waren bei den prozessdeterminierenden Akteursgruppen (öffentliche Hand und privatwirtschaftliche kommerzielle Investoren) ähnliche bzw. auf den ersten Blick kompatible Grundverständnisse über die übergeordnete Projektvision vorherrschend: Es sollte ein Modellprojekt mit Leuchtturmwirkung realisiert werden, das über große Qualitäten verfügen sollte. Die Divergenzen manifestieren sich vor allem im Detail, da jeder Akteur vor dem Hintergrund seiner Handlungsorientierungen und Funktionslogiken eine andere Vorstellung von der konkreten Ausgestaltung der groben Ziele hat. Diese unterschiedlichen Vorstellungen sind u.a. zurückzuführen auf die unterschiedliche Bewertung und Gewichtung:

- von Nachhaltigkeitsaspekten bzw. einem unterschiedlich stark ausgeprägten Nachhaltigkeitsverständnis bei den Akteuren;
- von Maßnahmen hinsichtlich ihrer Effizienz für eine nachhaltige (Quartiers-)Entwicklung;
- der Kosten bzw. der Rentabilität von Maßnahmen bzw. von Standards und ihre Auswirkung auf das (Gesamt-)Projekt bzw. auf die übrigen Handlungsfelder der nachhaltigen (Quartiers-)Entwicklung.

Trotz dieser unterschiedlichen Handlungsorientierungen mündeten viele Aushandlungsprozesse in Konsensentscheidungen.

Voraussetzungen für die erfolgreichen Aushandlungsprozesse sind dabei das geschaffene Vertrauen und die Verhandlungsfähigkeit der Akteure. Kombiniert mit Kreativität und Innovationsfähigkeit haben es die Akteure geschafft, Lösungen zu erarbeiten, die sich in der Zone gemeinsamer Attraktivität (vgl. Kap. 2.3.2) befinden und von den beteiligten Akteuren akzeptiert und im Großen und Ganzen gutgeheißen wurden.

Dabei hat sich gezeigt, dass in den Fällen, in denen eine Lösung in der Zone gemeinsamer Attraktivität gefunden worden ist, die Lösung i.d.R. durch die Verhandlungsform²¹⁹ des „distributiven Bargaining“ zustande gekommen ist (vgl. z.B. Verhandlungen über den Anteil an dezentralen Verfügungsflächen). Daraus lässt sich schließen, dass distributives Bargaining in kooperativen Prozessen ein wichtiger Interaktionsmodus ist, um Verhandlungsergebnisse in Divergenzsituationen erarbeiten zu können, die sich in der Zone gemeinsamer Attraktivität befinden.

Die erfolgreichen Aushandlungsprozesse sind aber auch darauf zurückzuführen, dass die beiden Hauptverhandlungspartner (öffentliche Hand und Grundeigentümer bzw. Investoren) in einem starken gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis zueinander standen, das als Verhandlungsmotor fungierte. In der Tat konnte keine der Akteursgruppen ohne die Mitwirkungsbereitschaft der anderen zu ihrem Ziel gelangen. Beide Akteursgruppen standen unter dem Druck, dass eine Nichteinigung für sie mit großen Wohlfahrtseinbußen verbunden gewesen wäre. Somit bestand eine große Triebkraft, Lösungen innerhalb der Zone gemeinsamer Attraktivität zu erarbeiten, und dies möglichst schnell, um die Verluste, die durch ein längeres Brachliegen der alten Industrieflächen (Neu-Oerlikon) bzw. der ehemaligen landwirtschaftlichen Flächen (Kronsberg) entstanden wären, gering zu halten.

Neben den kooperativen Verhandlungsprozessen gab es aber auch gemischte und auch **konfrontative Verhandlungsprozesse**. In einigen Fällen wurde mit starken Druckmitteln gearbeitet, um die jeweilige Position durchzusetzen. In den Situationen, in denen es zu **Konfrontationen**, dem starken Einsatz von Druckmitteln²²⁰ und zu Entscheidungen in Zonen konfligierender Interessen kam, hat vor allem die Interaktionsform „einseitiges Handeln“ dominiert. Verstärkt wurden die konfrontativen Situationen durch Misstrauen und Konkurrenzdenken zwischen den Akteuren aber auch durch unzureichende Kenntnisse, mangelnde Sensibilität und fehlendes Verständnis für die Funktionslogiken und -weisen der Kooperationspartner, sei es von Verwaltungsakteuren gegenüber Akteuren aus dem privaten Sektor (und vice versa) oder zwischen Akteuren unterschiedlicher Verwaltungseinheiten. Im Falle Kronsberg kam es auch im Zusammenhang mit der Einführung der neuen kooperativen und sektorübergreifenden Arbeitsweise innerhalb der Verwaltung und mit den damit zusammenhängenden

²¹⁹ In Kap. 2.3.2 wurde in Anlehnung an Scharpf (2000) die Interaktionsform Verhandlung in Abhängigkeit von der Ausprägung der Produktions- und Verteilungsdimension in vier Untergruppen gegliedert: distributives Bargaining, Spot-Verträge, Problemlösen, positive Koordination.

²²⁰ Ein geringer bis mittlerer Druckmitteleinsatz bzw. ein Druckmitteleinsatz, der sich in einem angemessenen Rahmen befindet, ist durchaus ein gängiges Mittel in Verhandlungen, um seine Position durchzusetzen. Es kann durchaus zu einem Verhandlungsergebnis führen, dass in der Zone gemeinsamer Attraktivität liegt.

Kompetenzumverteilungen bei einigen Akteuren zu Misstrauen und Konkurrenzdenken, die durch persönliche und institutionelle Machtinteressen verstärkt wurden. Infolge dieser konfrontativen Situationen gab es Reibungsverluste, das Misstrauen wurde verstärkt und Ressourcen wurden weniger effektiv eingesetzt²²¹. Das zeigt, in welchem starkem Maße das Ergebnis kooperativer Prozesse von der Beziehungs-, Verhandlungs- und Problemlösungsfähigkeit sowie dem Vertrauen zwischen den beteiligten Akteuren abhängt. Wenn das Kooperationsklima nicht ausreichend ausgebildet ist, ist es schwierig, den Mehrwert, den solche Kooperationen bringen können, voll auszuschöpfen.

Die Analyse hat zudem gezeigt, wie **sensibel solche Prozesse sind**, und dass sie großen Hindernissen ausgesetzt sind, die das Projektergebnis gefährden. Die zusätzliche **Nachhaltigkeitsdimension erhöht diese Sensibilität** noch, wobei die Problematik nicht in der übergeordneten groben Zielvorstellung der Realisierung eines nachhaltigen Quartiers sondern in der konkreten Ausgestaltung dieser Zielvorstellung liegt.

Was dagegen in unterschiedlichen Fällen zu **Wohlfahrtsgewinnen** geführt hat, ist die Fähigkeit der beteiligten Akteure, voneinander zu lernen. Diese **Lernfähigkeit** bezieht sich zum einen auf den Austausch von inhaltlichem Fachwissen und Erfahrungen, was für die Kooperationspartner zu einer gemeinsamen verbesserten Wissensbasis führt. Zum anderen bezieht sie sich auf das Lernen und Verstehen der Funktionsweise der jeweiligen Kooperationspartner, was die Vertrauensbasis und das Kooperationsklima verbessert und somit ein höheres Niveau an Kreativität ermöglicht. Das verbesserte Vertrauens- und Kooperationsklima fördert dann wiederum die Offenheit der Akteure gegenüber neuen Lernprozessen.

In der Mehrheit der Fälle führten die Aushandlungsprozesse zu Einigungspunkten bzw. **Verhandlungsergebnissen**, die von den Akteuren gemeinsam getragen und umgesetzt wurden und auch im weiteren Prozessverlauf ihre Anerkennung seitens der Akteure behielten.

Auffallend ist jedoch, dass die verhandelten Ergebnisse und Kompromisslösungen in Neu-Oerlikon in mehreren Bereichen zu Situationen geführt haben, die von allen Akteursgruppen im späteren Prozessverlauf als verbesserungsbedürftig wahrgenommen wurden. Im Rahmen der Wiederaufnahme der kooperativen Arbeitsweise und Prozesssteuerung während der Nutzungsphase wurden daraufhin zur Behebung der identifizierten Probleme Lösungen erarbeitet. Diese Lösungen entsprachen den ursprünglichen Zielsetzungen der öffentlichen Hand, von der sie aber in den Verhandlungsprozessen während der 1990er Jahre aufgrund des Drucks der Grundeigentümer abgewichen war. Mit anderen Worten **verschob sich im Laufe des Prozesses der Einigungspunkt in Richtung der Ziele der öffentlichen Hand**. Dabei handelt es sich um Ziele, die aus Nachhaltigkeitsperspektive erstrebenswerter sind als die ursprünglich ausgehandelten Kompromisslösungen.

Kann daraus auf **Grenzen der Interaktionsform Verhandlung** für eine hohe Projektqualität geschlossen werden? Es ergibt sich die Frage, ob in Prozessen mit starker Stellung privatwirtschaftlicher Akteure neben der Kooperation nicht auch hierarchische Interventionen notwendig sind, um eine hohe Projektqualität im Sinne nachhaltiger Quartiersentwicklung zu wahren. An der Fallstudie Neu-Oerlikon hat sich gezeigt, dass es dadurch in der Tat zu einer Projektverbesserung gekommen wäre. Dazu hätte es jedoch einer stärkeren Stellung der öffentlichen Hand bedurft. In städtebaulichen Projekten, die auf dem Grund privater Eigentümer und Investoren realisiert werden, ist dies nicht einfach durchzusetzen. Gerade in dieser schwierigen Ausgangslage könnte eine noch stärkere Nutzung von Schlüsselmomenten, insbesondere im Zusammenhang mit der Umzonung und der Aushandlung neuer Bodenrechte, jedoch einen wichtigen Beitrag zur Durchsetzung von Nachhaltigkeitszielen leisten.

In Public Private Partnerships (bzw. bilateralen kooperativen Steuerungsmodellen) bedarf es dazu:

- auf der Seite der öffentlichen Hand Mut, Durchhaltevermögen und Kommunikationsfähigkeit, um gewisse Zielsetzungen trotz Widerstand durchzusetzen. Dies gilt für Zielsetzungen, bei denen ein Nachgeben seitens der öffentlichen Hand für das Projekt qualitätsmindernd wirken würde (Erdgeschossnutzungen, Erhalt historischer Bausubstanz etc.). Voraussetzung dafür ist, dass die Akteure der öffentlichen Hand die Realisierung dieser Nachhaltigkeitsziele als eine wichtige Aufgabe verstehen und einsehen, dass dadurch ein **Mehrwert (nachhaltige Quartiersentwicklung als Standortfaktor)** entsteht. Eine umfassende Partizipation und die Projektausrichtung auf die Nutzerbelange kann vor diesem Hintergrund die Bemühungen der öffentlichen Hand zur Realisierung der Nachhaltigkeitsziele unterstützen.
- der Sensibilisierung und Information der privatwirtschaftlichen Grundeigentümer über den finan-

²²¹ Trotz dieser Reibungsverluste gab es auch Ergebnisse dieser Verhandlungsprozesse, die sich in der Zone gemeinsamer Attraktivität befanden. Jedoch hätten diese ohne diese Reibungsverluste größere Wohlfahrtsgewinne einbringen können (effektiverer Ressourceneinsatz, verbessertes Vertrauensverhältnis, verbessertes Kooperationsklima, Zeiteinsparungen etc.).

ziellen und langfristigen **Nutzen bestimmter Maßnahmen**, die auf den ersten Blick für sie unrentabel erscheinen. In der Tat haben die Grundeigentümer und Investoren in Neu-Oerlikon erfahren, wie wichtig bestimmte Maßnahmen für das Image des Quartiers und somit auch für den Werterhalt ihrer Immobilien sind. Die Qualitäten, die ein nachhaltiges Quartier birgt, hat zu einem Mehrwert für die Teilprojekte geführt und war als wichtiger Standortfaktor auch für die Investoren und für den Werterhalt ihrer Projekte von Bedeutung.

Abschließend lässt sich festhalten, dass sowohl in Hannover als auch in Zürich Verhandlungen die dominierende Interaktionsform waren, die es den Akteuren mit unterschiedlichen Handlungsorientierungen ermöglicht haben, zusammen ihr Projekt zu bearbeiten. Die Verhandlungsfähigkeit der Akteure und das Vertrauen, das sie schaffen, sind unerlässliche Voraussetzungen für die Realisierung der Qualitäten nachhaltiger Quartiere. Durch die Verhandlungsfähigkeit war es möglich, trotz vielfältiger Divergenzen Einigungen zu erzielen und die Prozesse ohne allzu große Blockaden und in relativ kurzer Zeit durchzuführen. Jedoch hat sich auch gezeigt, dass die Verhandlungsprozesse auch determiniert werden von den Machtpositionen bzw. Handlungsressourcen, die den Akteuren zur Verfügung stehen bzw. die sie für sich mobilisieren konnten. Einen wichtigen Einfluss haben zudem auch die Rahmenbedingungen (technischer Fortschritt als neue Bewertungsgrundlage, Situation am Immobilienmarkt, negatives Quartiersimage, politische Prioritätensetzung etc.), unter denen die Verhandlungen ablaufen und die sich im Laufe der Aushandlungsprozesse ändern und somit die Richtung der Verhandlungen ändern können. Neben diesen Faktoren hängt letztendlich aber auch viel davon ab, wer überhaupt als verhandlungsfähiger Akteur im Prozess seinen festen Platz hat, wie im vorhergehenden Kapitel aufgezeigt wurde.

12.3 Faktor Zeit

12.3.1 Projektnachhaltigkeit

H 3.1: Das Paradox nachhaltiger Quartiere besteht darin, dass der Erhalt ihrer Qualitäten im Sinne einer dauerhaften nachhaltigen Entwicklung i.d.R. vernachlässigt wird. Gerade aber der Faktor Zeit ist ein entscheidendes Merkmal der nachhaltigen Entwicklung. Um die im Sinne einer nachhaltigen Quartiersentwicklung errungenen Qualitäten langfristig zu erhalten bzw. um zu erreichen, dass ein Quartier auch auf Dauer dem Nachhaltigkeitsanspruch entspricht, bedarf es einer Steuerung im Sinne von Urban Governance.

Die Analyse der Modellquartiere hat gezeigt, dass nicht nur die Realisierung eines nachhaltigen Quartiers von Bedeutung ist. Wichtig ist auch, dass die Qualitäten im Sinne einer **nachhaltigen Stadtentwicklung auf Dauer** etabliert und dass sie von den Bewohnern angenommen werden. Ob ein Stadtviertel auch auf Dauer den Ansprüchen eines nachhaltigen Quartiers genügen kann, hängt von vielen internen und externen Faktoren ab, wie in der Arbeit an mehreren Stellen aufgezeigt wurde. Als Ergebnis ist festzuhalten, dass sich die Projektnachhaltigkeit keinesfalls automatisch etabliert und dass es sich bei den errungenen Qualitäten um eine äußerst instabile Situation handelt.

In der aktuellen Planungsrealität wird aber dieser Faktor Zeit häufig vernachlässigt: Es werden große Anstrengungen in das Ziel der Realisierung ökologisch und sozial hochwertiger Quartiere gesteckt. Damit das Ziel aber auf Dauer erhalten bleibt, wäre es notwendig, auch das „Danach“ zu thematisieren und zwar nicht erst zu einem Zeitpunkt, zu dem es „zu spät“ ist. Die Untersuchungen haben gezeigt, dass es in den folgenden Bereichen Handlungsbedarf gibt. Um die Nachhaltigkeit auf Dauer in den neuen Quartieren zu erhalten, bedarf es:

- **bereits während des Planungs- und Realisierungsprozesses** der Berücksichtigung der Nutzungsphase. Die Nutzungsphase muss integrierter Bestandteil der Planung sein. Insbesondere bedarf es
 - einer **vorausschauenden Integration langfristiger Entwicklungen** auf der Basis in ähnlichen Quartieren gemachter Erfahrungen. So hat es sich gezeigt, dass in allen Quartieren Boden- und Mietpreissteigerungen die soziale Mischung gefährden können. Während der Planungsphase integrierte Kontrollmaßnahmen (z.B. Bodenspekulation verhindernde Klauseln in den Grundstückskaufverträgen) können das Risiko verringern. Wichtige Fragen, die zu thematisieren sind, umfassen u.a.: Wie kann das Projekt bei Veränderungen am Immobilienmarkt während des Planungs- und Realisierungszeitraumes an die veränderte Nachfrage

angepasst werden? Welches ist die Minimalauslastung der geplanten Infrastruktur? Besteht die Möglichkeit, ggf. die Infrastruktur in Stufen zu realisieren?

- einer **stärkeren Einbeziehung der Nutzer in die Planung für eine größere Nutzerorientierung** und somit einer Reduktion von Nachbesserungen, die aufgrund von Planungsfehlern notwendig werden (z.B. bei der Gestaltung öffentlicher Plätze, sozialer Infrastruktur, der Wohnbebauung und der Wohnumfeldgestaltung). Um eine höhere Nutzerorientierung zu erreichen, braucht es für die Planung Kenntnisse über die Bedürfnisse der Nutzer. Diese sind jedoch nur anhand einer zielgruppenorientierten und ehrlichen Partizipation der verschiedenen Nutzergruppen zu erreichen.
- der **Entwicklung von kooperativen Instrumenten zur Prozesssteuerung, die auf Langfristigkeit ausgerichtet** sind. Die Thematisierung der Fortführung der auf Kooperation ausgerichteten Prozesssteuerung während der Nutzungsphase – auch wenn diese logischerweise nur in einem reduzierten Umfang stattfinden wird – schon während der Planungsphase sensibilisiert die beteiligten Akteure und erhöht die Bereitschaft zur Fortsetzung. Auch ist die Fortsetzung auf diese Weise weniger anfällig gegenüber Führungspersonen, die aus persönlichen oder institutionellen Handlungsorientierungen (meist aus Machtüberlegungen) eine Fortsetzung kooperativer Instrumente zur Prozesssteuerung ablehnen und eine traditionelle hierarchische, sektorale Steuerung bevorzugen. Bei der Initiierung von Konzepten zur sozio-kulturellen Stadtteilarbeit hieße dies, dass die langfristige Ausrichtung und die Institutionalisierung Priorität erhalten. Ressourcensparende Organisationsmodelle sind dabei kostenaufwendigen Modellen mit hohem personellen Aufwand vorzuziehen, um deren Fortsetzung auch in Zeiten knapper kommunaler Haushalte gewährleisten zu können.
- **während der Nutzungsphase**
 - der **Einbeziehung und des Empowerments der Bürger**. In der Tat tragen die Beteiligung der Nutzer am Quartiersleben und eine Bürgeraktivierung dazu bei, dass sich die Nutzer mit ihrem Quartier identifizieren, sie sich ihr Quartier aneignen und für den Qualitätserhalt Verantwortung übernehmen. Voraussetzung ist jedoch, dass sie sich selbst als wichtige Akteure verstehen, deren Expertenwissen gefragt ist, und die mitgestalten und beeinflussen können.
 - der **Fortsetzung der Arbeiten in den relevanten Handlungsfeldern** (s.u.).
 - einer **koordinierenden und kooperativen Steuerung während der Nutzungsphase**, um die errungenen Qualitäten zu erhalten und um Handlungsbedarfe rechtzeitig erkennen und effizient auf sie reagieren zu können.

12.3.1.1 Relevante (inhaltliche) Handlungsfelder während der Nutzungsphase

Als Untersuchungsergebnis aus den Fallstudien werden im Folgenden Handlungsfelder benannt, die zum Erhalt der Nachhaltigkeitsqualitäten auf Dauer relevant sind. Eine ausführliche Thematisierung dieser Handlungsfelder (inklusive der Identifizierung von Herausforderungen, die sich in ihnen stellen) erfolgte in Kap. 10.3.

Die Handlungsfelder beziehen sich zum einen auf den Qualitätserhalt im neu geschaffenen Quartier und ggf. in den Quartierserweiterungen, und zum anderen auf die Übertragung der gemachten Erfahrungen auf das übrige Stadtgebiet:

- Nachträgliche Korrektur von Planungsfehlern und mangelhaften Ausführungen;
- Monitoring und Evaluation der Projekt- und Prozessqualität, um Handlungsbedarfe frühzeitig zu erkennen;
- Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen oder Veränderungen im Quartier (veränderte Nachfrage am Wohnungsmarkt, Gentrifizierungs- oder Degradationstendenzen, Fluktuation in der Bewohnerschaft etc.);
- Fortsetzung der Umweltkommunikation zur dauerhaften Förderung eines nachhaltiges Wohn-, Konsum- und Mobilitätsverhaltens der Quartiersbewohner;
- Erhalt und Förderung des Stadtteilqualitäten und des Stadtteillebens:
 - Etablierung und dauerhafte Fortsetzung der vernetzten Stadtteilarbeit: Koordinierung und Kooperation zwischen beteiligten Akteursgruppen, um im Bedarfsfall schnell reagieren zu können,
 - Förderung der Beteiligungskultur auf Stadtteilebene: Bürgeraktivierung und Verstetigung des Bürgerengagements;
- Erhalt der städtebaulichen und der Wohn- und Wohnumfeldqualität im Sinne einer nachhaltigen

Quartiersentwicklung:

- Bestandspflege durch die Vermieter bzw. Investoren,
- Bewohnerbeteiligung und Bürgeraktivierung,
- Erhalt sonstiger Stadtteilqualitäten,
- Erhalt von Umweltqualitäten im Quartier: Anpassung an den technischen Fortschritt, Modernisierung im Rahmen des Lebenszyklus von Immobilien, Umgang mit Erneuerungsbedarf, Insitutionalisierung eines Umweltmanagements;
- Fortsetzung und Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsqualitäten bei Quartierserweiterungen;
- Integration in das Stadtgefüge: Vernetzung mit angrenzenden Quartieren;
- Ökologisch und sozial verträgliche Finanzierung von Aktivitäten und Maßnahmen;
- Übertragung der Erfahrungen im Umwelt- und Sozialbereich auf das gesamte Stadtgebiet:
 - Schaffung und Institutionalisierung einer Stadtteilkoordination,
 - Fortschreibung neuer ökologischer und sozialer Standards in planungsrechtlichen Dokumenten,
 - Fortsetzung und Ausdehnung einer Umweltberatung für Bauprojekte,
 - Weiterentwicklung, Ausdehnung und Institutionalisierung der Umweltkommunikation,
 - Schaffung und Fortsetzung von Beratungs- und Förderangeboten für gemeinnützige Bauprojekte,
 - Schaffung und Institutionalisierung einer vernetzten Stadtteilarbeit.

Vernetzte sozio-kulturelle Stadtteilarbeit

An dieser Stelle wird kurz auf eine vernetzte sozio-kulturelle Stadtteilarbeit als Querschnittsaufgabe eingegangen, da in ihr ein Schlüsselfaktor zur Bearbeitung vieler der für die Nutzungsphase relevanten Handlungsfelder und somit für die Projektnachhaltigkeit liegt.

In den untersuchten Modellquartieren hat sich eine auf einem interdisziplinären und dezernatsübergreifenden Konzept basierende sozio-kulturelle Stadtteilarbeit bewährt. Durch die konzeptionelle, räumliche und finanzielle Vernetzung von Gemeinwesen-, Kultur- und Stadtteilarbeit konnten wertvolle Synergieeffekte inwert gesetzt werden, wie z.B. eine verbesserte Abstimmung und Koordinierung bei gleichzeitig geringerem personellen Aufwand, eine Förderung bürgerlichen Engagements und die Identifikation der Bürger mit ihrem Stadtteil.

Neben den bürgeraktivierenden Maßnahmen der klassischen Gemeinwesenarbeit haben sich dabei folgende Tätigkeitsbereiche als für die Projektnachhaltigkeit von Nutzen herausgestellt:

- ein Gebietsmonitoring;
- die Gestaltung eines intensiven Dialogmanagements zwischen der Verwaltung, der Bevölkerung und im Quartier ansässigen Unternehmen;
- die Ausübung koordinierender Funktionen und die Legitimation, diese Verwaltungs koordinierungen bei Bedarf einzuberufen. In der Tat hat sich in Neu-Oerlikon die Legitimierung eines Auftrags zur Vermittlung zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft, die über die übliche Gemeinwesenarbeit hinausging, als wichtiger Erfolgsfaktor erwiesen.

Während in einer ersten Phase der Schwerpunkt u.a. auf der Bürgeraktivierung und Förderung des bürgerschaftlichen Engagements liegt, sollte das übergeordnete langfristige Ziel auf einer Verstärkung des Bürgerengagements und der Abgabe von Kompetenzen an die Zivilgesellschaft liegen.

Wie sich sowohl in Neu-Oerlikon als auch in Kronsberg gezeigt hat, ist es notwendig, die Stadtteilarbeit mit finanziellen Mitteln auszustatten, damit diese ihren vollen Mehrwert entfalten kann, und zwar am besten mit einem eigenen Budget zur Finanzierung von Maßnahmen und Aktivitäten, über das die intermediäre Instanz frei verfügen kann und über dessen Ausgaben sie keine fachliche Rechenschaft schuldig ist. Auf diese Weise kann sie die Mittel zielgerichtet, flexibel und bedarfsgerecht einsetzen. Die Ausstattung mit finanziellen Mitteln kann z.B. in Form eines Quartiersentwicklungsfonds erfolgen, der u.a. von im Quartier ansässigen Unternehmen und Vermietern gesponsert wird.

Die Implementierung einer vernetzten Arbeitsweise hat sich jedoch in der Praxis aufgrund einer ablehnenden Haltung vieler betroffener Akteure und ihrer individuellen Handlungsorientierungen als schwierig erwiesen. Um die eingespielten traditionellen Aufgabenbereiche, Handlungsabläufe und Denkweisen an die neue Arbeitsweise anzupassen, bedarf es daher kompetenter, engagierter und ausdauernder Führungspersonen, die ein kontinuierliches Motivationsmanagement betreiben und die betroffenen Akteure für die Vorteile der vernetzten Arbeitsweise sensibilisieren. Wichtige Vorausset-

zung dafür ist die Entwicklung eines Klimas des Vertrauens und eines gemeinsamen Verantwortungsgefühls für das Stadtteilzentrum und den Stadtteil. Ohne die notwendige Kooperationsbereitschaft und Kommunikationsfähigkeit der beteiligten Akteure bleibt ein solches Konzept in seiner Wirksamkeit stark begrenzt.

12.3.1.2 Urban Governance und langfristiger Quartier-Lebenszyklus

Um die einzelnen Handlungsfelder auch in der Nutzungsphase sinnvoll und effizient koordinieren und aufeinander abstimmen zu können, bedarf es auch in langfristiger Perspektive einer Steuerung im Sinne von Urban Governance. Durch die Fortsetzung der kooperativen Steuerungsprozesse, wenn auch in reduzierter Form, wird ein **schnelles und koordiniertes Handeln** ermöglicht u.a.:

- bei sich abzeichnenden Problemen;
- bei der Anpassung an sich verändernde Entwicklungstendenzen und Rahmenbedingungen;
- bei der Erweiterung und Übertragung auf neue Stadterweiterungen und bestehende Stadtteile.

Eine Schlüsselfrage ist, wer für den Erhalt der errungenen Projektqualitäten verantwortlich ist bzw. die **Verantwortung** dafür übernimmt. Darauf aufbauend ergibt sich die Frage, durch wen und auf welche Weise die Entwicklungen im Quartier beobachtet werden, und wer ggf. frühzeitig, d.h. bei den ersten Anzeichen und nicht erst nach schweren Fehlentwicklungen, „Alarm“ schlagen kann. In der Tat braucht es eine Art **Frühwarnsystem**. In der Realität ist aber zu beobachten, dass Monitoring evtl. noch in den ersten Jahren nach Fertigstellung durchgeführt wird, dann aber meist aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen eingestellt wird. Wenn gleichzeitig die zur Realisierung eingeführten vernetzten und kooperativen Steuerungsstrukturen nicht mehr existieren, da sie kurz nach der Fertigstellung wieder in traditionelle sektorale unverbundene Arbeitsweisen überführt worden sind, führen unzureichende Informationsflüsse und Rängeleien um Kompetenzen zu Reibungsverlusten, die längerfristig die errungenen Quartiersqualitäten gefährden.

Um dies zu vermeiden, bräuchte es einen Akteur, der den Überblick behält, der die sektoralen Entwicklungen zusammenführt und bei Bedarf handeln kann. Wichtig ist auch, dass dieser Akteur das nötige Gefühl und die Sensibilität hat zu erkennen, wo ggf. Koordinations- oder Beratungsbedarf besteht, und als Kontaktperson für Anliegen der übrigen Akteure zur Verfügung steht. Mit anderen Worten: Es braucht eine **steuernde Koordinierung** der Quartiersentwicklung. In der gegenwärtigen Situation scheint dies jedoch eine utopische Forderung zu sein, da hierfür weder die personellen noch finanziellen Ressourcen bereitstehen (bzw. nicht die Bereitschaft besteht, dafür Ressourcen bereitzustellen). Hinzu kommt, dass diese Personen, wenn es sie denn gibt, von ihren Kollegen und Kooperationspartnern als solche anerkannt werden müssen. Sie müssten die Kompetenz haben, bei Bedarf Koordinierungssitzungen einzuberufen, und in ihren Aussagen von den beteiligten Akteuren ernst genommen werden. Da das die übrigen Akteure aber aus ihren gewohnten Arbeitsvorgängen herauswirft, ist die Akzeptanz und das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer koordinierenden und gestaltenden Steuerung sehr gering. Trotz dieser scheinbar unüberwindlichen Hindernisse ist die Frage legitim, ob letztendlich Vorsorge nicht besser bzw. kosten- und zeitsparender ist – bei gleichzeitig höherer Projektqualität – als Nachsorge. Bezogen auf die hier untersuchten Fallstudien kann diese Frage bejaht werden, wobei für eine generelle Beantwortung weitere Forschungsarbeiten aufschlussreich wären.

Aus der Steuerungsperspektive ist es zum dauerhaften Erhalt der Nachhaltigkeitsqualitäten – wie bereits erwähnt – umso wichtiger, die Langfristigkeit bzw. den **Quartier-Lebenszyklus in die Planung von Projektbeginn** mit einzubeziehen. Zentrale Frage ist dabei, welche Art von vernetzten Arbeitsweisen auch nach Fertigstellung des Quartiers – in angemessenem und bedarfsgerechtem Maße – fortgeführt werden kann. Auch wenn nicht alle zukünftigen Entwicklungen vorhersehbar sind, so ist eine Verankerung dieser Fragestellung im Planungsprozess eine wichtige Voraussetzung zur Sicherung einer langfristigen Handlungsfähigkeit. Wird das Stadtviertel nach Fertigstellung dagegen „sich selbst überlassen“, werden die Kooperationsstrukturen – wie es die Erfahrung gezeigt hat – nicht fortgeführt. Zu groß sind die Widerstände (Machtkämpfe, Kompetenzrängeleien, mangelhafte Führungsqualitäten von Führungspersonen, Arbeitsverdichtung, Fluktuation, Verwaltungsreformen). Bekommt diese Thematik jedoch von Anfang an einen wichtigen Stellenwert, und wird während der kooperativen Phase gemeinsam an einer institutionalisierten Struktur gearbeitet, so besteht immerhin die Möglichkeit, dass diese auch nach Fertigstellung, dann natürlich in situationsangepasster Form, fortgesetzt wird. Eine wesentliche Voraussetzung ist dabei, dass die erarbeiteten langfristigen Strukturen und Prozessabläufe weder zu kostspielig, noch zu personal- und zeitaufwendig sind. Die Autorin ist aber überzeugt, dass mit einem relativ geringen (Mehr-)Aufwand dauerhaft vernetzte Strukturen eingeführt werden können. Die größte Herausforderung besteht darin, dass diese dann nach Fertigstellung auch

von allen Beteiligten anerkannt, gelebt und respektiert werden!

Vor dem Hintergrund der Untersuchungsergebnisse bleibt die Frage offen, wie sich die heutigen **Modellquartiere in langfristiger Perspektive entwickeln** werden. Die ersten zehn Jahre haben sie be- bzw. überstanden, wobei sich aber schon jetzt in vielen Modellquartieren Qualitätsverschlechterungen manifestieren. So sind u.a. Segregations-, Gentrifizierungs- und Inselbildungstendenzen zu beobachten, die die ursprünglich angestrebten Ziele in Frage stellen und ihnen entgegenwirken. Zudem stellt sich an stadtrandnahen Standorten die Entwicklung lebendiger Stadtteile mit kleinteiliger funktionaler Mischung als sehr schwierig dar, so dass auch dieses Ziel gefährdet ist²²². Ferner verringert das mangelhafte Umweltverhalten der Bewohner die technischen Errungenschaften der Modellquartiere. Des Weiteren ist in mehreren Quartieren eine Zunahme PKW-besitzender Haushalte zu verzeichnen, was das Ziel der nachhaltigen Mobilität in Frage stellt und darüber hinaus zu Konflikten mit den angrenzenden Quartieren führt, die unter dem vermehrten ruhenden Verkehr zu leiden haben.

Da stellt sich die Frage, wie diese Modellquartiere in 20 oder 40 Jahren aussehen werden, wenn schon in den ersten zehn Jahren Mängel sichtbar werden. Wird es den nachhaltigen Quartieren dieser Generation so ergehen, wie vielen Großwohnsiedlungen der 1960er oder 1970er Jahre? Werden die heutigen Modellquartiere in 30 bis 40 Jahren dem gleichen Handlungs- und Erneuerungsbedarf gegenüberstehen und schließlich vielleicht sogar abgerissen werden, wie die bei ihrer Einweihung hochgelobten Stadtrandsiedlungen vergangener Jahrzehnte?

Vor diesem Hintergrund erscheint noch eine weitere Frage legitim: Wie wird mit dem Erneuerungsbedarf in 30 Jahren umgegangen? Wie werden die Modellquartiere dem technischen Fortschritt angepasst? Heute entsprechen die Modellquartiere dem Stand der aktuellen Forschung und Technik, doch in einigen Jahrzehnten und vielleicht sogar bereits in einigen Jahren werden die ökologischen und energiesparenden Qualitäten überholt sein. Die Einführung und Institutionalisierung eines langfristig ausgerichteten Umweltmanagements unter Einbeziehung aller betroffenen Akteure wäre dringend notwendig, um die errungenen (Umwelt-)Qualitäten auch auf Dauer auf einem hohen Niveau zu halten. Ein solches neues Handlungsfeld wird in Kap. 13.2.3 diskutiert.

Noch ein anderer Aspekt gewinnt mit Blick auf den **Lebenszyklus von Gebäuden** an Bedeutung: Es geht um die Frage des Mehrwerts, den nachhaltige (Neubau-)Quartiere in langfristiger Perspektive erbringen: Beim Vergleich eines neugebauten Passivhauses mit einem renovierten Kasernengebäude, die beide den gleichen Energiestandard aufweisen, ist interessant zu wissen, dass – unter Integration des Kriteriums der grauen Energie – ein neugebautes Passivhaus erst nach vierzig Jahren die gleiche energetische Bilanz aufweisen kann wie das renovierte Kasernengebäude unmittelbar nach seiner Fertigstellung (Gespräch mit Delleske am 05.05.2007). Vor diesem Hintergrund bekommt die Renovierung bestehender Gebäude eine wesentlich größere Bedeutung, als ihr oft beigemessen wird, noch dazu, da es mittlerweile Methoden gibt, die auch energetische Sanierungen ermöglichen, ohne historisch und architektonisch hochwertige Häuserfassaden zu verunstalten. Bei einer globalen Betrachtung des Lebenszyklus und angesichts der Tatsache, dass Bestandsrenovierungen möglich sind, ist der Neubau also kaum nachhaltig. Der Wunsch nach Neubauten ist in Politik, Verwaltung und bei Investoren jedoch stärker ausgeprägt als die korrekte Berücksichtigung der Nachhaltigkeit. Werden die technisch bereits bestehenden Möglichkeiten kostenangemessener Bestandssanierungen berücksichtigt, die ja eine Anpassung der Gebäude an gestiegene Ansprüche bei der Energieeinsparung und die fortgeschrittene Technik beinhalten, sollte vor diesem Hintergrund auch die Institutionalisierung des Umweltmanagements machbar – wenn auch nicht einfach um- und durchsetzbar – sein.

12.3.2 Verstetigung der Urban Governance-Kultur

H 3.2: Die Erfahrungen mit der Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance, die bei der Realisierung eines nachhaltigen Quartiers gewonnen werden, führen bei den Projektbeteiligten zur Entwicklung einer Governance-Kultur. Diese Governance-Kultur trägt zum langfristigen Erhalt der errungenen Projektqualitäten und zu einer Verbesserung der Qualität zukünftiger Projekte bei.

Die Forschungsergebnisse haben gezeigt, dass die Entwicklung eines nachhaltigen Quartiers nicht automatisch auch eine Fortsetzung der neu entwickelten Steuerungsformen auf Dauer mit sich bringt.

²²² Es ist anzumerken, dass die Tübinger Südstadt dagegen demonstriert hat, dass eine kleinteilige Nutzungsmischung auch in Stadtrandlage realisiert werden kann. Jedoch brauchte es dazu die entsprechende lokale Prioritätensetzung und einen relativ hohen Aufwand, um auch genügend interessierte Gewerbetreibende ausfindig zu machen, die sich im neuen Quartier niederlassen.

Während im Fall **Neu-Oerlikon** die Akteure – zumindest im ersten Jahrzehnt der Nutzungsphase – die kooperative Arbeitsweise und Steuerung fortgesetzt haben, haben sich die neu entwickelten Steuerungsformen im Fall Kronsberg nicht gehalten. In Neu-Oerlikon wurde die Tendenz hin zur Governance-Kultur vor allem gefördert durch:

- die positiven Erfahrungen, die während der Realisierungsphase mit der kooperativen Steuerung und Arbeitsweise gemacht worden waren;
- einen starken Handlungsdruck, der sich durch mangelhafte Entwicklungen gegen Ende des Realisierungsprozesses bzw. zu Beginn der Nutzungsphase manifestierte. Durch die negativen Entwicklungen im Quartier (negative Presseberichterstattung, schlechtes Quartiersimage, fehlende räumliche Integration Neu-Oerlikons) bestand für beide Hauptakteursgruppen (Stadt und Investoren) die Gefahr, ihr Ziel (gemeinsame Vision) zu verfehlen. Dies wäre mit hohen Einbußen für sie verbunden gewesen. Neben dieser Erkenntnis waren sich die Akteure ihrer gegenseitigen Abhängigkeit bei der Behebung der Mängel bewusst. Darüber hinaus trugen diese negativen Entwicklungen dazu bei, bei den beteiligten Akteuren ein Bewusstsein zu schaffen für den Mehrwert, den eine Integration der Nutzer (Partizipation) bringen kann.

So half der Handlungsdruck, die bilaterale Kooperation durch eine stärkere Ausrichtung auf Trilateralität, Intermedialität und auf einen umfassenderen funktionalen Bezugsraum in Richtung einer Governance-Kultur zu entwickeln. Ob sich diese Tendenz auch ohne den starken Handlungsdruck durchgesetzt hätte, ist fraglich. Ungeklärt ist zudem, wie sich die Steuerung innerhalb der öffentlichen Hand in der Nutzungsphase darstellt, da dies den Untersuchungsrahmen der vorliegenden Arbeit sprengt. Ferner ist offen, wie sich die Steuerungsprozesse während der Nutzungsphase im Laufe der Zeit entwickeln werden. Auf jeden Fall kann aber festgehalten werden, dass sich in Neu-Oerlikon die Ausbildung in Richtung einer Governance-Kultur als hilfreich erwiesen hat, wenn es darum ging, Planungsfehler im Nachhinein bedarfsorientiert zu korrigieren und bei unvorhergesehenen negativen Entwicklungen im Quartier flexibel und zielgerichtet eingreifen zu können.

Die explizite und umfassende Legitimierung der Sozialarbeit ist Ausdruck der etablierten Partizipationskultur und hat gleichzeitig zu einer Verfestigung dieser Kultur beigetragen. Inwiefern aber auch in Zukunft die Partizipationskultur über das nun beendete Mandat hinaus erhalten bleibt, und wie in Zukunft mit der Integration der Zivilbevölkerung und der sozialen Dimension in Planungsangelegenheiten umgegangen wird, ist heute noch nicht zu beantworten.

Im Fall **Kronsberg** war die dauerhafte Fortführung der neu entwickelten Steuerungsformen schwierig, da sich die ursprünglichen sektoralen Routineabläufe schnell wieder installiert haben. In Kronsberg war jedoch auch kein so starker Handlungsdruck wie in Neu-Oerlikon vorhanden, der als Kooperationsmotor hätte fungieren können. Auch die positiven Erfahrungen und Kooperationserfolge, die sich aus der Steuerung im Sinne von Urban Governance ergeben hatten, waren als Anreiz nicht ausreichend, um diese kooperativen Prozesse auf Dauer fortzusetzen (vgl. Kap. 10.2.3.2, Kap. 10.3.8 und Kap. 10.4). Dies ist insbesondere auf folgende Ursachen zurückzuführen:

- Die Erfolge waren nicht hinreichend sichtbar. Wenn ein Prozess reibungslos verläuft, gibt es keine negative Berichterstattung, aber eben i.d.R. auch keine positive.
- Die Erfolge können bei oberflächlicher Betrachtung nicht eindeutig der kooperativen Prozesssteuerung zugeschrieben werden. Daher werden die von den beteiligten Akteuren hervorgehobenen Erfolge von Außenstehenden (und dazu zählen auch Akteure der öffentlichen Hand, die nicht unmittelbar an der Realisierung beteiligt waren) und von Beteiligten, die die sektoralen traditionellen Verwaltungsverfahren vorziehen, nicht auf die Kooperation zurückgeführt.

Es lässt sich festhalten, dass Urban Governance-Prozesse **äußerst instabile Prozesse** sind, die nicht per se, wenn sie einmal installiert und von den beteiligten Akteuren durchgeführt werden, auch fortgesetzt werden. Sie bedürfen vielmehr einer aktiven „Pflege“ und ständigen Förderung. In der Tat ist Kooperation weder eine natürliche Handlung noch per se von Dauer („pas naturel et pas durable en soi“). Sie ist, wie es auch aus unzähligen anderen Bereichen und räumlichen Ebenen bekannt ist (z.B. regionale und stadregionale Kooperation), davon abhängig, ob ein ausreichender Handlungsdruck vorhanden ist. Dieser gemeinsame Handlungsdruck kann sich u.a. aus einer gemeinsamen Problemlage ergeben, in einem gemeinsamen Leuchtturmprojekt oder einer gemeinsamen Vision Ausdruck finden oder die Folge einer politischen Willensäußerung sein.

Im Fall Kronsberg waren die **Motoren für die Zusammenarbeit** im Sinne von Urban Governance vorwiegend das gemeinsame Leuchtturmprojekt, mit dem sich alle Akteure identifizieren konnten (gemeinsame Vision), der große Zeitdruck und der starke politische Willen städtischer Schlüsselakteure in Führungspositionen. Es ist jedoch anzunehmen, dass sich nicht genügend Mitarbeitende und auch nicht genügend Schlüsselpersonen mit dieser Steuerungsform identifiziert haben. So liegen die **Grenzen** der Inwertsetzung von Urban Governance letztendlich bei dessen **Schlüsselfaktor: den Akteu-**

ren selbst.

Interessant ist, dass die beteiligten Akteure grundsätzlich bereit waren, zu kooperieren und kooperative Instrumente einzuführen. Die Umsetzung erwies sich jedoch als wesentlich schwieriger als die theoretische Absichtserklärung vermuten lässt. Es scheint, dass die Akteure teilweise unterschiedliche Vorstellungen von der Art der Kooperation und ihrer Auswirkungen auf ihre gewohnten Arbeitsweisen und Kompetenzbereiche hatten. Es kann angenommen werden, dass es sich bei einigen Akteuren um eine rein verbale Willensbekundung handelte, wobei die eigenen Handlungsorientierungen eher darauf ausgerichtet blieben, den Status quo und die gewohnten hierarchischen Handlungsabläufe und -verfahren beizubehalten. In diesem Falle dient der Kooperationsdiskurs lediglich als „Verpackung“ für das eigentlich bevorzugte hierarchische Handeln („fonctionnement hiérarchique emballé en discours coopératif“). Für die Umsetzung einer kooperativen Steuerung sind also nicht die Willensbekundungen der beteiligten Akteure ausschlaggebend, sondern ihr individuelles **Verständnis von Kooperation**.

- In den Bereichen, in denen es genügend Akteure und insbesondere kompetente Führungspersonen mit einem „echten“ Kooperationsverständnis gab, konnte sich eine Governance-Kultur herausbilden. Diese wurde dann auch während der Nutzungsphase – wenn auch in einer an den reduzierten Bedarf angepassten Form – fortgesetzt. Auch werden die neuen Arbeitsweisen in anderen Projekten angewendet.
- Dagegen konnte sich in den Bereichen, in denen die Akteure ein sehr unterschiedliches Verständnis von Kooperation hatten und ihr gegenüber eher negativ eingestellt waren, keine Governance-Kultur herausbilden. So wurden bei Projektbeendigung und beim Wegfall des politischen Drucks für die kooperative Steuerung sofort wieder die ursprünglichen sektoralen Verwaltungsverfahren eingeführt. Dies erfolgte sowohl explizit als auch unausgesprochen.

Trotz zweier Jahrzehnte Diskurs von Kooperation und Governance, vielfältiger Kooperationsprojekte und umfassender Studien, die den Mehrwert von Kooperation hervorheben, ist die Einführung derartiger Kooperationsstrukturen in der Realität weiterhin extrem schwierig. Es ist interessant, dass selbst Erfolge nicht ausreichen, den nötigen Anreiz dafür zu liefern, dass Kooperationsstrukturen in Bedarfsfällen auf Dauer etabliert und von den Akteuren gelebt werden. In der Tat zieht die Mehrheit der Akteure es vor bzw. wird durch die Rahmenbedingungen oder Führungspersonen dazu bewegt, zu hierarchischen und sektoralen Ansätzen zurückzukehren.

Kann daraus die Schlussfolgerung gezogen werden, dass kooperative Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance eine artifizielle, schwer am Leben zu erhaltende unrealistische Steuerungsform bleibt, die **in der Theorie zwar ihre Berechtigung und ihren erforschten Mehrwert hat, in der Praxis aber nicht umzusetzen ist?**

Eine einfache, allgemeingültige Antwort lässt sich auf diese Frage nicht geben. Steuerungsprozesse im Sinne von Urban Governance aufgrund der Erfahrungen in der Praxis als unwirksam abzuqualifizieren, wäre sicher ein zu einfacher Schritt und eine voreilige Schlussfolgerung, noch dazu, da es – wenn auch in begrenztem Maße – auch Bereiche gibt, in denen sich eine Governance-Kultur herausgebildet hat (Neu-Oerlikon, einige thematische Bereiche in Kronsberg). Dennoch ist es in jedem Fall wichtig, sich der **Schwierigkeiten und Grenzen** einer kooperativen Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance und insbesondere der Problematik der dauerhaften Fortführung solcher Steuerungsmuster bewusst zu sein (vgl. auch Kap. 14.2).

Die Realisierung eines nachhaltigen Quartiers ist mit einem Leuchtturmprojekt zu vergleichen, das in relativ kurzer Zeit eine große Anzahl von Akteuren aus unterschiedlichen institutionellen Kontexten und mit divergierenden Handlungsorientierungen mobilisiert und zusammenführt, um ein gemeinsames Ziel zu erreichen. Auch wenn von Fall zu Fall entschieden und situationsbezogen gehandelt und gesteuert werden muss, ist grundsätzlich in dieser Hochzeit eine kooperative Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance mit einem Mehrwert für das Prozessergebnis verbunden, wie in dieser Arbeit aufgezeigt wurde.

Nun könnte man argumentieren, dass nach Fertigstellung des Quartiers das gemeinsame Ziel erreicht ist und sich eine Fortsetzung kooperativer vernetzter Steuerung erübrigt. Es ist sicher richtig, dass nach Fertigstellung viele Aufgabenfelder erfüllt sind. Dennoch fängt mit Fertigstellung des Quartiers das Leben dieses Quartiers erst an. Quartiere sind darauf ausgelegt, äußerst langlebige Einheiten zu sein – zumindest nach den Leitbildern mitteleuropäischer Stadtentwicklung. Dabei sind sie ständigen internen Veränderungen und sich ändernden Rahmenbedingungen ausgesetzt. Ohne aktives Eingreifen können diese Veränderungen schnell zu Gentrifizierungs-, Segregations- und Degradierungsprozessen führen, wie es in vielen Modellquartieren der Fall war und ist. Diese Entwicklungen entsprechen jedoch nicht dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung. Aus der Nachhaltigkeitsperspektive wäre es vielmehr wichtig, die errungenen Qualitäten dieser Quartiere auf Dauer zu erhalten. Dies ist auch deshalb eine Herausforderung, weil die Einflussmöglichkeiten auf viele Veränderungsprozesse be-

grenzt sind, wie z.B. auf Veränderungen des Immobilienmarktes. Aber gerade deshalb braucht es umso mehr eine Steuerung, die zumindest in den Feldern, in denen es Handlungsmöglichkeiten gibt, effizient Entwicklungen steuern kann und dies nicht nur als Reaktion auf bereits festgefahrene negative Entwicklungen sondern als aktive Handlung, solange die Entwicklung noch jung ist.

Dabei läge gerade in der **Fortsetzung und an den Bedarf angepassten Weiterentwicklung dieser neu entwickelten Steuerungsformen** – wenn auch in **reduzierter und ressourcensparender Form** – ein sehr förderlicher Faktor für den Erhalt der hart erarbeiteten (Nachhaltigkeits-)Qualitäten.

Wie die Fallstudie Kronsberg gezeigt hat, liegt der Haupthinderungsgrund interessanterweise in den Akteuren: Bezogen auf die kooperativen Steuerungsprozesse ist es der Akteur, der nach Macht strebt, der gewohnte Handlungsweisen neuen vorzieht und der lieber alleine gestaltet als gemeinsam. Ohne einen **breiten Verständniswandel** wird sich daran auch in Zukunft nichts ändern, da die kooperationsbereiten Akteure in der Minderheit sind und insbesondere zwischen Führungspersonen häufig Machträngeleien bestehen. Aber es braucht eben gerade auch kooperationsbereite Führungspersonen als Kooperationsmotoren auf den unterschiedlichen vertikalen Ebenen wie in den sektoralen Fachbereichen. Solange aber kein Umdenken der Schlüsselakteure in der Gesellschaft stattfindet, wird es weiterhin viele Reibungsverluste geben. Handlungsveränderungen sind zeitaufwendig, was unzählige Studien in der Psychologie beweisen. Noch dazu werden bestimmte Grenzen von Urban Governance dennoch bestehen bleiben, wie z.B. die Unsicherheiten aufgrund divergierender Akteursinteressen oder der Parität der Partnerschaften (vgl. Kap. 14.2).

Wichtig ist es, die Urban Governance-Prozesse als **Lernprozesse** zu verstehen. Das Gleiche gilt für die Verwirklichung des Leitbilds einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Beides hängt eng miteinander zusammen, eine nachhaltige Stadtentwicklung ohne Kooperation kann es nicht geben. Jedoch zeigen die Fallstudien, dass sich weder das eine noch das andere in den letzten zwanzig Jahren „nachhaltig“ etabliert hat. Das Projekt eines nachhaltigen Quartiers gleicht einer Lernquelle, die es ermöglicht, Erfahrungen zu sammeln. Inwiefern es zu einer nachhaltigen Entwicklung beiträgt, hängt dabei auch davon ab, wie weit die Akteure es schaffen, die gemachten Erfahrungen zu übertragen und fortzusetzen.

Eine wichtige Herausforderung für den Erhalt der Projektqualitäten auf Dauer, aber auch für die Institutionalisierung kooperativer und vernetzter Arbeitsweisen, liegt zudem in der **Verstetigung des akteursbezogenen Wissens** (sowohl inhaltliches als auch prozessuales Know-how). Dies ist eine unerlässliche Voraussetzung, um auch bei einer Fluktuation der involvierten Akteure die Fortsetzung des Prozesses auf hohem Niveau gewährleisten zu können. Dabei braucht es eine Übertragung nicht nur der inhaltlichen Erfahrungen sondern vor allem auch der prozessualen. Die Qualität kann dauerhaft erhalten werden, wenn sich eine Governance-Kultur verbreitet und sich Urban Governance-Strukturen verstetigen.

13 Inhaltliche Ausgestaltung der Zielbereiche nachhaltiger Quartiere

In Teil B wurden zunächst nachhaltige Quartiere und ihr Kontext aus theoretischer Perspektive betrachtet. In Kap. 7 wurden dann im Rahmen der Untersuchung diverser Modellquartiere die städtebauliche Realität und die praktische Ausgestaltung der Zielbereiche untersucht.

Als Ergebnis der Untersuchung wurden in vielen Bereichen Diskrepanzen zwischen den theoretischen Zielen und der praktischen Ausgestaltung festgestellt.

Aus der Betrachtung ergab sich die Erkenntnis, dass es letztlich noch kein wirklich nachhaltiges Quartier gibt. Vielmehr gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher städtebaulicher Experimente, die zwar unter dem übergeordneten Ziel der Nachhaltigkeit realisiert wurden, die aber in ihrer konkreten Ausgestaltung und in ihren konkreten Zielen den Ansprüchen nachhaltiger Quartiere nur in Teilbereichen und in begrenztem Maße genügen. Ein Quartier, das wirklich alle Kriterien eines nachhaltigen Quartiers erfüllt, gibt es (noch) nicht. Tatsächlich weisen alle bisherigen Realisierungen nachhaltiger Quartiere Schwachstellen auf, die in Kap. 7.1.1 - Kap. 7.1.10 thematisiert und in Kap. 7.3.1 in zusammenfassender Form dokumentiert wurden. Dabei wurde auch deutlich, dass die Ziele der drei Dimensionen einer nachhaltigen Quartiersentwicklung häufig in einem Spannungsfeld zueinander stehen, was das Erreichen der konkreten Ziele in den einzelnen Zielbereichen erschwert.

Trotz des fast zwanzigjährigen Bestehens der Thematik der nachhaltigen Stadtentwicklung ist es auffallend, dass es sich bei Projekten mit einer umfassenden Integration dieses Anspruchs bisher nur um Einzelprojekte und keinesfalls um die Regel handelt. Gegner des Leitbilds einer nachhaltigen Stadtentwicklung schlussfolgern, dass sich das Leitbild nicht bewährt hat und dass es sich nicht umsetzen lässt (vgl. Kap. 5.1.6).

Hier wird dagegen die Meinung vertreten, dass nachhaltige Quartiere dennoch ihre Berechtigung haben. Auch wenn die derzeitigen Entwicklungen noch nicht weit genug gehen und sich vielfältigen Schwierigkeiten gegenüber sehen, stellen sie immerhin eine Tendenz in die richtige Richtung dar. Die bisher bestehenden Projekte bedürfen jedoch in der Tat einer kritischen Betrachtung und einer Herausarbeitung ihrer Stärken und Schwächen, um darauf aufbauend pragmatische Lösungsansätze erarbeiten zu können.

Hier wird die Meinung vertreten, dass diese Schwächen teilweise behoben werden können. Zur Behebung der Schwächen braucht es

- die Fortsetzung der Erforschung und Erprobung technischer Lösungen zur Optimierung und Verbesserung des bestehenden technischen bzw. fachlichen Know-hows;
- eine verbesserte Umsetzung der definierten Ziele und Maßnahmen, und zwar durch
 - eine verbesserte Prozesssteuerung (vgl. Kap. 12 und Kap. 14),
 - einen Verständniswandel (vgl. Kap. 14.3 und Kap. 14.4),
 - nachhaltigeres Bewohnerverhalten (vgl. Kap. 13.2.1),
 - die Integration einer langfristigen Perspektive (vgl. Kap. 12.3),
 - die Integration geeigneter Partner soweit dies möglich ist (Investoren mit nachhaltigkeitskompatiblen Handlungsorientierungen anstelle von Investoren mit kurzfristigen und überhöhten Renditeerwartungen);
- anspruchsvolle Ziele und ihre Umsetzung in bisher ungenügend beachteten und bearbeiteten Handlungsfeldern (vgl. Kap. 13.2);
- die weitere Erforschung von Möglichkeiten zur Veränderung ungünstiger Rahmenbedingungen (wie z.B. Druck am Immobilienmarkt, hohe Bodenpreise, fehlender politischer Wille) und zur Optimierung von Handlungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung der durch ungünstige Rahmenbedingungen verursachten Einschränkungen.

Es besteht also ein großer Handlungsbedarf: Der öffentlichen Hand auf kommunaler und übergeordneter Ebene kommt dabei als Akteur eine Schlüsselrolle zu. Zur Veränderung von Rahmenbedingungen bedarf es z.B. finanzieller und institutioneller Anreize, der Schaffung eines förderlichen gesetzlichen Rahmens oder des bevorzugten Verkaufs von Bauland an Genossenschaften. Zudem gilt es, den notwendigen Verständniswandel durch entsprechende Außenkommunikation und geeignete Maßnahmen zu fördern und die Prozesssteuerung von Projekten nachhaltiger Quartiersentwicklung zu verbessern. Vor allem ist die öffentliche Hand auch als Akteur gefragt, um die Projektqualität im Sinne einer nachhaltigen Quartiersentwicklung auf hohem Niveau zu fördern. Die immer häufiger zu

beobachtenden Verhandlungen zwischen Grundeigentümern und der öffentlichen Hand im Rahmen der Neudefinition von Flächennutzungsanteilen und der Vorgabe von Zielen (z.B. in Form von Flächenabtretungen an die öffentliche Hand für öffentliche Infrastruktur oder die Festschreibung von Nachhaltigkeitszielen in Form von Anteilen erschwinglichen Wohnungsbaus) gehen in die richtige Richtung. Sie können aber in Zukunft noch intensiviert werden.

In Kap. 13.1 wird resümierend an die Existenz von Spannungen erinnert, unter denen die Ziele nachhaltiger Quartiere zueinander stehen und die hier als „Dilemma der Nachhaltigkeit“ bezeichnet werden. Diese Spannungen entstehen aus den Interdependenzen zwischen den einzelnen Zielen und Handlungsfeldern. Es wird hervorgehoben, dass infolge dieser Spannungen – neben der Betrachtung eines jeden Handlungsfeldes und der Definition der Ziele in jedem Handlungsfeld – auch immer eine Betrachtung des Gesamtzusammenhangs und der gegenseitigen Auswirkungen notwendig ist.

In Kap. 13.2 wird abschließend die inhaltliche Ausgestaltung der für die nachhaltige Ausrichtung der Quartiere relevanten Handlungsfelder thematisiert, die noch gar nicht oder nur unzureichend beachtet und bearbeitet werden. Als Schlussfolgerungen der untersuchten Fallstudien werden einige wichtige Herausforderungen in diesen Bereichen hervorgehoben.

13.1 Dilemma der Nachhaltigkeit: Nachhaltige Quartiere im Spannungsfeld ihrer Ziele

Die Ziele der drei Dimensionen einer nachhaltigen Quartiersentwicklung stehen aufgrund der Interdependenzen häufig in einem Spannungsfeld zueinander: Dabei tritt das Spannungsfeld „hohe Zielvorgaben vs. Kosten“ in vielen thematischen Zielbereichen auf und führt zu Divergenzen zwischen den beteiligten Akteuren (vgl. Kap. 7.3.2. und Kap. 9.6). Während auf der einen Seite die Realisierung eines Quartiers mit hohen ökologischen und sozialen Anforderungen das Ziel ist, ist auf der anderen Seite die ökonomische Tragfähigkeit dieses Quartiers aus der Nachhaltigkeitsperspektive ebenso wichtig. Oft führen aber ökologische und soziale Maßnahmen zu einer Kostensteigerung. Diese Kostensteigerung kann so hoch werden, dass sie wiederum einen negativen Einfluss auf die soziale Dimension hat, wenn sich z.B. diese Kostensteigerung auf die Mietpreise und somit auf eine Reduktion der sozialen Mischung auswirkt (vgl. auch Thévoz & Schäffer 2007: 155²²³).

In diesem Zusammenhang ist es für das Erreichen des höchstmöglichen Nachhaltigkeitsniveaus unerlässlich, Akteure in den Prozess zu integrieren, die die Auswirkungen von Maßnahmen auf die Bau- und Unterhaltskosten realistisch einschätzen können. Die Präsenz von im nachhaltigen Bauen erfahrenen Investoren leistet i.d.R. einen Beitrag zur ökonomischen Tragfähigkeit. Grundsätzlich verfolgen alle Akteure das übergeordnete Ziel, ein ökonomisch tragfähiges Projekt zu realisieren. Bei der Auswahl der dafür notwendigen Maßnahmen gehen die Meinungen jedoch aufgrund unterschiedlicher Bewertungsmaßstäbe häufig auseinander.

Unter Berücksichtigung der Kostendimension können drei Arten nachhaltigkeitsfördernder Maßnahmen unterschieden werden:

- ökologische und soziale Maßnahmen, die (kurz-, mittel- oder langfristig) Geld sparen;
- ökologische und soziale Maßnahmen, die (kurz-, mittel- oder langfristig) kostenneutral sind;
- ökologische und soziale Maßnahmen, die sich in absehbarer Zeit nicht amortisieren.

Bei einem ökonomisch tragfähigen Projekt gilt das Ziel, möglichst nur die ersten zwei Arten von Maßnahmen zu realisieren. Es kann jedoch auch besondere Situationen geben, in denen die Wahl von Maßnahmen, die sich in absehbarer Zeit nicht amortisieren, aufgrund gewisser Rahmenbedingungen dennoch gerechtfertigt ist.

Die eindeutige Bewertung vieler Maßnahmen im Sinne einer Kosten-Nutzen-Kalkulation ist problematisch. Sie hängt von vielen Faktoren ab (wie z.B. den Evaluationskriterien und der Einschätzung der Bedeutung der Rahmenbedingungen (vgl. Einbruch in der Wohnungsnachfrage)). Darüber hinaus hängen die Bewertungsmaßstäbe in starkem Maße von den institutionellen Kontexten und der Handlungsorientierung der Akteure ab.

Die große Herausforderung für die Realisierung nachhaltiger Quartiere liegt somit darin, eine **Balance**

²²³ Thévoz & Schäffer (2007: 155 f.) veranschaulichen am Beispiel des Quartiers Neu-Oerlikon in einem Schema die Entstehung eines solchen „Teufelskreises“: Hierbei führen die ambitionierten Ziele und der Einsatz privater Investitionsgelder, die wiederum an den Anspruch einer hohen finanziellen Rentabilität des Projekts gekoppelt sind, zu einem qualitativ hochwertigen Quartier. Gleichzeitig entstehen hierdurch aber auch räumlich-soziale Segregationsprozesse, die das Ziel der sozialen Mischung gefährden und somit die soziale Dimension des übergeordneten Nachhaltigkeitsziels zerstören.

zwischen den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit zu finden. Wichtig ist bei der Bewertung von Maßnahmen nicht nur die isolierte Betrachtung (und Verhandlung) der Ausgestaltung von Einzelmaßnahmen, sondern die **Betrachtung im Gesamtzusammenhang und mit ihren gegenseitigen Wechselwirkungen**. Zur Definition der optimalen Zielvorgaben müssen die Interdependenzen berücksichtigt werden und in Abhängigkeit von der jeweiligen Situation abgewogen werden. Hierfür ist nicht nur das Know-how der Akteure gefragt, sondern auch ihre Fähigkeit zu seiner Vermittlung.

Auf die Interdependenzen wird hier nicht näher eingegangen, da dies den Umfang dieser Arbeit sprengen würde. Stattdessen werden im Folgenden die zentralen Herausforderungen innerhalb einiger relevanter Handlungsfelder hervorgehoben. Dabei muss jedoch stets die Bedeutung der Interdependenzen zwischen den Dimensionen und Handlungsfeldern beachtet werden. Die Prozessdimension und die Prozesssteuerung, die ausführlich in Kap. 12 behandelt worden ist, darf dabei nicht neben der ökologischen, ökonomischen und sozialen Dimension der Nachhaltigkeit als zusätzliche, isolierte Dimension gesehen werden (vgl. auch Estèbe 2010: 49). Sie fungiert vielmehr als übergeordnete Klammer, mit deren Hilfe die übrigen Dimensionen unter Berücksichtigung der angesprochenen Interdependenzen koordiniert werden können.

13.2 Zukünftige Handlungsfelder

Es wird nun auf die inhaltliche Ausgestaltung der nachhaltigkeitsrelevanten Handlungsfelder eingegangen, die in den untersuchten Modellquartieren noch gar nicht oder unzureichend beachtet und bearbeitet wurden. Als Schlussfolgerungen aus den untersuchten Fallstudien werden einige wichtige Herausforderungen, die sich in diesen Bereichen stellen, hervorgehoben. Es wird dabei kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben. Die Hervorhebung der einzelnen Aspekte soll als Ausblick und als Forschungs- und Umsetzungsbedarf verstanden werden.

Bevor in den Kap. 13.2.1 - 13.2.5 relevante Handlungsfelder vertiefend diskutiert werden, sei auf einige weitere Herausforderungen hingewiesen, die in Zukunft einer stärkeren Berücksichtigung bedürfen:

- **Finanzierung als Grundproblem in allen Handlungsfeldern**
Eine große Herausforderung, die sich auf alle Handlungsfelder erstreckt, bleibt die Finanzierung. Alle Maßnahmen benötigen – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – finanzielle Mittel, was in Zeiten knapper öffentlicher Kassen zu einem determinierenden Faktor wird. Gelingt es nicht, die notwendigen Gelder zu akquirieren, können Maßnahmen nicht durchgeführt werden. Hier gewinnen kostengünstige ressourcensparende Lösungen sowie die Suche nach alternativen Finanzierungsquellen an Bedeutung. Potenziale bieten hierbei die Akquisition alternativer Finanzierungsquellen, wie z.B. finanzieller Beiträge von Grundeigentümern und Investoren, die Kooperation mit Finanzinstituten, die verbilligte Kreditvergabe oder das Sponsoring durch die Arbeitgeber engagierter zivilgesellschaftlicher Akteure (vgl. Kap. 7.1.9 und Kap. 9.4.9). Auf die Herkunft möglicher Investitionsgelder wird in Kap. 13.2.2 vertiefend eingegangen.
- **Integration des neuen Quartiers in das bestehende Stadtgefüge**
Die Integration sollte dabei in den zwei folgenden Bereichen erfolgen:
Erstens sind hinsichtlich der physischen Integration eine gute ÖPNV-Anbindung und eine städtebauliche Harmonie wichtige Voraussetzungen. Zusätzlich ist ein Freiflächenkonzept wichtig, das nicht nur auf die Bedürfnisse des neuen Quartiers ausgerichtet ist, sondern auch die Bedürfnisse der Nachbarquartiere berücksichtigt.
Zweitens ist es hinsichtlich der sozio-kulturellen Integration notwendig, eine ausreichende bedarfsorientierte soziale Infrastruktur zu schaffen, die ggf. auch Mängel in den Nachbarquartieren deckt. Eine aktiv angelegte Stadtteilarbeit, die ihre Arbeit auch auf die Information und Integration der Bewohner der angrenzenden Stadtquartiere ausrichtet, leistet des Weiteren einen wichtigen Beitrag zur sozio-kulturellen Integration.
Grundsätzlich wurden bisher die Bedürfnisse der angrenzenden Quartiere in den Planungen der neuen Quartiere unzureichend berücksichtigt. Analysen zur Ermittlung des Bedarfs an Infrastruktur und Stadtteilarbeit in den angrenzenden Quartieren wären eine wichtige Grundlage. Darauf aufbauend müssten in einem zweiten Schritt im neuen Quartier die Versorgungseinrichtungen unter Einbeziehung eventueller Versorgungslücken in den angrenzenden Quartieren geplant werden.
- **Übertragung der Erfahrungen auf das übrige Stadtgebiet**
Grundsätzlich erfordert jeder Standort einen an die vorhandenen Akteure und lokalen Besonderheiten angepassten Prozess. Dennoch gibt es viele Erfahrungen hinsichtlich der Pro-

zessorganisation und der inhaltlichen Ausgestaltung, die auf andere Quartiere übertragbar sind. Dazu müssten die Erfahrungen stärker kommuniziert werden und ein Interesse an der Weiterverwendung der erworbenen Kenntnisse vorhanden sein. Noch zu häufig versickern wertvolle Erfahrungen aufgrund unzureichender Kommunikation, personeller Arbeitsüberlastung, fehlender Prioritätensetzung etc.

- Intensivierung der sozialen Dimension

Auch wenn die soziale Dimension ein wesentlicher Pfeiler einer nachhaltigen Quartiersentwicklung ist und folglich auch wesentlicher Bestandteil einer jeden Projektentwicklung und -umsetzung sein sollte, besteht hier Verbesserungspotenzial. Besonders zu zwei Zeitpunkten sind die Akteure der sozialen Dimension häufig noch unzureichend in die Projekte integriert, und zwar zu Projektbeginn und während der Nutzung in langfristiger Perspektive.

Eine umfassende Integration der sozialen Belange durch die Akteure der sozialen Dimension ist notwendig. Eine kontinuierliche Abstimmung und Koordination dieser Akteure untereinander und zwischen den übrigen Akteuren tragen zu einer Steigerung der Projektqualität bei. In der Tat ist eine sozialräumliche Entwicklungsplanung von Beginn an und unter Integration der zukünftigen Trägerorganisationen (I-Diethelm 2011) wichtig. Die Inwertsetzung des Know-hows der Akteure der sozialen Dimension (aus Verwaltung, Trägerorganisationen und lokalen Initiativen) hilft, eine bessere Bedarfs- und Nutzerorientierung zu erreichen.

Die Herausforderungen, die für den Qualitätserhalt auf Dauer relevant sind, umfassen u.a. ein (soziales) Monitoring (I-3 2011) und den Umgang mit Segregations-, Gentrifizierungs- (vgl. auch Thévoz & Schäffer 2007) und Degradationstendenzen. Hinzu kommt die Notwendigkeit einer stärkeren Begleitung, Hilfestellung und längerfristigen Überprüfung beim Betrieb sozialer Verfügungsflächen (I-4 2007; I-3 2007).

Darüber hinaus sind im Hinblick auf die soziale Mischung in den Projekten häufig die Bevölkerungsgruppen mit niedrigen Einkommen unzureichend vertreten. Die Schaffung eines größeren Wohnungsangebots für diese Zielgruppen sowie ihre soziale Integration in das Stadtleben in langfristiger Sicht sind Herausforderungen, die über die „Nachhaltigkeit“ des Quartiers mitentscheiden.

- Die Bedeutung der Natur in nachhaltigen Quartieren

Hier lautet die zentrale Frage, welcher Platz der Natur in Projekten nachhaltiger Quartiersentwicklung eingeräumt werden soll. In der Mehrzahl der Projekte spielen die Natur und natürliche Elemente nur eine untergeordnete Rolle. Natur und natürliche Elemente werden häufig nur als ästhetische Gestaltungselemente in vollständig kontrollierter und „gezähmter“ Form verwendet. In der Tat ist eine Spannung zwischen (landschaftsarchitektonischen) Ästhetikvisionen und einem nutzerorientierten und natürlichen Umgang mit Natur zu beobachten. In Zeiten in denen z.B. Beton als wichtiges Gestaltungselement überaus dominierend ist, was sich selbst in der Gestaltung nachhaltiger Quartiere widerspiegelt, kommt die Integration der Natur zu kurz. Selbst wenn die Gestaltung öffentlicher Grünflächen im Rahmen der Projektentwicklung einen stark thematisierten Bereich darstellt, weisen die von renommierten Landschaftsarchitekten gestalteten Flächen häufig Mängel in der Nutzerorientierung und Funktionalität auf. Die Natur dient bei diesen (Grün-)Flächen höchstens als Gestaltungselement, und dies häufig nur in stark kontrollierter Form (z.B. einbetonierte Bäume). Dabei trägt Vegetation zur Verbesserung des Mikroklimas bei, und wasserdurchlässige Flächen verbessern die Versickerungsmöglichkeiten. Auch Fassadenbegrünung und Dachgärten wirken sich positiv auf das Mikroklima und die Luftqualität aus, werden bisher jedoch nur in selten eingesetzt. Hier besteht noch großer Verbesserungsbedarf.

- Die funktionelle Mischung zur Belebung von Quartieren

An der Anzahl der Arbeitsplätze in den Modellquartieren kann häufig eine funktionale Mischung abgelesen werden. Allerdings ist der Schluss, dass diese Arbeitnehmer im Quartier zur Quartiersbelebung beitragen (z.B. als Kundschaft in Restaurants, Geschäften, Dienstleistern wie Frisör, Sportstätten, etc.), nicht immer möglich, nämlich dann nicht, wenn die Arbeitsplätze hauptsächlich in großen und häufig abgeschirmten Gewerbetrieben konzentriert sind, die meist auch noch räumlich von den übrigen Funktionen getrennt sind. Die fehlenden Synergien sind außer auf die räumliche Separation auch auf die Funktionslogiken dieser großen Betriebe zurückzuführen, deren Ziel es ist, ihre Arbeitnehmer an den Betrieb zu binden, um die Produktivität zu erhöhen.

Vor dem Hintergrund des möglichen Mehrwerts, den funktionelle Synergien zur Quartiersbelebung schaffen können (Stärkung der Nachfrage, Reduktion der Wege etc.), gilt es, Möglichkeiten zu erforschen, auf welche Weise die Integration von Großbetrieben in Zukunft stär-

ker gefördert werden kann. Dabei können auch Verhandlungen mit ansiedlungsinteressierten Großbetrieben von Interesse sein, wenn z.B. Lösungen erarbeitet werden, durch die die Angestellten zur Quartiersbelebung beitragen können. Ein Beispiel für die Integration eines Großbetriebes in ein Quartier wäre die Kooperation mit direkt angrenzenden Imbissen und Restaurants anstelle der Einrichtung einer betriebseigenen Kantine. Hier gilt es, innovative Lösungen zu erarbeiten.

Eine zu geringe Nachfrage im Quartier kann auch durch einen hohen Anteil an Haushalten mit niedrigen Einkommen oder Transferleistungen oder durch eine Stadtrandlage des Quartiers, wodurch es keinen Durchgangsverkehr gibt, verstärkt werden. Für zukünftige Projekte bedarf es hier der Suche nach Publikumsmagneten und innovativen (Nischen-)Lösungen.

In den folgenden Kapiteln werden weitere relevante Handlungsfelder, die in Zukunft einer stärkeren Berücksichtigung bedürfen, vertiefend diskutiert.

13.2.1 Nachhaltiges Wohn-, Mobilitäts- und Konsumverhalten der Quartiersnutzer

Das Thema wurde insbesondere in den Kap. 7.1.4, Kap. 9.3.4.3, Kap. 9.4.7, Kap. 10.3 und Kap. 12.3 behandelt.

In den bisher vorliegenden Forschungsarbeiten wurde deutlich, dass nachhaltiges Verhalten der Quartiersnutzer ein ausschlaggebendes Element der Projektnachhaltigkeit ist. Was nützt schließlich ein Quartier mit besonderen Nachhaltigkeitsqualitäten, wenn die Bewohner einen Großteil der Wirksamkeit mit nicht nachhaltigen Verhaltensweisen zunichte machen? Hinzu kommt das Problem, dass es nur begrenzte Möglichkeiten gibt, auf dauerhafte Verhaltensänderungen Einfluss zu nehmen. Eine grundsätzliche Voraussetzung für die Etablierung nachhaltiger Verhaltensweisen ist die Schaffung eines Umfeldes durch strukturelle städtebauliche Maßnahmen, in dem nachhaltiges Verhalten vereinfacht wird. So fördert beispielsweise eine kleinteilige funktionale Mischung lokales Bewohnerverhalten und reduziert somit den Mobilitätsbedarf. Und so stellt beispielsweise ein umfassendes und attraktives umweltfreundliches Mobilitätsangebot einen wichtigen Anreiz dar, die Nutzer zu einem nachhaltigen Mobilitätsverhalten zu bewegen. Auch hat sich gezeigt, dass die einfache Bedienbarkeit technischer Einrichtungen (z.B. Lüftungssysteme in den Wohnungen) die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass diese auch von den Nutzern korrekt genutzt werden. Dennoch haben die Untersuchungen auch gezeigt, dass die Bereitstellung von Strukturen, die nachhaltiges Verhalten fördern, keine Garantie für die Aneignung nachhaltiger Verhaltensweisen darstellt.

Die Fallstudien bestätigen in der Tat, dass Verhaltensänderungen äußerst langsame und fragile Prozesse sind. Es dauert lange, bis neue Verhaltensweisen verinnerlicht sind, und bis dies erreicht wird, besteht immer die Gefahr, wieder in die alten Verhaltensweisen zurückzufallen.

Inwiefern ist es also realistisch und möglich, individuelles Verhalten zu beeinflussen?

Für eine Änderung hin zu nachhaltigeren Verhaltensweisen sind die Sensibilität und das Verständnis für die Notwendigkeit solcher umweltverträglicher Verhaltensweisen notwendig.

Vor diesem Hintergrund ist interessant, dass seit etwa einem Jahrzehnt eine zunehmende Sensibilität der Zivilgesellschaft gegenüber ökologischen Verhaltensweisen, z.B. gegenüber einer biologischen und lokalen Erzeugung von Produkten, zu beobachten ist. Die Wirtschaft hat erkannt, dass es hier ein noch nicht ausgeschöpftes Potenzial gibt und reagiert darauf mit einem zunehmenden Angebot an biologisch und lokal erzeugten Produkten.

Im stadträumlichen Kontext ist die vermehrte Realisierung nachhaltiger Quartiere zu beobachten. Diese werden von sensibilisierten Akteuren der öffentlichen Hand, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft realisiert.

Eine Herausforderung ergibt sich jedoch daraus, dass die Bewohner und Nutzer dieser neuen Modellquartiere diese häufig nicht oder nur in begrenztem Maße aufgrund der Ausrichtung des Quartiers auf Nachhaltigkeit auswählen. Häufig liegen die Gründe in der hohen städtebaulichen Qualität (viele Grünflächen, umfassende soziale Infrastruktur etc.), die einen hohen Wohnkomfort darstellt. Oder aber die Bewohner ziehen in das neue Quartier, da sie andernorts keinen Wohnraum gefunden haben, ohne aber damit ein soziales oder ökologisches Ideal zu verfolgen. Dementsprechend sind diese Bewohner relativ resistent gegenüber nachhaltigen Verhaltensweisen und selbst Umweltkommunikation ist in diesen Fällen nur begrenzt wirksam.

Auf der anderen Seite werden Stadtviertel, wie z.B. Vauban und EVA-Lanxmeer, in denen Menschen mit einem stark ausgeprägten Umweltbewusstsein und -verhalten leben, kritisiert, da es sich bei ihnen um „Oasen von Alternativen“ handelt, die unter sich bleiben und sich von der übrigen Stadt abgrenzen wollen.

Dieses Urteil ist in den Augen der Autorin übertrieben. Es stimmt aber, dass die Verhaltensweisen der Bewohner nachhaltiger Quartiere zur Zeit noch eine ungelöste Herausforderung darstellen und bisher die Projektnachhaltigkeit in starkem Maße gefährden. Dennoch wird zu der Verstetigung einer umfassenden Umweltkommunikation keine Alternative gesehen. Die hier getätigten Untersuchungen legen dar, dass dieses Thema in Zukunft einer besonderen Aufmerksamkeit und vor allem auch weiterer Forschung bedarf. Dabei gilt es, das Augenmerk nicht nur auf die Quartiersebene und schon gar nicht ausschließlich auf die Modellquartiere zu lenken, sondern den kommunalen und stadtreionalen Kontext zu berücksichtigen und mit einzubeziehen. In Modellquartieren gemachte Erfahrungen gilt es auf den gesamtstädtischen Kontext zu übertragen. Nur so kann eine nachhaltige Stadtentwicklung auf Dauer erreicht werden.

Es gilt, Antworten auf folgende Fragen, die sich teilweise auch überschneiden, zu finden:

- Auf welche Art und Weise kann die Umweltkommunikation zielgruppengerechter und ansprechender gestaltet werden? Eine wichtige Grundlage hierfür wäre die Ermittlung und insbesondere auch die vermehrte Kommunikation des konkreten – und wenn möglich auch persönlichen – Nutzens umweltfreundlicher Verhaltensweisen.
- Auf welche Weise kann Umweltkommunikation wirkungsvoller gestaltet werden? Zur Begleitung der Umweltkommunikation wäre ein Monitoring förderlich, um die gewonnenen Erfahrungen auszuwerten und die Maßnahmen kontinuierlich an die Zielgruppen und an die sich im Laufe der Zeit ändernden Rahmenbedingungen anzupassen. Sozio-kulturelle Zentren und auch eine Umweltberatung vor Ort haben sich in Kronsberg als wichtige Akteure herausgestellt: Da sie „an der Quelle sitzen“, können sie Handlungsbedarf frühzeitig erkennen. Zudem ist eine gute Kommunikation zwischen umwelt- und sozialbezogenen Verwaltungseinheiten und Institutionen wichtig, aber in der Praxis nicht immer umsetzbar. Jedoch ist gerade diese Kommunikation und Koordination zwischen den Trägerorganisationen eine wichtige Voraussetzung, um die Informations- oder Sensibilisierungsmaßnahmen der Umweltkommunikation zielgruppen- und bedarfsorientiert durchführen zu können.
- Welche innovativen Finanzierungsformen können zur Finanzierung der Verstetigung der Umweltkommunikation eingesetzt werden? Hier wären neue Kooperationen, z.B. mit Energiebetrieben, denkbar. Auch eine im Miet- oder Kaufvertrag geregelte Abgabe der Bewohner, die aufgrund von Energieeinsparungen Wohnnebenkosten sparen, ist auf ihre Nützlichkeit (und auf eventuelle Nebeneffekte) zu prüfen.
- Welche Möglichkeiten gibt es, die Umweltkommunikation auf eine ressourcensparende Weise zu verstetigen? Dafür gilt es, geeignete Partner zu finden und das Know-how beteiligter Akteure zu nutzen. D.h., dass eine intensive Zusammenarbeit mit bestehenden quartiersinternen Akteuren (Schulen, sozio-kulturellen Zentren, Vereinen, Quartiersinitiativen) kostspieligen neu einzurichtenden Strukturen vorzuziehen ist. Auch besitzen lokal verankerte Akteure Kenntnisse, die für eine zielgruppengerechte Ausrichtung der Arbeit notwendig sind.
- Welches sind die konkreten Handlungsanforderungen an eine längerfristig ausgerichtete Umweltkommunikation? Während des Verlaufs eines Projekts ändern sich die Schwerpunkte und die Ausrichtung. Zu Beginn stehen vorwiegend Fragen der Benutzung der technischen Gegebenheiten von Wohnungen und Häusern im Vordergrund. Je weiter ein Projekt fortschreitet, desto mehr wird die Kommunikation über weiterreichende Themen, wie z.B. das über die Benutzung der technischen Gegebenheiten hinausgehende Wohn-, Konsum- und Mobilitätsverhalten, notwendig sein.
- Auf welche Weise können Umweltkommunikationskonzepte auf Quartiersebene mit denen auf kommunaler Ebene verknüpft werden? Durch eine sinnvolle Koordinierung können Synergieeffekte freigesetzt und Ressourcen gespart werden. Eine Arbeitsteilung zwischen gesamtstädtischer und Quartiersebene wäre sicher in diesem Zusammenhang sinnvoll. Die allgemeine Konzipierung und Koordination sollte auf gesamtstädtischer Ebene erfolgen. Die konkrete, an quartierspezifische Besonderheiten und Zielgruppen angepasste Umsetzung der Umweltkommunikation ist auf Quartiersebene sinnvoll, da die intermediären Organisationen mit den lokalen Besonderheiten vertraut sind und den nötigen Kontakt zu den Zielgruppen haben.

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Fallstudien gezeigt haben, dass isolierte Einzelmaßnahmen bei der Mehrheit der Bürger nicht ausreichen, um Bewusstseins- und Verhaltensänderungen nachhaltig zu etablieren. Um dies zu erreichen, bedarf es komplementärer und aufeinander abgestimmter Konzepte, die sowohl die Planung der städtebaulichen Strukturen als auch die Umweltkommunikation umfassen. Diese dürfen aber nicht nur zeitlich begrenzt initiiert und umgesetzt werden. Vielmehr braucht es die Etablierung einer langfristig angelegten Umweltkommunikation, deren kontinuierliche Arbeit und deren komplementäre und miteinander koordinierte Maßnahmen auf unter-

schiedliche Zielgruppen ausgerichtet zu gestalten sind. Selbst wenn Umweltkommunikation bei vielen Bürgern bisher noch zu keinen dauerhaften Verhaltensänderungen geführt hat und manche Bevölkerungsgruppen ziemlich resistent gegenüber umweltfreundlichen Verhaltensweisen sind, gilt es die Arbeit mit innovativen kontinuierlichen Ansätzen fortzusetzen. Es ist in Zukunft notwendig, neue Maßnahmen zu erproben, die zielgruppengerecht und ausreichend ansprechend sind.

13.2.2 Ökologisch und sozial verträgliche Finanzierung

Die Problematik der ökologisch und sozial verträglichen Finanzierungsformen wurde insbesondere in den Kap. 7.1.9, Kap. 9.3.5, Kap. 9.4.9.1 und Kap. 10.4 thematisiert.

Auffallend ist, dass die Herkunft der Investitionsgelder in den Modellquartieren i.d.R. gar nicht berücksichtigt wurde (vgl. auch Kap. Kap. 9.4.9.1).

Die Frage, aus welchen Quellen die Investitionsmittel stammen, und ob diese Quellen nach ökologisch und sozial verträglichen Kriterien ihr Geld erwirtschaften, wurde auch in Kronsberg weder zu Prozessbeginn noch im weiteren Prozessverlauf gestellt (I-2 2011a; I-10 2011). Nach Aussage der beteiligten Akteure, die interviewt wurden, war diese Frage zur damaligen Zeit noch nicht verbreitet und wurde dementsprechend auch nicht thematisiert. Bei der Finanzierung durch städtische Mittel wurden die üblichen Finanzierungswege eingehalten. Es wurde mit den üblichen Finanzinstituten zusammengearbeitet, ohne diese infrage zu stellen und ohne zu hinterfragen, auf welche Weise sie ihr Geld erwirtschaften. Entsprechend der sektoral ausgerichteten Funktionslogik der Verwaltung war für die Mittelakquirierung die Stadtkämmerei zuständig, die jedoch nicht direkt in die Nachhaltigkeitsdebatte einbezogen war. Jedenfalls bestand gegenüber alternativen, ökologisch und sozial verträglichen Finanzierungsquellen keinerlei Sensibilität. Demnach wurde keine Notwendigkeit gesehen, dieses Thema anzusprechen.

Nimmt man jedoch den Anspruch der Nachhaltigkeit ernst, ist es nicht nur von Bedeutung, dass Gelder effizient und verantwortungsbewusst für die Realisierung und den Unterhalt eines Quartiers eingesetzt werden. Die bereitgestellten Gelder (z.B. für Investitionen, Zwischenfinanzierungen und Kredite) sollten auch aus ökologisch und sozial verträglichen Quellen stammen. Nur so wird dem Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung, der mit der Realisierung eines nachhaltigen Quartiers geleistet werden soll, nicht entgegengewirkt. Da in dieser Arbeit von der Autorin ein umfassender Nachhaltigkeitsanspruch vertreten wird, wird in diesem Feld ein großer Handlungsbedarf für die Zukunft gesehen.

In den letzten Jahren hat der Bereich der ökologisch und sozial verantwortungsvollen Anlagen und Finanzierungen eine steigende Aufmerksamkeit erhalten, auch wenn es sich im Vergleich zur herkömmlichen Wirtschaftsweise der Finanzinstitute sowie zu den herkömmlichen Finanzierungsformen und Geldanlagen immer noch um einen marginalen Bereich handelt. Dennoch gibt es Finanzakteure, wie z.B. die Alternative Bank Schweiz, die eine strikte und konsequente umweltfreundliche und sozial verantwortliche Ausrichtung verfolgen. Auch im öffentlichen Sektor wird vermehrt der Frage nachgegangen, wie z.B. eine ethisch und ökologisch verantwortungsbewusste Herkunft der Gelder oder auch der Erwerb von Material (z.B. Möbel oder Arbeitskleidung für Angestellte im öffentlichen Dienst) aus nachhaltig wirtschaftenden Produktionsbetrieben ermöglicht werden können. Eine Tendenz in diese Richtung ist also vorhanden.

Die Nutzung ökologisch und sozial verträglicher Finanzierungsquellen für nachhaltige Quartiere birgt in vielerlei Hinsicht Schwierigkeiten. Oft ist es schwierig, in undurchsichtigen Finanzmärkten die tatsächliche Herkunft von Geldern zu bestimmen. Zudem stellt die Verwendung grünen Geldes wahrscheinlich die etablierten Arbeitsbeziehungen zwischen der öffentlichen Hand und den herkömmlichen Finanzinstituten infrage (mit damit einhergehenden Akteurskonflikten). Zu Beginn bedarf es eines gewissen Mehraufwandes, um die neuen (Nachhaltigkeits-)Kriterien zur Finanzierung zu erarbeiten und zu etablieren. Dazu müssen neue akzeptable (Finanzierungs-)Partner gefunden oder mit den bisherigen Partnern neue Regeln ausgehandelt werden. All diese Neuerungen können auf Akteure, die lieber an den herkömmlichen Arbeitsweisen festhalten möchten, sicher abschreckend wirken.

Ein Sparkassendirektor hat im Interview erwähnt, dass sich die Frage nach alternativen Finanzierungsformen „noch nicht ergeben hat“ (I-10 2011) und er solche alternativen Finanzierungsformen im Moment nicht als notwendig ansehe. Wenn sich aber „Rahmenbedingungen ändern würden“ oder wenn es eine entsprechende Nachfrage gäbe, würde er es „nicht ausschließen“, grüne und ethische Finanzierungsformen zu entwickeln und anzubieten (ebd.).

An dieser Stelle ist die öffentliche Hand gefragt, ihre potentielle Macht, die sie aufgrund ihres großen Bedarfs an Investitionsmitteln hat, auch auszuspielen und eine Nachfrage nach alternativen Finanzierungsformen zu schaffen.

Voraussetzung hierfür ist eine Sensibilisierung der Mitarbeitenden in bisher noch unzureichend einbezogenen Abteilungen über die Bedeutung dieser Thematik sowie eine enge Zusammenarbeit zwischen allen betroffenen Verwaltungseinheiten. Zudem bedarf es einer kompetenten Steuerung, um die sektoral ausgerichtete Funktionsweise des Verwaltungshandelns auch in diesem Bereich in integrative Ansätze zu überführen. So ergibt sich der Bedarf der Ausweitung der Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance auf diesen Bereich. Nur damit ist es möglich, die komplexen (alten und neuen) Beziehungen zu managen, die für die Finanzierung zuständigen Akteure der öffentlichen Hand in die Nachhaltigkeitsdebatte einzubeziehen und die nötige Innovation und Kreativität zur Suche nach neuen Lösungen freizusetzen.

Folgenden zentralen Fragen ist in zukünftigen Projekten nachzugehen:

- Kommen die Investitionsgelder aus Quellen, die ökologisch und sozial verträglich und ethischen Ansprüchen genügen?
- Auf welche Weise und in Zusammenarbeit mit welchen Partnern (Finanzakteuren) können ökologisch und sozial verträgliche Finanzierungsformen entwickelt werden?
- Inwiefern könnte eine Kooperation mit Ökofonds eine alternative Finanzierungsquelle darstellen?

An der Frage, auf welche Weise eine nachhaltige Finanzierung gefördert werden könnte, sollte auch die Forschung ansetzen. Erfahrungen aus Best-Practice-Fällen müssten ausgewertet und kommuniziert werden, und die Erforschung neuer innovativer Lösungen wird als wichtig angesehen. Aber auch für die Frage, inwiefern ein Verständniswandel bei den betroffenen Akteuren im Bereich der nachhaltigen Finanzierung gefördert und beschleunigt werden könnte, sollte eine Antwort gesucht werden. Dabei gilt es, u.a. den Nutzen und den Sinn einer stärkeren Integration dieser Problematik in die ohnehin schon äußerst komplexe Thematik nachhaltiger Quartiere herauszuarbeiten und sie auch als Marketingfaktor zu nutzen.

13.2.3 Institutionalisierung eines langfristigen Umweltmanagements

Es werden bereits große Anstrengungen bei der Realisierung ressourcensparender umweltfreundlicher Gebäude und Quartiere gemacht, sowohl von öffentlichen als auch von privaten Akteuren. Um dem Anspruch eines nachhaltigen Quartiers aber langfristig gerecht zu werden, bedarf es eines anhaltenden Engagements in Form der Etablierung eines neuen Handlungsfeldes, und zwar der *Institutionalisierung eines langfristigen Umweltmanagements*.

In der vorliegenden Arbeit wurde aufgezeigt, dass die Berücksichtigung und Integration des Themenbereichs „Lebenszyklus von Gebäuden“ und des sich stetig weiter entwickelnden technischen Fortschritts z.B. im Bereich ressourcensparender Bauweisen in den nachhaltigen Quartieren bisher gar nicht oder nur in unzureichender Weise thematisiert wird. Heute entsprechen die Modellquartiere zwar dem Stand der aktuellen Forschung und Technik, doch in einigen Jahrzehnten oder vielleicht sogar in nur wenigen Jahren werden die ökologischen und energiesparenden Qualitäten überholt sein. Wie wird also mit dem Erneuerungsbedarf in den kommenden Jahren und Jahrzehnten umgegangen? Wie werden die Modellquartiere und die Gebäude dem technischen Fortschritt angepasst?

Hier wird die Meinung vertreten, dass ein institutionalisiertes, langfristiges Umweltmanagement notwendig ist. Doch wie sollte dieses konkret aussehen? Welche Themenbereiche und Maßnahmen sollte es umfassen, und auf welche Weise könnte es rechtlich verankert werden? Welche Maßnahmen sollten für alle Akteure obligatorisch sein? Welche Maßnahmen könnten durch Anreize und Sensibilisierung umgesetzt werden? Auf welche Weise könnten die auf den ersten Blick für die Akteure unattraktiven Maßnahmen für sie akzeptabel gestaltet und attraktiv kommuniziert werden? Welche Akteure sollte das Umweltmanagement einbinden? Welche Akteure sollten dafür verantwortlich sein und über Entscheidungskompetenzen verfügen? Auf welche Weise ist ein solches langfristiges Umweltmanagement zu fördern und zu institutionalisieren? Hier besteht großer Forschungsbedarf.

Hier wird die These vertreten, dass die Einführung eines solchen Handlungsfeldes nur gelingen kann, wenn es über ein umfassendes integriertes Konzept verfügt. Dieses müsste sowohl Zwangsmaßnahmen umfassen als auch Anreize und vor allem eine Sensibilisierung in Form einer angepassten Umweltkommunikation für die betroffenen Akteure. Zur Erarbeitung der Grundlagen des langfristigen Umweltmanagements sowie für dessen Umsetzung gilt es, die Steuerungsformen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation sinnvoll miteinander zu kombinieren. Ohne hierarchische Interventionen wird ein Umweltmanagement sicher nicht institutionalisiert werden können. Um die Akzeptanz dafür zu steigern und das Handlungspotenzial auszuschöpfen, sollten aber auch Anreize und in Kooperation erarbeitete Lösungen in Betracht gezogen werden. Die in dieser Arbeit herausgearbeiteten Vorzüge und Gefahren der Steuerungsform Kooperation und der Interaktionsform der Verhandlung können

hierbei als Grundlage genutzt werden.

Als gesetzliche Regelung wäre die Verankerung langfristiger Verpflichtungen zum Qualitätserhalt in Planungsdokumenten, wie z.B. in städtebaulichen Verträgen (in Deutschland), Grundstückskaufverträgen oder Sonderbauvorschriften (in der Schweiz), denkbar. So könnten z.B. folgende Verpflichtungen in Planungsdokumenten festgeschrieben werden:

- die Durchführung einer Evaluation der Energiesparleistung und der Materialqualität der Gebäude nach 10jährigem Bestehen oder sogar
- die regelmäßige Durchführung einer Evaluation der Energiesparleistung und der Materialqualität der Gebäude im Abstand von zehn Jahren verbunden mit der Verpflichtung, im Fall von Materialabnutzung und Leistungsreduktion Nachbesserungen durchzuführen.
- die Zahlung einer Langzeitabgabe von Grundeigentümern für Maßnahmen zum langfristigen Qualitätserhalt.

Sicher wird es gegen solche Regelungen regen Protest der Hauseigentümer geben, da diese Evaluationen und Nachbesserungen mit zusätzlichen Kosten verbunden sind. Grundsätzlich besteht hier die Gefahr, dass solche Abgaben auf die Mieten aufgeschlagen werden und dann die soziale Mischung gefährden. Es besteht weiterer Forschungsbedarf, um solche qualitätsmindernden Nebenwirkungen zu reduzieren und um neue Handlungsmöglichkeiten zu ermitteln.

Nachbesserungen können aber auch zu Kosteneinsparungen führen. Hier gilt es, diese Potenziale inwertzusetzen und auszuschöpfen. Als Akteur ist hier die öffentliche Hand gefragt, nicht nur zur Sensibilisierung der Grundeigentümer, sondern auch zur Förderung und Lenkung aktueller Forschung. So könnte die Entwicklung von Techniken, die mit relativ wenig Aufwand nachträgliche Verbesserungen ermöglichen, gefördert werden und die Hemmschwellen für die Akzeptanz solcher Maßnahmen verringern. Grundvoraussetzung für die Durchsetzung solcher Maßnahmen ist die Steuerungskapazität und insbesondere auch die Verhandlungsfähigkeit der öffentlichen Hand. Schafft sie es nicht, Anreize zu schaffen, Überzeugungsarbeit zu leisten und ggf. mit harten Mitteln einzugreifen, wird dieses Thema auch in Zukunft vernachlässigt werden, und die heutigen Modellquartiere werden ihre Modellhaftigkeit verlieren.

Noch ein anderer Aspekt gewinnt mit Blick auf den Lebenszyklus von Gebäuden an Bedeutung. Es geht um die Frage des Mehrwerts, den nachhaltige Quartiere in langfristiger Perspektive erbringen. Beim Vergleich eines neugebauten Passivhauses mit einem renovierten Kasernengebäude, die beide den gleichen Energiestandard aufweisen, ist interessant zu wissen, dass bei Berücksichtigung des Kriteriums der grauen Energie ein neugebautes Passivhaus erst in vierzig Jahren die gleiche Leistung erreicht hat wie das renovierte Kasernengebäude zum Zeitpunkt seiner Fertigstellung (Gespräch mit Delleske am 05.05.2007). Vor diesem Hintergrund bekommt die Renovierung bestehender Gebäude eine wesentlich größere Bedeutung, als ihr oft beigemessen wird, noch dazu, da es mittlerweile Methoden gibt, die auch energetische Sanierungen ermöglichen, ohne historisch und architektonisch hochwertige Häuserfassaden zu verunstalten. Bei einer umfassenden Betrachtung des Lebenszyklus und der Situationen, in denen Bestandsrenovierungen möglich sind, ist ein Neubau nicht nachhaltig. Der Wunsch nach Neubauten ist in Politik, Verwaltung und bei Investoren jedoch stärker ausgeprägt als die korrekte Berücksichtigung der Nachhaltigkeit. Werden die technisch bereits bestehenden Möglichkeiten kostenangemessener Bestandsanierungen berücksichtigt, die ja eine Anpassung der Gebäude an gestiegene Ansprüche bei der Energieeinsparung und die fortgeschrittene Technik beinhalten, sollte vor diesem Hintergrund auch die Institutionalisierung des Umweltmanagements machbar – wenn auch nicht einfach um- und durchsetzbar – sein.

13.2.4 Urbane Landwirtschaft

Es hat sich gezeigt, dass Ansätze urbaner Landwirtschaft in Projekten nachhaltiger Quartiere bisher nur punktuell und ausnahmsweise integriert werden. Dagegen kann eine sinnvolle Integration urbaner Landwirtschaft nicht nur aus ökologischen Gesichtspunkten (Verbesserung des Mikroklimas, Natur in der Stadt, ökologische Synergien etc.) sondern auch aus sozio-ökonomischen Gründen (räumliche Nähe zum Absatzmarkt, Konsumenten-Produzenten-Beziehungen, Absatzsicherheit für Produzenten, lokaler Konsum, Sensibilisierung der Bewohner für den Herkunftsort und die Qualität von Gartenbau- und Landwirtschaftsprodukten) von Bedeutung sein. Darüber hinaus kann die Landwirtschaft auch als soziales Integrationselement zur Förderung der Nachbarschaftsbeziehungen genutzt werden, wenn es sich z.B. um Mietergärten handelt oder um landwirtschaftliche Projekte, in denen ihre Mitglieder jährlich einen Beitrag zur Arbeitsleistung leisten. Jedoch wird dieses sozial-kulturelle Potenzial i.d.R. noch seltener ausgeschöpft als das ökologische. Ein innovatives Modellprojekt in dieser Hinsicht ist das

gemeinschaftliche interkulturelle Bio-Gartenbau-Projekt in dem dicht besiedelten Bezirk Berlin Kreuzberg, das vom Trägerverein „Bunte Beete e.V.“²²⁴ initiiert wurde und getragen wird. Es hat u.a. zum Ziel, soziale Integrationsprozesse zu fördern und das Bewusstsein für die gemeinsamen natürlichen Lebensgrundlagen zu stärken und könnte für zukünftige Planungen nachhaltiger Quartiere positive Anregungen bieten.

Interessant ist, dass das Thema Natur in der Stadt im Rahmen nachhaltiger Quartiere ein sehr präsenes Thema ist. Auch wenn es jeweils in unterschiedlicher Form behandelt wird, so bezieht es sich jedoch i.d.R. auf Dach- oder Fassendenbegrünungen und insbesondere auf öffentliche Grünflächen. Eine Verbindung zwischen Natur in der Stadt und urbaner Landwirtschaft und die Nutzung der öffentlichen und halböffentlichen Grünflächen und von Gebäudedächern für gartenbauliche oder landwirtschaftliche Zwecke ist dagegen nur in Ausnahmefällen zu beobachten. Dabei könnte die Nutzung öffentlicher Grünflächen für Projekte urbaner Landwirtschaft die Unterhalts- und Pflegekosten dieser Flächen senken. Auch wenn eine Anschubfinanzierung benötigt wird, ergibt sich langfristig eine positive Bilanz durch die Einnahmen aus dem Absatz der erwirtschafteten Produkte, wie Kosten-Nutzen-Rechnungen von Niwa ergeben haben (Gespräch 31.05.2012). Rentabel dürften diese Projekte auch sein, wenn bedacht wird, dass auch die Beauftragung international renommierter Landschaftsarchitekten und die Umsetzung ihrer meist kostenintensiven Projekte mit hohen Kosten verbunden sind. Darüber hinaus könnte die landwirtschaftliche Nutzung von Teilen öffentlicher Grünflächen einen Beitrag zur Belebung des öffentlichen Raumes leisten, der in vielen Modellquartieren aufgrund nicht funktionaler Gestaltung und fehlender Nutzerorientierung zu wenig belebt ist.

Eine Ursache für das bisher nur rudimentäre Vorhandensein urbaner Landwirtschaft liegt insbesondere darin, dass sich in der Stadtplanung die Trennung zwischen urbaner und landwirtschaftlicher Nutzfläche etabliert hat. Diese Trennung ist ebenfalls in der Bevölkerung wie auch bei konventionellen Landwirten fest verankert, so dass gar kein Interesse an einer Annäherung besteht. Jedoch ist seit einigen Jahren ein Bedeutungszuwachs des Themas urbane Landwirtschaft zu beobachten. Dies lässt sich mit den zunehmenden Umweltproblemen sowie dem in den letzten Jahren stetig zunehmenden Bewusstsein und Interesse in der Bevölkerung für lokale Produkte und Konsumenten-Produzenten-Beziehungen erklären.

In diesem Bereich besteht also noch großer Innovations- und Handlungsbedarf. Anregungen können dabei aus punktuellen Modellprojekten gewonnen werden, wie z.B. Gartenbau auf Dächern in Berlin, New York oder Vancouver. Vorbildhaft sind ebenfalls Umnutzungen ehemals industriell genutzter Gebäude zu landwirtschaftlichen Produktionsbetrieben²²⁵ (Becker 2011), die zudem umweltverträgliche Synergieeffekte im Sinne einer „ecologie industrielle“ nutzen. Inspirieren können z.B. auch die in Tokyo traditionell begründeten langjährigen Erfahrungen mit urbaner Landwirtschaft (Niwa 2009) und die positiven Erfahrungen, die Vancouver mit seiner Politik der „community gardens“²²⁶ gemacht hat.

Auch aus aktuellen Forschungsprojekten, wie z.B. dem deutschen BMBF-Projekt INSULA (ZALF 2011: 184), das von 2011 bis 2014 läuft und das u.a. die Bedeutung urbaner Landwirtschaft im Spannungsfeld von Nachhaltigkeit und Zukunftschancen sowie im Hinblick auf die Integration in strategisch-politische Konzepte untersucht, sind Anregungen für zukünftige Projekte zu erwarten.

Die Erarbeitung und Integration umfassender Mobilitätskonzepte und Grünkonzepte in die Quartiersplanungen von Prozessbeginn an sind seit Jahrzehnten etabliert. Analog werden umfassende integrierte Konzepte benötigt, die urbane Landwirtschaft in die Planung einbeziehen. Dies ist von Prozessbeginn an notwendig und sollte die ökologischen, ökonomischen und sozio-kulturellen Potenziale berücksichtigen und inwertsetzen. Herausforderungen werden bei diesen Konzepten u.a. darin liegen

- interessierte Produzenten zu finden. Konventionelle Landwirte neigen i.d.R. eher dazu, Nutzungskonflikte zu befürchten und aufgrund der kleinen Flächen zu erwarten, dass ihre Bewirtschaftung unrentabel sein wird. Vor diesem Hintergrund ist daher besonders die Herstellung von Nischenprodukten im Rahmen innovativer Projekte von Interesse. Diese werden i.d.R. von neuen Unternehmern, d.h. innovativen urbanen Neulandwirten, bewirtschaftet.
- die Integration gemeinschaftlicher Mietergärten als Chance zu nutzen und den Bewohnern damit die Möglichkeit zur Aneignung ihres direkten Wohn- und Quartierumfeldes zu eröffnen. In der

²²⁴ Für weitere Informationen: <http://www.stiftung-interkultur.de/berlin/berlin-kreuzberg-buntebeete> (Zugriff am 29.05.2012).

²²⁵ Wie z.B. eine ehemalige Berliner Malzfabrik, die zur Zeit zu einem Bio-Gemüsebaubetrieb mit integrierter Fischzucht umfunktioniert wird (Becker 2011).

²²⁶ Dabei handelt es sich um eine öffentlich geförderte, unkomplizierte Zwischennutzung urbaner Brachflächen für Gemeinschaftsgärten. Für weitere Informationen: <http://vancouver.ca/parks/parks/comgardn.htm> (Zugriff am 29.05.2012).

Tat könnten damit Aneignungsdefiziten, die im Moment in vielen öffentlichen (Grün-)Räumen zu beobachten sind, entgegengewirkt werden. Ein Risiko besteht jedoch darin, diese Mietergärten als Alibi-Partizipation zu missbrauchen. Dies würde – wie in den Fällen der Alibi-Partizipation bei öffentlichen (Grün-)Räumen – zur berechtigten Frustration in der Bewohnerschaft führen und folglich die langfristige Bewirtschaftung dieser urbanen landwirtschaftlichen Flächen aufgrund abnehmender Motivation gefährden. Es wird also keine Bürgerbeteiligung im Sinne von „top-down“-Ansätzen benötigt, sondern die Förderung bürgerschaftlichen Engagements und zivilgesellschaftlicher Eigeninitiativen.

Zur Erarbeitung dieser integrierten Konzepte ist es zum einen wichtig, die zukünftigen Produzenten von Beginn des Prozesses an zu integrieren, um so ihre Bedürfnisse berücksichtigen zu können. Zum anderen müssen die verschiedenen betroffenen Akteure (Investoren, Grünflächenämter etc.) miteinander kooperieren, um die Projekte der urbanen Landwirtschaft, die durch große Interdependenz mit anderen Fachbereichen gekennzeichnet sind, erfolgreich durchzuführen. Hier sind Steuerungsansätze im Sinne von Governance notwendig, um diese komplexen Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben zu bewältigen.

Trotz dieser Herausforderungen und vieler offener Fragen wird ein großes Potenzial in diesem Themenbereich gesehen. Weitere Forschung, der Erfahrungsaustausch mit bereits bestehenden innovativen Projekten und die gezielte Förderung zukünftiger Modellprojekte und Wettbewerbe können hier die nötigen Wissenslücken schließen. So könnten z.B. in zukünftigen Konversionsprojekten für erhaltenswerte historische (Industrie-)Bauten Wettbewerbe für innovative metabolische Projekte ausgeschrieben werden und besonders innovative Projekte damit gefördert werden.

13.2.5 Stoffströme und Synergieeffekte

Diese Thematik wurde in der vorliegenden Arbeit nur am Rande behandelt. In der Tat hat es sich bei den Fallstudien herausgestellt, dass regionale oder lokale Stoffströme und Synergieeffekte zwischen Produktion und Wohnquartieren i.d.R. noch keine Anwendung gefunden haben. Ausnahmen bestehen z.B. in der Tübinger Südstadt mit einem Holzverarbeitungsbetrieb (vgl. Kap. 7.1.2) und in der Solar-siedlung am Schlierberg (in direkter Nachbarschaft des Quartiers Vauban), wo ein Gewerbehaus in Plusenergie-Bauweise errichtet wurde. Dieses Gebäude, das mehr Energie produziert als es verbraucht, speist die überschüssige Energie in das Stromnetz ein.

Grundsätzlich ist für die Initiierung von Stoffströmen und Synergieeffekten zwischen Produktion und Wohnen eine Abkehr von der Funktionstrennung von Industrie- und Gewerbegebieten hin zu einer Integration in das übrige Stadtgefüge notwendig, um so gemischte Quartiere zu schaffen. Zumindest sollte dies in Bereichen und mit Betrieben versucht werden, mit deren Lärm- oder sonstigen Belästigungen eine Integration in Wohngebiete zu vereinbaren ist.

Die Nutzung von Stoffströmen zwischen großen Unternehmen oder zwischen Produktionsbetrieben und Wohnen stellt sich jedoch in der Praxis häufig als problematisch dar. Nicht nur werden für die Nutzung von Stoffen konstante Stoffströme und -mengen benötigt, die in der Praxis selten so bereitgestellt werden können. Auch ist die Vertraulichkeit von Informationen über die verwendeten Materialien und von Daten, die mit den Stoffströmen zusammenhängen, ein weiterer Hinderungsfaktor, weshalb Unternehmen an der Initiierung von Stoffströmen i.d.R. kein Interesse haben.

Interessant ist die Funktionsweise der Stoffströme kleinerer gewerblicher und benachbarter landwirtschaftlicher Betriebe oder von Nischenproduktionen, die im Quartier integriert sind, wie z.B. in der Tübinger Südstadt.

Die Thematisierung der Integration solcher Betriebe und der Nutzung von Stoffströmen müsste bereits relativ früh im Planungsprozess erfolgen, um die Anforderungen, die solche Ströme stellen, in der weiteren Planung berücksichtigen zu können. Eine Herausforderung besteht jedoch grundsätzlich darin, dass bei Planungsbeginn selten potentiell interessierte Gewerbebetriebe bekannt sind. Für Unternehmer dauert häufig die Realisierung eines Quartiers zu lange, weshalb zu Beginn der Planungsphase eines Projektes Unternehmer selten feste Zusagen geben. Hier besteht noch großer Bedarf in der Erforschung von Möglichkeiten, auf welche Weise diesem Problem begegnet werden kann. Auf folgende zentrale Fragestellungen gilt es eine Antwort zu finden: Auf welche Weise können Stoffströme und Synergieeffekte stärker genutzt werden? Welche Art von Betrieben eignet sich hierfür? Wie können die gesetzlichen Hürden reduziert werden? Für zukünftige Projekte bedarf es hier der Suche nach innovativen (Nischen-)Lösungen. Die Erfahrungen in der Tübinger Südstadt können da Anregungen bieten.

14 Synthese

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der Arbeit hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen Urban Governance und nachhaltigen Quartieren *querschnittsorientiert* resümiert²²⁷. Dabei werden die Antworten auf die Hypothesen (vgl. Kap. 12.1 - 12.3) zusammengeführt und zueinander in Beziehung gesetzt. Besonders wichtige Aspekte werden selektiv hervorgehoben, ohne aber allen wichtigen Aspekten und Zusammenhängen gleichermaßen gerecht werden zu können. Dafür sei auf das Kap. 12 verwiesen, in dem die Ergebnisse vertieft behandelt werden.

Es wird zunächst der Mehrwert (Kap. 14.1), den eine Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance für die Projektqualität bringen kann, herausgestellt. Auf die Grenzen, die die Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit von Urban Governance beschränken, wird in Kap. 14.2 eingegangen. Schließlich werden im Fazit (Kap. 14.3) die zentralen Forschungsergebnisse dieser Arbeit hervorgehoben. Dabei wird auch in zusammenfassender Form auf die Voraussetzungen eingegangen, derer es bedarf, um den Mehrwert von Urban Governance auch wirklich inwert setzen zu können. Zum Schluss wird aus den gewonnenen Erkenntnissen in Kap. 14.4 zukünftiger Forschungsbedarf abgeleitet.

14.1 Mehrwert von Urban Governance

Die Untersuchung hat gezeigt, dass eine Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance (im Gegensatz zu hierarchischer Steuerung und sektoralen Vorgehensweisen) die Integration komplexer Sachverhalte und Akteurskonstellationen ermöglichen kann. Eine solche Steuerung fördert die Bearbeitung der äußerst komplexen und interdependenten Themenfelder der Nachhaltigkeit und zwar insbesondere dadurch, dass sie eine Grundlage bietet für vernetzte und interdisziplinär ausgerichtete Arbeitsweisen sowie für die Integration der betroffenen Akteursgruppen aus unterschiedlichen institutionellen Kontexten. Von zentraler Bedeutung sind dabei die **Steuerungsform Kooperation** und eine gezielte **horizontale und vertikale Koordination** (vgl. Kap. 12.2.1). In der Tat haben sich die kooperativen Instrumente in der Prozessgestaltung als ein determinierender Faktor für die Projektqualität erwiesen: Die Entwicklung, Koordination und Implementierung zielgerichteter, situations- und bedarfsbezogener informeller kooperativer Instrumente und ihre Koordinierung und Kombination mit formellen Instrumenten haben zum Gelingen der Projekte in hohem Maße beigetragen.

Einen Mehrwert für die Projektqualität bringt eine Steuerung im Sinne von Urban Governance auch durch die **Integration betroffener Akteursgruppen**. Dies geschieht z.B., wenn das Know-how von Akteuren, die in traditionelle Prozesse nicht einbezogen würden, inwert gesetzt wird und zudem der fachliche Austausch gefördert werden kann. Dies wiederum erhöht nicht nur die Projektqualität (z.B. durch eine stärkere Funktionalität und Nutzerorientierung), sondern führt auch zu einer Steigerung der Akzeptanz des Projekts durch die Akteure, was wiederum die langfristige Nachhaltigkeit fördert. Darüber hinaus kann durch die frühzeitige Einbindung und Vermittlung zwischen unterschiedlichen Akteursinteressen die Prozessdauer reduziert werden.

Es hat sich gezeigt, dass diese Koordinations- und Integrationsmechanismen eine wichtige Voraussetzung sind, um vor dem Hintergrund des hohen **Zeitdrucks**²²⁸, dem sich diese großen und komplexen Projekte häufig gegenüber sehen qualitativ hochwertige Ergebnisse zu erzielen. Auch bieten sie einen fruchtbaren Rahmen für **gemeinsame Lernprozesse** der Akteure (z.B. in interdisziplinären Arbeitsgruppen) und für die Entwicklung von Verfahrenskreativität. Lernprozesse und Verfahrenskreativität sind für die Projektqualität entscheidende Faktoren: Erstens, da es sich bei der Realisierung und dem Erhalt von nachhaltigen Quartieren, um ein relativ neues Tätigkeitsfeld handelt, bei dem noch ein großer Forschungs- und Erfahrungsbedarf besteht. Zweitens, da es immer situationsgerechter und angepasster Lösungen bedarf, da jeder Kontext und jede Situation anders aussieht. Und drittens, da es einer ständigen Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen und Entwicklungsstadien bedarf, um die Qualitäten auch auf Dauer zu erhalten. Eine innovative und flexible Prozessorganisation, die im Rahmen von Urban Governance ermöglicht wird, ist dabei eine wichtige Voraussetzung.

²²⁷ Einige der Ergebnisse sind bereits unter Schäffer (2012) erschienen.

²²⁸ Z.B. durch einen hohen Wohnungsneubaubedarf aufgrund eines angespannten Immobilienmarkts, die Renditeerwartungen der Investoren, die die Dauer des Brachliegens ihrer Flächen möglichst gering halten möchten, oder durch die Verbindung und gegenseitige Abhängigkeit mit anderen großen städtebaulichen Projekten oder Großveranstaltungen (Expo, Salon européen de l'habitat etc.).

Eine große Herausforderung besteht im Umgang mit der Flexibilität: Es braucht, wie bereits erwähnt, eine flexible Prozessorganisation und einen flexiblen Umgang mit zu definierenden und definierten Zielbereichen. Eine ausreichende Flexibilität ist eine unerlässliche Voraussetzung zur Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen und Entwicklungstendenzen, aber auch zur Förderung von Eigeninitiativen der Akteure und zur Entwicklung innovativer Lösungen. Eine Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance ermöglicht die benötigte Flexibilität. Eine kooperative Projektentwicklung anstelle eines hierarchisch erarbeiteten Vorgabenkatalogs hat sich in den Fallstudien als qualitätsfördernd erwiesen. Die große Herausforderung besteht jedoch in der Gratwanderung zwischen einem ausgewogenen Maß an Flexibilität und anspruchsvollen, qualitätssichernden Zielvorgaben für die Quartiersrealisierung.

14.2 Grenzen von Urban Governance

Bedingt durch interne und externe Einflussfaktoren sehen sich die Urban Governance-Prozesse im Rahmen der Realisierung und des langfristigen Qualitätserhalts nachhaltiger Quartiere mit natürlichen und systemimmanenten Grenzen konfrontiert, die sie in ihrer Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit einschränken. Im Folgenden wird auf diese Grenzen näher eingegangen, wobei sie auf vier Ursachen²²⁹ zurückgeführt werden:

Mangelhafte Ausgestaltung von Urban Governance in der Praxis

Wie in der Arbeit an verschiedenen Stellen aufgezeigt wurde, entstehen Qualitätseinbußen, wenn die Urban Governance-Merkmale unzureichend ausgeprägt sind. Die Erfüllung der Merkmale ist also eine notwendige aber nicht hinreichende Bedingung für das Inwertsetzen des Mehrwerts von Urban Governance. In den untersuchten Beispielen manifestierten sich Defizite insbesondere bei dem Merkmal der Multiakteurskonstellationen bzw. der Trilateralität sowie bei der Umsetzung und dem „Leben“ der Steuerungsform Kooperation und der kooperativen Instrumente.

Im Hinblick auf die Multiakteursstrukturen hat sich gezeigt, dass sich bei fehlender Integration wichtiger Akteursgruppen in den Prozess die Projektqualität verringert und zwar trotz intensiver Kooperation der übrigen beteiligten Akteure. Neben der Verringerung der Projektqualität besteht auch ein **Legitimationsproblem** bei der Art und Weise, wie die Urban Governance-Prozesse ausgestaltet werden, und dies umso mehr unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsperspektive. Während aus theoretischer Sicht gerade durch die Integration aller Akteursgruppen (Ausrichtung auf **Trilateralität**) diese Legitimation gegeben sein sollte, bestehen in der Planungspraxis Legitimationsdefizite aufgrund der unzureichenden Integration der Zivilbevölkerung. Die Untersuchung hat gezeigt, dass durch die Integration der Zivilbevölkerung und sozio-kultureller Trägerorganisationen eine Verbesserung der Projektqualität erreicht werden kann (vgl. Kap. 12.2.2). Eine umfassende auf Partnerschaft ausgerichtete Partizipation der Zivilgesellschaft könnte auch der öffentlichen Hand zu einer stärkeren Stellung bei der Wahrung der Nachhaltigkeitsziele gegenüber den Handlungsorientierungen privater Investoren verhelfen. Dennoch erfolgt eine Integration und Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren in der Praxis bisher nur in begrenztem und meist unzureichendem Maß und wird häufig auch von der öffentlichen Hand unzureichend genutzt, oder die Belange der Zivilgesellschaft werden, wenn sie erfolgt, unzureichend in die Planungen integriert. Neben der mangelhaften Integration der Zivilbevölkerung hat im Fall Neu-Oerlikon auch eine unzureichende Integration der Akteure der sozialen Dimension zu Qualitätseinbußen geführt. So wurden sozio-kulturelle Trägerorganisationen nicht am Planungsprozess beteiligt und die konzeptionelle Planung der sozialräumlichen Infrastruktur und sozialräumlicher Versorgungscluster fehlte in den Planungsgrundlagen. Die Legitimation der Entwicklung nachhaltiger Stadtteile ist deshalb insbesondere vor dem Hintergrund des Nachhaltigkeitsaspekts, bei dem die Partizipation und die Integration der Nutzerbedürfnisse berechtigterweise einen zentralen Stellenwert einnehmen, fragwürdig.

Der zweite große Bereich, in dem die Wirksamkeit von Urban Governance stark reduziert wird, besteht in der **Umsetzung der kooperativen Instrumente bzw. dem „Leben“ der Steuerungsform Kooperation in der Praxis**. In der Tat ist eine Kluft zu beobachten zwischen der (theoretischen) Konzeption der auf Kooperation ausgelegten Organisationsformen, Instrumente und Prozesse und der Art und

²²⁹ Es sei angemerkt, dass die im Folgenden aufgeführten Grenzen teilweise auch in mehrere Kategorien eingeordnet werden können: So können z.B. die Grenzen durch die Parität der Partnerschaften oder die fehlende Akteurskontinuität sowohl als einschränkende Rahmenbedingung verstanden werden als auch in Verbindung mit der Funktionsweise von Urban Governance gebracht werden.

Weise, wie diese von den beteiligten Akteuren umgesetzt bzw. „gelebt“ werden. Diese Kluft kam überraschend oft durch individuelles Akteursverhalten bzw. individuelle Handlungsorientierungen zustande, auf die im folgenden Punkt näher eingegangen wird.

Individuelle Handlungsorientierungen und individuelles Verhalten der beteiligten Akteure

An sehr vielen Stellen wurden Qualitätseinbußen durch die individuellen Handlungsorientierungen und Verhaltensweisen der Akteure aufgezeigt. Diese zeigten sich i.d.R. immer im Zusammenhang mit der Steuerungsform Kooperation bzw. bei der Umsetzung kooperativer Instrumente, d.h. in Form einer mangelhaften Kooperationsbereitschaft der Akteure. Kooperation bedeutet nämlich immer auch die **Abgabe bzw. die Umverteilung von Kompetenzen bzw. Macht**. Dies erfordert ein Umdenken der Akteure und Einüben in der neuen Art der Zusammenarbeit, um langfristig von den Vorteilen der Steuerungsform Kooperation profitieren zu können. Gerade zu Prozessbeginn ist dies ein determinierender Faktor, der über die Qualität des weiteren Prozesses maßgeblich entscheidet. Im Realisierungsprozess des Quartiers Kronsberg entstand ein solch kritischer Moment bei der Einführung der vernetzten Arbeitsweisen. Die in diesem Rahmen neu eingeführten Organisationsstrukturen und -abläufe bzw. die damit verbundene Neustrukturierung von Entscheidungskompetenzen werden häufig nicht sofort, sondern erst im Laufe des Prozesses von den Akteuren verinnerlicht. Akteure der Verwaltung müssen sich nicht nur umorientieren und eingespielte Handlungsmuster an die neuen Strukturen anpassen, sondern auch den damit verbundenen befürchteten Machtverlust akzeptieren. Es hat sich jedoch gezeigt, dass nicht alle Akteure bereit sind, sich diese neuen Arbeitsweisen auch wirklich anzueignen, und dies sowohl auf der Sachbearbeiter- als auch auf den unterschiedlichen Führungsebenen. Dies führt zu Reibungsverlusten durch „Untergehen der Kooperationsstruktur“, z.B. durch gezieltes Zurückhalten von Information und eigenständiges, sektorales, unkoordiniertes und konkurrenz- und machtbasiertes Handeln.

Eine Herausforderung liegt auch darin, dass eine verbindliche Kooperation eine gute Führung erfordert. Eine positive Einstellung und Kommunikation der Führungspersonen gegenüber kooperativen Arbeitsweisen ist in dieser Hinsicht unerlässliche Voraussetzung. Nicht alle Führungspersonen sind jedoch Kooperation gegenüber positiv eingestellt. Viele sehen in ihr keine Notwendigkeit oder befürchten durch sie einen Macht- und Einflussverlust, weshalb sie traditionelles, sektorales Verwaltungshandeln vorziehen.

Inwiefern der Mehrwert von Urban Governance inwert gesetzt werden kann, hängt also davon ab, wie weit die Akteure bereit sind, sich auf die neuen Arbeitsweisen einzulassen, mit allen damit verbundenen Konsequenzen für sie. Das bedeutet, dass letztlich in der wichtigsten Ressource von Urban Governance, nämlich den beteiligten Akteuren selbst, auch die größte Grenze liegt. Vor diesem Hintergrund sollte in Zukunft die Kooperation aus der Perspektive der Verhaltensforschung näher betrachtet werden. Unter Beachtung der Tatsache, dass es unterschiedliche menschliche Sozialisationsformen gibt (vgl. auch Douglas 1991 zit. in Dienel 2010: 274), die nicht alle gleichermaßen mit der Steuerungsform Kooperation kompatibel sind, werden die in dieser Arbeit gemachten Beobachtungen verständlich, aber die darin liegenden Herausforderungen nicht gelöst.

Der Realisierungsprozess des Quartiers Kronsberg hat in diesem Zusammenhang u.a. gezeigt, dass ein angemessenes Prozessmanagement, ein offenes, auf Vertrauen beruhendes Kooperationsklima und Mechanismen zur Konfliktregelung wesentliche Faktoren sind, um das Inwertsetzen der positiven Seiten der Kooperation zu ermöglichen. Eine gezielte Sensibilisierung der Akteure und insbesondere von Führungspersonen gegenüber den Vorteilen einer kooperativen und koordinierenden Steuerung sowie interdisziplinärer Denkweisen und Handlungsansätze als Antwort auf interdependente Probleme kann bei einigen Akteuren einen Verständniswandel fördern. Auch durch politischen Druck zu kooperativen vernetzten Arbeitsweisen und eine an die Kooperation gebundene Ressourcenbereitstellung können kooperationskompatible Rahmenbedingungen gefördert und Akzeptanzprobleme gemindert werden.

Für die Zukunft scheint die Begleitung von Urban Governance-Prozessen durch ein *Kooperationsmanagement*²³⁰ (Dienel 2010: 276) zur „Entwicklung einer belastbaren Kooperationskultur“ eine interessante Maßnahme zu sein, um mit dieser Problematik umzugehen. Jedoch braucht es dafür zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen, und es ist fragwürdig, ob die „kooperationsunwilligen“ Ak-

²³⁰ Kooperationsmanagement wird von Dienel (2010: 276) als „angewandte, multidisziplinäre Wissenschaft der Analyse und Gestaltung von Kommunikations- und Kooperationsprozessen“ bezeichnet. „Kooperationsmanagement begleitet Kooperationspartner [...], untersucht und zeigt Regeln, Routinen, Verhaltensweisen und Konflikte auf, die eine erfolgreiche Zusammenarbeit behindern können, und fördert dadurch die Entwicklung einer belastbaren Kooperationskultur.“

teure bereit sind, diese bereitzustellen und ein solches Kooperationsmanagement auch zu akzeptieren.

Rahmenbedingungen

Auf den ersten Blick erscheinen schwierige Rahmenbedingungen, insbesondere der **Mangel an personellen, finanziellen und zeitlichen Ressourcen**, die Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit von Urban Governance in starkem Maße zu begrenzen. Bei genauerem Hinsehen konnte aber beobachtet werden, dass durch Urban Governance – vor dem Hintergrund einer umfassenden und langfristigen Gesamtbetrachtung – Ressourcen eingespart werden können (vgl. Kap. 12.3). So wurde an mehreren Stellen in der Arbeit herausgearbeitet, inwiefern isoliertes, sektorales, unkoordiniertes Denken und Vorgehen nicht nur die Projektqualität reduzieren, sondern letztlich auch ressourcenaufwendiger sind. Dennoch wird z.B. Zeitdruck häufig als Grund verstanden, Akteursgruppen auszuschließen oder an traditionellen sektoralen Arbeitsweisen festzuhalten. Es wird dabei übersehen, dass ein gewisser zusätzlicher Ressourceneninput, der zu Prozessbeginn oder in seinem Verlauf zur Etablierung der neuen Arbeitsweisen oder für die Integration zusätzlicher Akteursgruppen geleistet wird, bei langfristiger Betrachtung zu Ressourceneinsparungen führt („Vorsorge ist besser (zeit- und geldsparender) als Nachbessern“). Auch hier scheint ein Verständniswandel notwendig zu sein, bei dem Zeiteinsparungen als eine Folge von Kooperation und Koordination verstanden werden. Insbesondere für die Fortsetzung von Urban Governance (wenn auch in reduzierter und angepasster Form) während der Nutzungsphase muss der Nutzen für die Akteure deutlicher kommuniziert werden, insbesondere auch vor dem Hintergrund der begrenzten Ressourcen (desolate kommunale Haushaltslage, Personalabbau, Arbeitsverdichtung etc.).

Ein Risiko liegt bei Urban Governance eindeutig in der fehlenden **Parität der Partnerschaften**, d.h. in Machtasymmetrien aufgrund unterschiedlicher Ressourcenausstattung. Dies manifestiert sich bspw. in Fällen, in denen private Grundeigentümer Handlungsorientierungen verfolgen, die mit den Zielen nachhaltiger Quartiere inkompatibel sind und die öffentliche Hand aufgrund rechtlicher Rahmenbedingungen minimale Handlungsspielräume hat. In solchen Fällen ist die Wirksamkeit von Urban Governance in der Tat beschränkt. Die Parität der Partnerschaften wird auch häufig deutlich bei fehlender oder unzureichender Integration der Zivilbevölkerung.

Ein Faktor, der die Steuerung in den Urban Governance-Prozessen erschwert, liegt in der **Fluktuation** der beteiligten Akteure. Grundsätzlich ist zu beobachten, dass die Grundeigentumsstrukturen während eines Urban Governance-Prozesses keineswegs starr sind, sondern sich im Laufe des Prozesses verändern. Dies erschwert eine einheitliche Planung. Bei ehemaligen Brachflächen kommt das Problem hinzu, dass die Grundeigentümer hinsichtlich des zeitlichen Horizonts der Inwertsetzung ihrer Flächen unterschiedliche Ziele verfolgen. Fluktuationen sind aber auch innerhalb der Verwaltung (Personalwechsel), in den intermediären Instanzen oder bei den Bewohnern zu beobachten. Um den negativen Auswirkungen einer fehlenden **Akteurskontinuität** entgegenzuwirken, braucht es also institutionalisierte Kooperationsstrukturen.

Funktionsweise von Urban Governance

Eine Grenze von Urban Governance und der Steuerungsform Kooperation liegt darin, dass sie mit dem **Faktor Unsicherheit** und den daraus folgenden **Transaktionskosten** umgehen können muss, um den möglichen Mehrwert nicht zu reduzieren. In kooperativen Arrangements können bei **divergierenden Akteursinteressen** leicht Konflikte und Blockaden entstehen. Aber selbst bei gleichen Handlungszielen, z.B. der Festlegung des qualitativ höchstwertigen Nachhaltigkeitsstandards bei einer konkreten Maßnahme, können Divergenzen zwischen den Akteuren entstehen, wenn dem Ziel „qualitativ hochwertig“ unterschiedliche, objektiv nicht messbare Bewertungsmaßstäbe zugrunde gelegt werden. Wenn beide Konfliktparteien von der Korrektheit ihres Bewertungsmaßstabes überzeugt sind und sich somit im Recht sehen und eine objektive Bewertung z.B. aufgrund unzureichenden Forschungsstands nicht möglich ist, ist eine Einigung zwischen den Kooperationspartnern äußerst schwierig.

Während in hierarchischen Steuerungsformen Vorgaben von oben durch Zwang durchgesetzt werden können, muss in kooperativen Arrangements eine Einigung zwischen den Akteuren über Verhandlungsprozesse erzielt werden. Ob dabei eine Einigung erzielt werden kann, hängt sowohl von äußeren als auch von inneren, weichen Faktoren ab (vgl. ARL 1995; Diller 2001; Schäffer 2003). Kommt es zu keiner Einigung, können ggf. Qualitäten nicht erreicht werden, oder der Investor zieht sich zurück, und es wird nicht bzw. weniger gebaut.

Die Etablierung institutioneller Regelsysteme kann helfen, Unsicherheit und Transaktionskosten zu reduzieren. Zudem haben in den untersuchten Fällen die Flexibilität, die Problemlösungs-, die Beziehungs- und die Anpassungsfähigkeiten der beteiligten Akteure, ihr gegenseitiges Abhängigkeitsver-

hältnis und auch Kooperationserfolge dazu beigetragen, Einigungen zu erzielen. Eine weitere wichtige Voraussetzung für Einigungsprozesse sind auch die Kommunikationsbereitschaft und die Art der Kommunikation zwischen den divergierenden Parteien. Ein beteiligter Akteur merkt in diesem Zusammenhang hinsichtlich des Umgangs mit Interessendivergenzen an, dass er die Erfahrung gemacht hat, dass ein Akteur „mehr mit seinen Gegnern reden muss und weniger mit seinen Kollegen“ (I-5 2007). Ein intensiver Gedankenaustausch mit diesen Gegnern, die Bereitschaft die gegenseitigen Anliegen ernst zu nehmen und der Wille, gemeinsam nach für beide Seiten akzeptablen Lösungen zu suchen, sind förderliche Faktoren für den Umgang mit Interessendivergenzen. In der Tat scheinen Interessendivergenzen gerade dann zu eskalieren und in Konflikte oder Blockaden zu münden, wenn eben diese Kommunikation und der notwendige Respekt zwischen den gegensätzlichen Parteien nicht vorhanden sind.

Divergierende Interessen, Handlungsziele und Bewertungsmaßstäbe der beteiligten Akteure und der Umgang mit ihnen werden aber eine Herausforderung für die kooperativen Arrangements bleiben.

14.3 Fazit und Ausblick

Grundsätzlich kann als Ergebnis der Untersuchung festgehalten werden, dass eine Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance im Vergleich zu einer klassischen hierarchischen Steuerung mit sektoralen Arbeitsweisen ohne Integration der betroffenen Akteursgruppen eine notwendige aber nicht hinreichende Bedingung zur Verbesserung der Projektqualität darstellt. In der Arbeit wird anhand konkreter Beispiele erläutert, dass der Mehrwert einer solchen Steuerung nur unter bestimmten Voraussetzungen inwert gesetzt werden kann. Gleichwohl unterliegt Urban Governance einer Vielzahl von Grenzen, die ihre Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit beschränken.

Trotz der notwendigen Voraussetzungen und identifizierten Grenzen wird zu einer Steuerung im Sinne von Urban Governance keine Alternative gesehen. Es gilt vielmehr, die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen und sich der Grenzen bewusst zu sein, um so gut wie möglich den Mehrwert ausschöpfen zu können.

Im Folgenden werden zentrale Aspekte der Forschungsergebnisse dieser Arbeit noch einmal hervorgehoben. Diese sind als Querschnittsschlussfolgerungen insbesondere aus den in Kap. 12 aufgeführten Erkenntnissen zu verstehen.

Aufbau des Urban Governance-Systems

Eine große Herausforderung im Rahmen der Realisierung nachhaltiger Quartiere ist die Definition und Umsetzung der Ziele im Zusammenhang mit der Ausrichtung auf Nachhaltigkeit. Aufgrund der Vielzahl der beteiligten Akteure mit ihren unterschiedlichen Handlungsorientierungen liegt hier die Herausforderung darin, zu einer Einigung und zu einer Festlegung der Ziele auf möglichst hohem Nachhaltigkeitsniveau zu gelangen. Dabei hat sich in den Fallstudien gezeigt, dass insbesondere in den folgenden Zielbereichen große Interessendivergenzen zwischen den Akteuren bestanden:

- soziale Mischung (bzw. die Festlegung der Anteile an Wohnnutzung und an unterschiedlichen Wohnformen);
- umweltgerechte Mobilität (insbesondere der Stellenwert des MIV der Umgang mit ihm sowie die Festlegung der Anzahl der Parkplätze);
- funktionale Mischung (Nutzungsanteile und Umfang der Mischung);
- Anteile und Gestaltung der Grünflächen;
- Aufteilung des (finanziellen) Mehrwerts und der Nutzungsanteile auf die Stakeholders.

In Konversionsprojekten sind darüber hinaus die Altlastensanierung, der Umgang mit bestehender Bausubstanz und die Zulassung und Förderung von Zwischennutzungen häufiger Gegenstand von Interessendivergenzen.

Der Motor für die Zusammenarbeit lag für die Akteure in der Realisierung der gemeinsamen groben Vision (d.h. Bau eines nachhaltigen Quartiers) und zwar mit möglichst hohem Zielerreichungsgrad ihrer eigenen individuellen Handlungsorientierungen. Die Lösung der Interessendivergenzen in den erwähnten Themenbereichen ist dafür eine wichtige Voraussetzung. So ist es zu erklären, dass sich die Lösung der Interessendivergenzen in diesen Themenbereichen als Zentrum der Urban Governance-Systeme herauskristallisiert hat.

Die zu Prozessbeginn entwickelten und etablierten Urban Governance-Systeme einschließlich der zentralen kooperativen Instrumente zur Prozesssteuerung (z.B. der integrativen Stadtentwicklung, der

kooperative Projektentwicklung und der vernetzten Stadtteilarbeit im Fall Kronsberg sowie der Entwicklungsrichtplanung in Neu-Oerlikon) haben sich im Großen und Ganzen als äußerst wirksam zur Bearbeitung dieser komplexen und interdependenten Projekte erwiesen. Sie wurden über den gesamten Prozessverlauf beibehalten, wenn auch im Laufe der Zeit weiterentwickelt, um zusätzliche, ursprünglich nicht ausreichend berücksichtigte Themenbereiche erweitert und an neu gewonnene Erkenntnisse und veränderte Rahmenbedingungen angepasst.

Im Hinblick auf die Wahl des Steuerungsmodells im Rahmen der Urban Governance-Prozesse kann als interessantes Ergebnis festgehalten werden, dass letztlich nicht die Form des Steuerungsmodells für die Projektqualität ausschlaggebend ist, sondern die Art der individuellen und institutionellen Handlungsorientierungen der Akteure und die Präsenz mindestens einer Instanz, die die Definition und Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele sichert. Diese Schlussfolgerung wird im Folgenden vertiefend thematisiert.

Grenzen der Steuerungsform Kooperation und der Interaktionsform Verhandlung zur Sicherung der Nachhaltigkeitsziele

Die Interaktionsform Verhandlung hat es in den Fallstudien i.d.R. ermöglicht, dass die Akteure mit ihren unterschiedlichen divergierenden Handlungsorientierungen Lösungen im Sinne einer nachhaltigen Quartiersentwicklung aushandeln konnten. Jedoch haben sich in Neu-Oerlikon auch Grenzen dieser Interaktionsform sowie der Steuerungsform Kooperation, die sich in Form von Projektqualitätseinbußen manifestierten, gezeigt (vgl. Kap. 11.4.5 und Kap. 12.2.3).

Aus dieser Beobachtung kann der Schluss gezogen werden, dass in gewissen Situationen auch hierarchische Interventionen bzw. das Eingreifen der öffentlichen Hand durchaus vonnöten sind. Dieses Erkenntnis führt wiederum zu einer wichtigen Schlüsselfrage: Wieviel Kooperation und wieviel Hierarchie braucht eine Prozesssteuerung, um eine hohe Projektqualität im Sinne einer nachhaltigen Quartiersentwicklung zu sichern? Mit anderen Worten, in welchem Verhältnis sollten kooperative Arbeitsweisen und hierarchische Interventionen stehen?

Diese Frage kann nicht allgemein beantwortet werden, vielmehr hängt die Antwort vom Einzelfall ab. Viel wichtiger als das Verhältnis von Kooperation und Hierarchie ist die Präsenz von Akteuren mit einem anspruchsvollen Nachhaltigkeitsverständnis. Die Arbeit zeigt auf, dass folgende Faktoren sich in Urban Governance-Systemen positiv auf die Definition und Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele auswirken:

- Eine **starke Stellung der öffentlichen Hand und hierarchische Interventionen** haben ihre Berechtigung und bringen einen Nutzen dann, wenn individuelle oder institutionelle Handlungsorientierungen (z.B. zu hohe Renditeerwartungen privatwirtschaftlicher Akteure) die Projektqualität im Sinne einer nachhaltigen Quartiersentwicklung einschließlich der Zielgruppenorientierung des Projekts gefährden. Voraussetzung für ein qualitätsförderndes Eingreifen der Akteure der öffentlichen Hand ist jedoch, dass sie die Realisierung der Nachhaltigkeitsziele als eine wichtige Aufgabe verstehen und einsehen, dass dadurch ein **Mehrwert (nachhaltige Quartiersentwicklung als Standortfaktor)** entsteht. Dies setzt wiederum eine Auffassung voraus, in der die nachhaltige Quartiersentwicklung mit starker Nutzerorientierung als Standortfaktor verstanden wird, der international ausgerichteten, renommierten Modellprojekten mit Leuchtturmwirkung im Wert zumindest gleichkommt. Im Zusammenhang mit der Neudefinition von Nutzungsanteilen im Rahmen von Umzonungen oder in Deutschland auch im Rahmen von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen könnte die Machtposition der öffentlichen Hand noch stärker zur Durchsetzung von Nachhaltigkeitszielen genutzt werden.
- In Urban Governance-Systemen, in denen die privatwirtschaftlichen Akteure (Grundeigentümer und kommerzielle Investoren) aufgrund ihrer Ausstattung mit Handlungsressourcen in Form von Grundeigentum oder Finanzen eine starke Machtstellung inne haben, ist die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand häufig beschränkt. Die im vorhergehenden Punkt angesprochenen hierarchischen Interventionen sind in einer derartigen Konstellation nur in begrenztem Maße möglich. In solch einer Konstellation bedarf es der **Information und der Sensibilisierung der privatwirtschaftlichen Akteure für den (finanziellen und langfristigen) Nutzen** bestimmter Maßnahmen, die auf den ersten Blick für sie als unrentabel erscheinen. Mit anderen Worten gilt es, die Vorteile und den Mehrwert des Standortfaktors „nachhaltige Quartiersentwicklung“ herauszuarbeiten und für die privatwirtschaftlichen Akteure sichtbar zu machen. Wie es sich in Neu-Oerlikon im Laufe der Zeit gezeigt hat, haben die Qualitäten, die ein nachhaltiges Quartier birgt, tatsächlich zu einem Mehrwert für die einzelnen Immobilienprojekte geführt und waren als wichtiger Standortfaktor auch für die Investoren und für den Werterhalt ihrer Projekte von Bedeutung.
- Die Präsenz von **Investoren mit langfristigen Renditeerwartungen** ist eine essentielle Vor-

aussetzung, um eine hohe Projektqualität sichern zu können. Investoren mit kurzfristigen oder gar spekulativen Renditeerwartungen sind als Partner zur Realisierung und zum Erhalt nachhaltiger Quartiere ungeeignet. Da solche Akteure i.d.R. gegenüber einem langfristigen Mehrwert für ihre Immobilienprojekte indifferent sind, bleibt in solchen Situationen nur die – meist begrenzte – Möglichkeit, über hierarchische Interventionen die Definition und Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele so gut wie möglich zu sichern.

- Die starke Präsenz von **gemeinnützig orientierten Investoren** (Tübinger Südstadt) oder die Realisierung des Projekts durch zivilgesellschaftliche Initiativen (Les Pugessies, EVA-Lanxmeer, GWL) fördern die Ausrichtung des Projekts auf eine nachhaltige Quartiersentwicklung und sichern eine starke Nutzerorientierung. Ferner helfen sie aufgrund der starken Identifizierung der Bewohner mit ihrem Quartier, die errungenen Qualitäten auch auf Dauer zu erhalten (Projektnachhaltigkeit). Auch reduzieren sie die Gefahr von Bodenspekulationen in langfristiger Sicht, unter der Voraussetzung, dass entsprechende Klauseln in den Grundstückskaufverträgen verankert sind. Hier besteht jedoch noch Verbesserungspotenzial für die Zukunft.
- Eine **umfassende Partizipation**, d.h. die Zusammenarbeit mit den zukünftigen Nutzern und Trägern sozio-kultureller Einrichtungen ist ein unumgänglicher Faktor, um die Projektausrichtung auf die Nutzerbelange zu gewährleisten. Zudem kann eine intensive Partizipation die Machtstellung der öffentlichen Hand verstärken. Dies ist vor allem in Prozessen hilfreich, in denen die öffentliche Hand aufgrund der dominierenden Machtposition privatwirtschaftlicher Akteure nur einen begrenzten Handlungsspielraum zur Sicherung der Nachhaltigkeitsziele hat.

Im Hinblick auf das Urban Governance-Merkmal des Mix von Steuerungsformen kann also zusammenfassend festgehalten werden, dass die Steuerungsform Hierarchie keineswegs nur eine negative Konnotation hat und zugunsten der Kooperation in den Hintergrund gedrängt werden sollte. Vielmehr ist sie selbst in kooperativen Arrangements ein wichtiger Faktor zur Sicherung der Nachhaltigkeitsziele, es sei denn, das Projekt wird von privaten gemeinnützig orientierten oder für den Eigenbedarf produzierenden Akteuren²³¹ durchgeführt, die in der Realisierung einer anspruchsvollen nachhaltigen Entwicklung eine wichtige Aufgabe sehen.

Multiakteurskonstellationen: Die Bedeutung der Integration aller betroffenen Akteursgruppen bzw. ihrer Repräsentanten und die Kompetenzverteilung zwischen ihnen

Im Hinblick auf das Urban Governance-Merkmal der Multiakteurskonstellationen weist die Mehrzahl der Fallstudien noch großes Verbesserungspotenzial auf. Insbesondere die Zivilgesellschaft und Akteure, die die soziale Dimension (soziale Entwicklungsplanung, Trägerorganisationen etc.) vertreten, bedürfen in der Zukunft einer stärkeren Berücksichtigung und Integration im Prozess.

Der einfachen, aber sehr zentralen Fragestellung „**Wer ist betroffen?**“ muss noch mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Und zwar gilt es, diese Frage nicht nur zu Prozessbeginn zu stellen, sondern sie muss während des gesamten weiteren Prozessverlaufs und im Zusammenhang mit allen thematischen Handlungsfeldern immer wieder gestellt werden.

In einem zweiten Schritt gilt es, die betroffenen Akteursgruppen auch tatsächlich und ihrer Betroffenheit entsprechend angemessen in den Prozess einzubeziehen. Wenn wichtige Akteursgruppen nicht in den Prozess mit einbezogen werden, verringert sich die Projektqualität trotz intensiver Kooperation der übrigen beteiligten Akteure. Dies ließ sich sowohl in Neu-Oerlikon als auch in Kronsberg beobachten. Folgende Fragestellungen sind von Relevanz: Finden alle betroffenen Akteursgruppen ihre Berücksichtigung im Prozess? Über welche Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten verfügen sie? Sind diese ausreichend im Hinblick auf den Grad ihrer Betroffenheit?

Im Zusammenhang mit der Integration der betroffenen Akteursgruppen in das Urban Governance-System ist also die Frage nach der **Kompetenzverteilung** von zentraler Bedeutung. Die Kompetenzverteilung muss sowohl den Grad der Betroffenheit berücksichtigen, als auch die Erarbeitung einer hochwertigen Projektqualität inklusive Nutzerorientierung zulassen. Zudem muss berücksichtigt werden, dass die Kompetenzverteilung auch häufig Ursache von Konflikten (Machtrangeleien) ist, die den Mehrwert von Urban Governance stark reduzieren können.

Im Hinblick auf die Kompetenzverteilung ist sowohl die Verteilung der Kompetenzen innerhalb der Verwaltung als auch zwischen der öffentlichen Hand und den privaten Akteuren ausschlaggebend. Bei letzterem gilt es, im Rahmen der gegebenen Macht- und Ressourcenverteilung die Balance zu wahren

²³¹ Wie sich in Hannover gezeigt hat, können auch kommerzielle Investoren über ein solches Verständnis verfügen. Jedoch stellen solche Unternehmen zur Zeit (und wohl auch in absehbarer Zukunft) eine Ausnahme dar. Aus diesem Grund wurden hier vor allem die gemeinnützig orientierten und für den Eigenbedarf produzierenden Investoren hervorgehoben.

zwischen der Sicherung der Projektqualität und der Integration des Know-hows privater Akteure. Eine Öffnung des Prozesses für das Know-how privater Akteure kann diesen die Möglichkeit eröffnen, zu lasten der Projektqualität ihre individuellen Handlungsorientierungen mit vorgeschobenen Argumenten durchzusetzen.

Bei der Initiierung von Urban Governance Prozessen und ihrer Ausgestaltung sind vor diesem Hintergrund die folgenden zwei Fragen von entscheidender Bedeutung:

- Welche Akteure treffen die Entscheidungen hinsichtlich der Prozessorganisation und der Identifizierung der in den Prozess zu integrierenden Akteursgruppen?
- Welche Akteure sind berechtigt die Ziele zu definieren und die Projektausgestaltung festzulegen?

Im Zusammenhang mit dem Merkmal der Multiakteurskonstellation und der Einflussnahme von Akteursgruppen auf den Prozess hat sich bei den Untersuchungen noch eine andere Erkenntnis ergeben: In der Tat haben die **Medien** einen wichtigen Beitrag zur Projektqualität geleistet und dies sowohl in Kronsberg als auch in Neu-Oerlikon. Die Medien, deren Ziel die Berichterstattung über die Entwicklungen im Stadtteil war, informierten dabei sowohl über die Sichtweise der Investoren als auch über die Resonanz der Bevölkerung auf die Entwicklungen. Teilweise haben sie sich aus Eigeninitiative in den Prozess „eingemischt“, teilweise wurden sie von der öffentlichen Hand, den privatwirtschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen Akteuren und ihren Repräsentanten (z.B. intermediäre Instanzen) instrumentalisiert. Auch wenn sie nicht Teil der definierten Akteursstruktur waren, konnten sie den Prozess aufgrund der Ausrichtung der Berichterstattung in starkem Maße beeinflussen und haben sich so eine relativ starke Machtposition angeeignet. Dies verhalf insbesondere in der Prozessstruktur unterrepräsentierten zivilgesellschaftlichen Akteuren zu einer stärkeren Einflussnahme auf das Projekt, was sich wiederum positiv auf dessen Qualität ausgewirkt hat.

Individuelle Handlungsorientierungen und Verhaltensweisen als Hauptrisikofaktor

Im Vorangegangenen wurde die Bedeutung der Integration aller betroffenen Akteursgruppen herausgearbeitet. Die Praxis hat gezeigt, dass die Projektqualität jedoch nicht nur von der Präsenz „der richtigen Akteursgruppen“ und der Kompetenzverteilung zwischen ihnen abhängig ist, sondern dass sie in starkem Maße auch von den individuellen Handlungsorientierungen und Verhaltensweisen der Einzelakteure (der öffentlichen Verwaltung, der Politik, der Unternehmens- und Organisationsstruktur der Investoren, der intermediären Instanzen etc.). In der Tat bestehen die Grenzen von Urban Governance gerade in den Akteuren und ihren individuellen Handlungsorientierungen. Somit wird das Potenzial gleichzeitig auch zu einer Grenze.

Wie bereits erwähnt, treten in Urban Governance-Systemen aufgrund unterschiedlicher institutioneller und teilweise auch individueller Handlungsorientierungen häufig Divergenzen zwischen den Interessen der Akteure auf. I.d.R. werden sie im Rahmen von Verhandlungen oder anderen Interaktionsformen beigelegt und können damit sogar zu einer Verbesserung der Projektqualität beitragen, wenn das Know-how der verschiedenen Akteure inwert gesetzt wird. Diese Art von Divergenzen sind ein normales Phänomen von Urban Governance.

Was dagegen die Urban Governance-Systeme in ihrer Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit in starkem Maße gefährdet, sind die individuellen Handlungsorientierungen und Verhaltensweisen, die auf einer **ablehnenden Haltung gegenüber einer kooperativen Arbeitsweise und Prozesssteuerung** basieren (mangelnde Kooperationsbereitschaft). Als Folge dessen kann bei einer kritischen Betrachtung sogar das Funktionieren von Urban Governance und insbesondere auch der Steuerungsform Kooperation an sich infrage gestellt werden. Es zeigt sich, dass das, was aus theoretischer Sicht äußerst sinnvoll erscheint, in der praktischen Ausgestaltung teilweise äußerst unrealistisch ist und nur schwierig umzusetzen ist. In einem Prozess, an dem so viele Akteure beteiligt sind, wird es immer auch eine gewisse Anzahl geben, deren Handeln stark durch ihre ablehnende Haltung gegenüber kooperativer Arbeitsweise und Prozesssteuerung geprägt ist (selbst wenn sie dies natürlich nicht explizit kundtun). Mit ihrem sektoralen und konkurrenzbasierten Denken und ihrem nach Macht strebenden Verhalten reduzieren sie die Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit von Urban Governance und können dessen Mehrwert sogar vollständig zunichte machen.

In Kap. 14.2 wurden Maßnahmen identifiziert, mit denen diesen Problemen entgegengewirkt werden kann. In diesem Zusammenhang scheint ein angepasstes Kooperationsmanagement ein interessanter Weg zu sein. Vertiefende Untersuchungen von Kooperation und Urban Governance aus der Sicht der Verhaltensforschung sind zum besseren Verständnis dieses Risikofaktors empfehlenswert und können vielleicht neue Erkenntnisse bringen.

Als Ergebnis der in dieser Arbeit getätigten Untersuchungen und unter Berücksichtigung des jetzigen

Wissenstands wird aber trotz dieses nicht zu unterschätzenden Risikofaktors zu einer Steuerung im Sinne von Urban Governance keine Alternative gesehen.

Der Faktor Zeit: Die Projektnachhaltigkeit und die Verstetigung der Urban Governance-Kultur als Schlüsselfaktoren für den dauerhaften Erhalt der Projektqualität

Die Untersuchung hat gezeigt, dass nicht nur die *Realisierung* eines nachhaltigen Quartiers von Bedeutung ist. Wichtig ist auch, dass die Qualitäten im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung *auf Dauer* etabliert werden und von den Bewohnern angenommen werden. In der Praxis hat sich aber gezeigt, dass sowohl die errungenen Qualitäten nachhaltiger Quartiere (Projektnachhaltigkeit) als auch die Fortsetzung der während des Realisierungsprozesses etablierten Urban Governance-Kultur sehr gebrechliche Gebilde sind und auf Dauer die Gefahr besteht, dass sich die Qualitäten verringern und die etablierte Kultur in sich zusammenbricht.

Um dem entgegenzuwirken, sollte der Aspekt der **Projektnachhaltigkeit** im Zusammenhang mit allen thematischen Zielbereichen (einschließlich der Fragen der Prozesssteuerung) thematisiert werden und zwar sowohl während der Planung und baulichen Realisierung als auch während der Nutzungsphase. Er sollte jedoch nicht nur thematisiert, sondern vor allem auch als äußerst relevanter Faktor für die Projektqualität von allen Akteuren *anerkannt* und etabliert werden. Zum Erhalt der Projektnachhaltigkeit (vgl. Kap. 12.3.1) haben sich die Fortsetzung einer Steuerung im Sinne von Urban Governance bzw. eine Fortsetzung der horizontalen und vertikalen Koordinierung mit situations- und bedarfsbezogener Ausrichtung und ressourcensparender Organisationsstruktur als unerlässliche Voraussetzungen erwiesen. Eine solche Steuerung ist in der Tat wichtig, um die für die Nutzungsphase relevanten Handlungsfelder (vgl. Kap. 12.3.1.1) aktiv zu bearbeiten und bei sich abzeichnendem Handlungsbedarf schnell, zielorientiert und ressourcenschonend eingreifen zu können. Um dem Anspruch eines nachhaltigen Quartiers auch langfristig gerecht werden zu können, bedarf es darüber hinaus u.a. der Etablierung eines neuen Handlungsfeldes, und zwar der Institutionalisierung eines langfristigen Umweltmanagements (vgl. Kap. 13.2.3).

Wie in der Arbeit aufgezeigt wurde, sind Urban Governance-Systeme extrem instabile Gebilde, die, wenn sie einmal von den beteiligten Akteuren installiert worden sind, nicht per se fortgesetzt werden. Sie bedürfen vielmehr einer aktiven Pflege und ständigen Förderung, dies auch vor dem Hintergrund, dass Kooperation für viele Menschen weder eine natürliche Handlung noch per se von Dauer ist. Die **Verstetigung der Urban Governance-Kultur** hat sich aber für den Erhalt der Projektnachhaltigkeit als wichtiger Schlüsselfaktor erwiesen. Dies bezieht sich sowohl auf die Entwicklung und Verstetigung einer Kooperations- als auch einer Partizipationskultur. Unter letzteres fällt die Förderung einer Beteiligungskultur auf Stadtteilebene durch die Aktivierung und das Empowerment der Bürger sowie durch eine Verstetigung des Bürgerengagements. Ein Schlüsselfaktor für die Fortsetzung von Urban Governance während der Nutzungsphase ist die Verstetigung des akteursbezogenen Wissens. Dabei gilt es, sowohl das inhaltliche als auch das prozessuale Know-how auf Dauer zu erhalten und ggf. auch weiterzuentwickeln. Eine maßgebende Bedingung für den Erhalt der Projektnachhaltigkeit und auch für die Verstetigung einer Urban Governance-Kultur ist das Vorhandensein von Akteuren, die sich für den langfristigen Qualitätserhalt im Quartier *zuständig* und *verantwortlich* fühlen²³². Vor diesem Hintergrund bedarf es konkret eines „Kümmersers“, d.h. eines Akteurs oder einer Akteursgruppe, die im Quartier gut vernetzt sind und über einen übergeordneten Überblick verfügen, bei denen „die Fäden zusammenlaufen“ und die legitimiert sind, die übrigen Akteure im Bedarfsfall für eine koordinierte Lösungserarbeitung einzuberufen. Welche Form dieser Kümmersers annimmt, ob die Form eines Stadtteilkordinators oder einer anderen intermediären Instanz, hängt letztendlich vom jeweiligen konkreten Kontext ab. Eine unerlässliche Voraussetzung für eine Verstetigung der Urban Governance-Kultur besteht in der Notwendigkeit eines grundlegenden Verständniswandels der Akteure. Ohne dass die Akteure die kooperativen und koordinierten Arbeitsweisen akzeptieren und auch verinnerlichen bzw. auch wirklich in der Praxis leben (und nicht nur Willensbekundungen abgeben, die in der Praxis durch ihr eigenes Verhalten unterlaufen werden), wird eine Fortführung von Urban Governance nicht möglich sein. Es ist zu berücksichtigen, dass sicher nie alle beteiligten Akteure für eine Fortsetzung gewonnen werden können. Die Schlüsselfrage ist aber, ob es eine ausreichende Menge an Akteuren und vor allem auch an Akteuren in Schlüsselpositionen (wie z.B. Führungskräfte) gibt, die sich für eine

²³² Im Gegensatz zur Funktionsweise sektoralen Verwaltungshandelns, bei dem sich die Akteure der Verwaltung häufig für die Entwicklungen und Erfordernisse im Quartier nicht zuständig fühlen. Dies ist u.a. darauf zurück zu führen, dass die meisten Entwicklungen auf interdependenten Zusammenhängen beruhen, die nicht einem eindeutigen sektoralen Zuständigkeitsbereich zuzuordnen sind. Darüber hinaus endet die traditionelle Zuständigkeit bzw. das Mandat meist mit der Fertigstellung des Quartiers, was nicht förderlich ist, um langfristig die errungenen Qualitäten zu erhalten.

Fortsetzung einsetzen und diese auch real leben. Die kooperationskompatiblen Überzeugungen von Führungspersonen und ihre Führungsstile sowie ein kontinuierliches Motivationsmanagement für die kooperativen und koordinierten Arbeitsweisen und die Prozesssteuerung haben sich im Rahmen der Untersuchung als unerlässliche Voraussetzungen für die Verstetigung der Urban Governance-Kultur erwiesen. Gleiches gilt für ein gutes Vertrauensverhältnis zwischen den Akteuren. Auch das Verständnis dieser Prozesse als Lernprozesse und eine dementsprechende Kommunikation sind wichtige Faktoren, um Vertrauen zu fördern, die notwendige Kreativität freizusetzen und qualitativ hochwertige, bedarfsorientierte Lösungen erarbeiten zu können. Förderliche Faktoren sind darüber hinaus auch eine angemessene Ressourcenbereitstellung und politischer Druck für eine Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance, um zusätzliche Anreize für die Akteure zu bieten. Zudem wirkt Handlungsdruck in bestimmten Situationen auf die Entwicklung und das Fortbestehen einer Governance-Kultur förderlich, ist aber keine Garantie. Solange Urban Governance-Motoren auf Führungsebene fehlen, werden selbst Handlungsdruck und positive Rahmenbedingungen keine tatsächliche Fortführung der Urban Governance-Kultur bewirken können. Für die Zukunft ist in der Praxis und in weiteren Forschungen zu prüfen, inwiefern ein langfristig angelegtes Kooperationsmanagement²³³ einen Beitrag leisten und notwendige Rahmenbedingungen schaffen kann. Ob diese aber von den Akteuren dann auch genutzt werden, hängt von ihren individuellen Handlungsorientierungen und Verhaltensweisen ab.

Zukünftige Herausforderungen

Trotz des fast zwanzigjährigen Bestehens der Thematik der nachhaltigen Stadtentwicklung ist es auffallend, dass die Realisierung nachhaltiger Quartiere (durch Neubau, Konversion oder Renovation) keinesfalls die Regel ist. Die Thematik der nachhaltigen Quartiere ist zwar seit einigen Jahren in Mode gekommen, aber es handelt sich dennoch nur um vereinzelte Pilotprojekte. Und der Aspekt des Faktors Zeit wird in den Projekten noch völlig unzureichend berücksichtigt.

Es ist ein langwieriger Prozess, eine nachhaltige Stadtquartiersentwicklung zu realisieren, der zudem mit vielen Widerständen und Hindernissen konfrontiert ist. Um mit diesen umgehen zu können, ist eine angemessene Prozesssteuerung von zentraler Bedeutung. Vor diesem Hintergrund kann eine Prozesssteuerung im Sinne von Urban Governance einen Beitrag zur Realisierung und zum Erhalt nachhaltiger Quartiere leisten, *sofern* gewisse Voraussetzungen erfüllt werden. Aufgrund der beschriebenen Grenzen kann Urban Governance nicht als Allheilmittel angesehen werden. Ob Urban Governance wirklich einen Mehrwert entfalten kann, hängt davon ab, inwieweit folgende Herausforderungen gemeistert werden:

- Schaffung einer Vertrauensbasis zwischen Akteuren sowie einer konstruktiven Zusammenarbeit (Definition von Urban Governance-„Spielregeln“, die von allen Akteuren akzeptiert, respektiert, angenommen und gelebt werden);
- Integration betroffener Akteursgruppen (Umgang mit Demokratie- und Legitimationsdefiziten bei fehlender Integration);
- Integration einer langfristigen Perspektive von Prozessbeginn an (Projektnachhaltigkeit);
- Inwertsetzung des Know-hows verschiedener Akteure zur Steigerung der Akzeptanz, Motivation und Identifikation mit dem Projekt ohne jedoch die Projektqualität durch individuelle Handlungsorientierungen zu beeinträchtigen;
- Umgang mit divergierenden individuellen oder institutionellen Handlungsorientierungen der Akteure;
- Umgang mit kooperationsinkompatiblen individuellen oder institutionellen Handlungsorientierungen und Verhaltensweisen von Akteuren;
- Umgang mit Akteuren, deren individuelle und institutionelle Handlungsorientierungen mit den Zielen einer nachhaltigen Quartiersentwicklung nicht kompatibel sind, die aber aufgrund ihrer Ressourcenausstattung (z.B. Grundeigentum) eine Machtstellung im Prozess innehaben.

Entscheidend ist auf jeden Fall, dass trotz aller Kooperation und Integration von privaten Akteuren in den Prozess, mindestens eine Instanz besteht, die die Definition und Umsetzung anspruchsvoller Standards im Sinne einer nachhaltigen Quartiersentwicklung sichert und die dafür die notwendigen Rahmenbedingungen schafft.

Eine weitere große Herausforderung bleibt in allen Handlungsfeldern die Finanzierung als Grundproblem (vgl. auch Kap. 7.1.9 und Kap.10.4.3). Alle Maßnahmen benötigen – wenn auch in unterschiedli-

²³³ Im Sinne des Begriffsverständnisses von Dienel (2010: 276).

chem Ausmaß – finanzielle Mittel, was in Zeiten knapper öffentlicher Kassen zu einem determinierenden Faktor wird. Gelingt es nicht, die notwendigen Gelder zu akquirieren, können Maßnahmen nicht durchgeführt werden. Hier gewinnen kostengünstige ressourcensparende Lösungen gegenüber teuren „high-tech“-Lösungen sowie die Suche nach alternativen Finanzierungsquellen an Bedeutung. Es stellt sich aber auch die entscheidende Frage an die Lokalpolitik und an kommunale Entscheidungsträger hinsichtlich ihrer Prioritätensetzung: Welche Ressourcen sollen für die Projektnachhaltigkeit und die Entwicklung einer Urban Governance-Kultur bereitgestellt werden? Nur selten wird neben der Betrachtung der dafür anfallenden Kosten auch die Seite des Mehrwerts betrachtet, der vor allem in langfristiger Perspektive entsteht. In der hier vorgenommenen Untersuchung wurde an verschiedenen Stellen aufgezeigt, wie eine mangelhafte Koordinierung und Kooperation zu Projektqualitätseinbußen und langfristigen Mehrkosten geführt hat. Diese längerfristig anfallenden Verzichtskosten werden meist in der kurzfristigen Betrachtungsweise unterschätzt. Hier bräuchte es einen grundlegenden Verständniswandel und neue Prioritätensetzungen, die auch die Folgekosten, die bei dem Verzicht auf Maßnahmen anfallen, mit in die Gesamtbetrachtung einbeziehen.

Notwendiger Verständniswandel

Das, was aus theoretischer Sicht äußerst sinnvoll erscheint, hat sich in der praktischen Ausgestaltung häufig als äußerst unrealistisch und schwierig erwiesen. Um auch in der Praxis den Mehrwert durch Urban Governance inwert setzen zu können, ist ein Verständniswandel bei den beteiligten Akteuren notwendig. Insbesondere in den folgenden Bereichen wird ein Umdenken als unumgänglich angesehen (vgl. auch Kap. 14.4.1):

- zivilgesellschaftliche Akteure bzw. zukünftige Nutzer als Partner und als Experten zur Sicherung einer hohen Projektqualität durch Berücksichtigung der Nutzerperspektive (Nr. 1);
- Integration der langfristigen Perspektive als kontinuierlichen Bestandteil des Realisierungsprozesses und Notwendigkeit der Fortsetzung der Pflege der Qualitäten auf Dauer (Nr. 2);
- Anerkennung einer nachhaltigen Stadt(quartiers)entwicklung und des Erhalts der Nachhaltigkeitsqualitäten in Quartieren als eines wichtigen Standortfaktors (Nr. 3);
- kooperative und koordinierende Arbeitsweisen und Prozesssteuerung als wichtige qualitätsfördernde Faktoren während der Realisierungs- UND Nutzungsphase (Nr. 4);
- Berücksichtigung der Folgekosten als Grundlage für Entscheidungen in der Lokalpolitik und der Verwaltung (Nr. 5).

14.4 Zukünftiger Forschungsbedarf

14.4.1 Allgemeiner Forschungsbedarf

Um die Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit von Urban Governance und folglich auch der Projektqualität in Zukunft verbessern zu können, werden neben der eingehend thematisierten verbesserten Anwendung von Urban Governance Forschungen in den untenstehenden Bereichen als erforderlich erachtet. Es gilt demnach, Antworten auf folgende Fragen zu erarbeiten.

Förderung des Verständniswandels

Auf welche Weise kann der als notwendig erachtete Verständniswandel in den unterschiedlichen Bereichen (Nr. 1 bis Nr. 5 in Kap. 14.3) gefördert werden? Denkbar ist die Förderung durch

- die vertiefende Erforschung der Funktionszusammenhänge der aktuellen (Problem-)Situationen und des Mehrwerts, den ein Verständniswandel mit den damit verbundenen Verhaltensänderungen bringen würde. Während die Hintergründe der Bereiche Nr. 1, Nr. 2 und Nr. 5 sowie der Mehrwert, den ein solcher Verständniswandel bringen würde, in dieser Arbeit ausführlich herausgearbeitet worden sind, besteht in den Bereichen Nr. 3 und Nr. 4 noch vertiefter Forschungsbedarf. Zur Anerkennung einer nachhaltigen Stadt(quartiers)entwicklung als wichtigem Standortfaktor (Nr. 3) bedarf es der gezielten Herausarbeitung des darin liegenden Mehrwerts für die öffentliche Hand und vor allem für die privatwirtschaftlichen Akteure. Für die Steigerung der Akzeptanz einer kooperativen und koordinierenden Prozesssteuerung und Arbeitsweise (Nr. 4) sind Forschungen aus verhaltenswissenschaftlicher Sicht erforderlich. Ziel wäre es, das Verständnis über menschliche Verhaltensweisen und ihre Auswirkungen auf Urban Governance-Systeme zu vertiefen. Zur Sicherung der Projektqualität und -nachhaltigkeit können die involvier-

ten Akteure mittels Kooperation einen wichtigen Beitrag leisten. Es hat sich jedoch in der Praxis gezeigt, dass es viele Akteure gibt, die keinen (persönlichen) Nutzen in der Kooperation sehen, und infolgedessen die Kooperation be- oder sogar verhindern. Eine vertiefende Betrachtung der Steuerungsform Kooperation aus der Perspektive der Verhaltensforschung sowie der Möglichkeiten der Durchführung eines Kooperationsmanagements (in Anlehnung an Dienel 2010) könnte hilfreiche Erkenntnisse bringen.

- die Erforschung und Umsetzung möglicher förderlicher Begleitmaßnahmen, um Anreize für Verhaltensänderungen zu schaffen;
- eine zielgruppenorientierte und gezielte Außenkommunikation und durch die Information und Sensibilisierung betroffener Akteursgruppen (in der Verwaltung, der Politik, der Privatwirtschaft, der Fachexperten wie Planer und Architekten etc.) für die Vorteile kooperativer Arbeitsweisen und Prozesssteuerung sowie der Projektnachhaltigkeit. Dabei gilt es auch, die (längerfristigen) Folgekosten, die durch unterlassene Kooperation entstehen, in die Gesamtbetrachtung miteinzubeziehen und nach außen zu kommunizieren (Nr. 5).

Sicherung der Projektqualität

Zur Sicherung der Projektqualität im Sinne einer nachhaltigen Quartiersentwicklung stellen sich u.a. folgende Fragen:

- Auf welche Weise bzw. mittels welcher Maßnahmen könnte der öffentlichen Hand eine stärkere Stellung in Prozessen mit starker Machtposition privatwirtschaftlicher Akteure eingeräumt werden?
- Mit welchen Maßnahmen können gemeinnützig orientierte Investoren gefördert werden? In diesem Bereich gibt es schon vielfältige Bestrebungen, die von der Publikation von Handbüchern für diese Akteursgruppen bis hin zur Abgabe von Boden zu Sonderkonditionen an gemeinnützig orientierte Investoren reichen. Trotz dieser Bemühungen besteht insbesondere in Wachstumsregionen mit stark angespanntem Immobilienmarkt noch ein großer Bedarf nach weiteren Lösungen, um den extrem hohen Bedarf an erschwinglichen Wohnungen decken zu können.
- Auf welche Weise, d.h. mit welchen Mitteln kann der Bodenspekulation entgegen gewirkt werden (Verankerung entsprechender Klauseln in Grundstückskaufverträgen, städtebaulichen Verträgen, Sonderbauvorschriften etc.).

Förderung der Projektnachhaltigkeit

Im Zusammenhang mit dem Ziel der Projektnachhaltigkeit wurden in dieser Arbeit relevante Handlungsfelder mit den Herausforderungen, die sich an sie stellen, herausgearbeitet (vgl. Kap. 10). Dabei hat sich gezeigt, dass Tendenzen, wie z.B. die Alterung der Quartiersbevölkerung, Gentrifizierungs-, Degradations- und Fluktuationstendenzen sowie die Alterung der Bausubstanz und der Infrastruktur mit nachlassender Leistungsfähigkeit die Projektnachhaltigkeit reduzieren können. In der Arbeit wurden anhand der Fallstudien Möglichkeiten aufgezeigt, wie mit diesen Herausforderungen umgegangen werden kann. Auch wurde verdeutlicht, welche Handlungen eben gerade nicht zu einem Qualitätserhalt führen. In dieser Hinsicht wird noch in folgenden Bereichen vertiefender Forschungsbedarf gesehen:

- Welcher Maßnahmen und Rahmenbedingungen bedarf es, damit die heute noch als unzureichend erachteten Handlungsfelder (Institutionalisierung des Umweltmanagements, nachhaltiges Verhalten der Bevölkerung etc.) in Zukunft stärkere Beachtung finden, in ausreichendem Maß bearbeitet und in die übrige Planung integriert werden (vgl. auch Kap. 13)?
- Identifizierung und Weiterentwicklung kostengünstiger ressourcensparender Lösungen (anstelle teurer High-Tech-Lösungen) sowie die Suche nach alternativen Finanzierungsquellen.
- Wie wirkt sich die Alterung und die Fluktuation der Quartiersbevölkerung auf die Projektnachhaltigkeit aus? Grundsätzlich ist eine gewisse Fluktuation in Quartieren ein normales Phänomen. Insbesondere fällt darunter auch eine Generationenerneuerung in Quartieren, die zum Zeitpunkt ihrer Fertigstellung überwiegend von Familien bezogen wurden. Wenn nach 20 Jahren die Kinder das Elternhaus verlassen, kommt es zunächst zu einer Alterung der Quartiersbevölkerung und schließlich zu einer Generationsverjüngung, wenn die Senioren in altersgerechten Wohnraum ziehen oder versterben. Hinsichtlich der Alterung der Quartiersbevölkerung besteht eine Herausforderung einerseits im Umgang mit dem sich ändernden Raumbedarf im Laufe des eigenen Lebenszyklus und andererseits im Umgang mit der abnehmenden sozialen Durchmischung. Eine relevante Frage vor diesem Hintergrund ist, ob sich Maßnahmen wie z.B. modulierbare Wohnungsgrundrisse, die sich an sich ändernde Lebensverhältnisse anpassen, ausge-

zahlt haben. Wenn sie sich jedoch nicht bewährt haben, wäre zu prüfen, inwiefern diese Maßnahmen verändert werden sollten, um in Zukunft ihre volle Wirksamkeit entfalten zu können. In Quartieren mit hoher Quartiersidentität besteht sicher der Wunsch seitens der älter werdenden Bevölkerung innerhalb des bekannten Quartiers wohnen zu bleiben, selbst wenn die eigene Wohnung baulich nicht angepasst werden kann. Auf welche Weise könnten diesen Bedürfnissen stärker Rechnung getragen werden? In Bezug auf die Fluktuation stellt sich dagegen die Herausforderung, dass neue Bewohner hinzuziehen, die nicht über die gleichen Verhaltensweisen und Überzeugungen verfügen wie die ursprünglichen Bewohner. Somit ändern sich Nachbarschaftsbeziehungen und das Stadtleben und etabliertes nachhaltiges Bewohnerverhalten kann wieder verloren gehen. Hier gilt es zu untersuchen, auf welche Weise eine gewisse Kontinuität auf Dauer gewährleistet werden kann.

- Zur Verbesserung des Verständnisses der Wirkungszusammenhänge bei der Projektnachhaltigkeit wäre eine fortlaufende Beobachtung der Entwicklung a) der nachhaltigen Quartiere der 1990er Jahre aber auch b) von Modellquartieren der 1980er oder auch 1970er Jahre, die bereits durch eine hohe Anzahl an Nachhaltigkeitsanforderungen gekennzeichnet sind (wenn auch nicht explizit unter dem „Nachhaltigkeitsbegriff“), wie z.B. Les Pugessies, sinnvoll und hilfreich. Insbesondere die Modellquartiere der älteren Generation werden bzgl. ihrer Relevanz für zukünftige Projekte und für die Entwicklung von Modellquartieren in langfristiger Perspektive noch unterschätzt und zu selten herangezogen. Es besteht Forschungsbedarf in den realisierten Quartieren für detaillierte Untersuchungen über die Steuerungsnotwendigkeit im Zusammenhang mit dem langfristigen Erhalt der Nachhaltigkeitsqualitäten sowie mit Auswirkungen auf die Projektnachhaltigkeit durch sich verändernde Rahmenbedingungen. Auch wenn dieser Thematik bereits in dieser Arbeit nachgegangen wurde, besteht vertiefender Forschungsbedarf, und zwar unter folgenden Fragestellungen: Welche Entwicklungstendenzen zeichnen sich ab? Welche gefährden die Nachhaltigkeitsziele? Welche fördern bzw. verstärken die Nachhaltigkeitsziele? Welche Einflussfaktoren wirken förderlich oder hinderlich auf die Entwicklung des Quartiers? Welche Maßnahmen wurden sinnvoll zur Förderung der Nachhaltigkeitsziele eingesetzt und welche Maßnahmen führten zu einer Verschlechterung? Auf welche Weise wurden diese Prozesse gesteuert? Wie hat sich die Art der Prozesssteuerung auf die Projektnachhaltigkeit ausgewirkt? Welche Rückschlüsse können daraus für zukünftige Realisierungen gezogen werden?

14.4.2 Quartiersgovernance – als neues Konzept?

In der Einleitung (vgl. Kap. 1.1) wurde begründet, warum in dieser Arbeit bewusst der Begriff *Urban Governance im Kontext der Realisierung und des Erhalts nachhaltiger Quartiere* verwendet wird. Im Laufe der Arbeit ist jedoch mehrmals die Frage aufgetreten, ob die Einführung eines Konzepts der Quartiersgovernance sinnvoll wäre? Diese Frage kann hier nicht abschließend beantwortet werden, da es den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde. Im Folgenden werden aber einige Reflexionen zu dieser Frage vorgestellt, die als Grundlage für zukünftige vertiefende Forschungen dienen können.

Zur Beantwortung der Frage, ob die Einführung des Konzepts einer Quartiersgovernance ihre Berechtigung hat, gilt es zunächst zu klären, welche Vorteile mit der Einführung dieses neuen Konzepts verbunden wären. Ist es nur ein neuer Begriff, der genau das beschreibt, was in dieser Arbeit mit *Urban Governance im Kontext nachhaltiger Quartiere* bezeichnet wird? Wäre es sinnvoll einen neuen Begriff einzuführen, um sich besser von dem schon sehr vielfältig verwendeten Konzept der Urban Governance abzugrenzen? Oder handelt es sich sogar um ein komplett neues Konzept?

Zur Annäherung an eine erste Begriffsdefinition sind zwei Möglichkeiten denkbar:

- Zum einen eine Definition über den Bezugsraum, nämlich den des Quartiers. Darunter würden dann „neue, kooperativ ausgerichtete Koordinationsmodi zur Steuerung zielgerichteter Interaktionen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren im [gelöscht: städtischen] Kontext von Quartieren“ (vgl. Kap. 4.2) fallen. Mit anderen Worten würde Quartiersgovernance alle diese neuartigen Koordinationsmodi, die in irgendeiner Form in einem Quartier initiiert werden, umfassen. Es bliebe jedoch zu hinterfragen, ob die Koordinationsmodi, die zur Kooperation und Koordination der Beziehungen zwischen Quartieren oder zur Integration von Quartieren in das Stadtgefüge verwendet werden, auch hierunter fallen. Angesichts der Tatsache, dass ein Großteil der Probleme, die sich in Quartieren stellen, durch interdependente Zusammenhänge gekennzeichnet sind, wäre es sicher sinnvoll, auch die Beziehungen mit Nachbarquartieren und die Abstimmung im Stadtgefüge mit einzubeziehen. Ein Unterschied zwischen der Quartiersgovernance und der Urban Governance läge sicher in dem größeren Stellenwert partizipativer Ansätze und Instrumente und einer stärkeren Vertretung der Zivilgesellschaft bei der Quartiersgovernance. Dieses

Verständnis von Quartiersgovernance würde die Realisierungs- und die Nutzungsphase umfassen.

- Zum anderen eine Definition über die implizierten Akteure, d.h. über die dominierende beteiligte Akteursgruppe. Jedoch sind bei der Realisierung nachhaltiger Quartiere die prozessdeterminierenden Akteure vorwiegend auf der kommunalen Ebene verankert, auf der auch alle Entscheidungskompetenzen konzentriert sind. Dieses Verständnis von Quartiersgovernance würde sich folglich vor allem auf die Nutzungsphase beziehen, in der die Quartiersebene und die auf Quartiersebene tätigen Akteure einen Bedeutungszuwachs erfahren. Die Entscheidungskompetenzen bestehen jedoch weiterhin auf der kommunalen Ebene und eine Art Quartiersverwaltung gibt es (noch?) nicht.

Hier wird eher das erste Verständnis vorgezogen. Grundsätzliches Ziel einer Quartiersgovernance müsste es sein, sich an den Bedürfnissen der Quartiere und ihrer Nutzer auszurichten und so für diese mit Hilfe geeigneter Instrumente zu einem Mehrwert zu führen.

Eine grundsätzliche Frage im Zusammenhang mit dem Konzept der Quartiersgovernance besteht darin, welche Bereiche eine Quartiersgovernance umfassen und insbesondere welche Entscheidungskompetenzen in welchen Bereichen ihr zugesprochen werden sollten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen auch zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand führen kann. Dieser wäre wiederum mit zusätzlichem Ressourcenbedarf verbunden und deshalb eher zu vermeiden. Auf der anderen Seite wäre die Ausstattung mit Entscheidungskompetenzen z.B. hinsichtlich eines Bürgerhaushaltes, mit dem im Quartier notwendige Maßnahmen finanziert werden könnten, positiv zu bewerten. Die entscheidende Frage, die es in diesem Zusammenhang zu klären gilt, wäre WER über die Verwendung des Bürgerhaushaltes letztendlich entscheiden darf.

Neben der Frage nach den konkreten Inhalten und der Verteilung der Entscheidungskompetenzen, stellt sich die Frage, auf welche Weise die übergeordnete Koordination im Rahmen der Quartiersgovernance sichergestellt werden kann. In dieser Arbeit wurde klar herausgearbeitet, dass es einen Akteur oder eine Akteursgruppe braucht, die sich dafür *zuständig* und *verantwortlich* fühlen, dass an der Projektnachhaltigkeit auch in langfristiger Perspektive gearbeitet wird. Es braucht jemanden, der das Thema der Nachhaltigkeit immer wieder und ggf. auch gegen den Widerstand mancher Akteure auf der Agenda hält. Dafür braucht dieser Akteur jedoch eine Legitimation und muss von den übrigen Akteuren akzeptiert werden. In welcher Form diese Funktion letztendlich wahrgenommen wird, ob z.B. über eine intermediäre Instanz (Quartiersekretariat) oder einen Stadtteilkoordinator hängt von der jeweiligen Situation bzw. der Akteursstruktur auf Quartiersebene und der Ressourcenverfügbarkeit ab. Die zentrale Frage, die sich dabei stellt, ist, von wem, für welche Bereiche und für welche Tätigkeiten der Akteur legitimiert ist.

Doch wie kann die notwendige Akzeptanz der übrigen Akteure für diese Funktion sichergestellt werden? Es wäre zu testen, inwiefern eine „Quartier-Charta“, die von allen betroffenen Akteuren gemeinsam erarbeitet und zur Quartierseröffnung von allen Akteuren unterzeichnet wird, dazu einen Beitrag leisten kann. Eine solche Charta sollte zum einen die Ziele, die langfristig erhalten bleiben sollen und für die sich die Akteure einsetzen wollen, festschreiben. Zum anderen sollte in ihr ein Verantwortlicher in Form eines Koordinators und Kümmerers ernannt und legitimiert werden, der im Bedarfsfall betroffene Akteure einberufen kann (z.B. analog zu Denkmalschutzbeauftragten, die dafür eingestellt werden, bestimmte Ziele zu verteidigen).

Verzeichnisse und Anhänge

Verzeichnisse der Abbildungen und Tabellen

Verzeichnis der Abbildungen

Die Abbildungen aus dem Anhang (vgl. A3 und A4) werden hier nicht aufgeführt.

Abb. 2.1:	Der Gegenstandsbereich der interaktionsorientierten Policy-Forschung	20
Abb. 2.2:	Entscheidungssystem zwischen Konflikt und Kooperation	30
Abb. 2.3:	Der Verhandlungsraum mit möglichen Verhandlungsergebnissen	32
Abb. 4.1:	Einordnung von Projekt- und OrganisationsPPP in die Koordinationstriade Markt, Hierarchie und Netzwerk	59
Abb. 4.2:	Ineinandergreifen von Planungsschritten bei der kooperativen Projektentwicklung ...	60
Abb. 4.3:	Potentiell an den Prozessen zur Realisierung nachhaltiger Quartiere beteiligte Akteursgruppen	80
Abb. 4.4:	Formen der Partizipation	89
Abb. 4.5:	Urban Governance-System mit seinen determinierenden Einflussgrößen zur Realisierung nachhaltiger Quartiere	92
Abb. 5.1 :	Tendenzen der Planungspraxis im historischen Kontext	103
Abb. 8.1:	Urban Governance-System mit seinen determinierenden Einflussgrößen zur Realisierung nachhaltiger Quartiere	154
Abb. 9.1:	Kronsberg-Umwelt-Kommunikations-Agentur GmbH (KUKA)	169
Abb. 9.2:	Prozessorganisation während der Realisierungsphase	188
Abb. 10.1:	Prozessorganisation während der Übergangsphase	222
Abb. 10.2:	Prozessorganisation von 2001 bis 2010 (Nutzungsphase 1): Integrative Stadtentwicklung in stark reduzierter Form	223
Abb. 10.3:	Prozessorganisation ab 2011 (Nutzungsphase 2): Hierarchische Steuerung mit vereinzelt kooperativen Elementen.....	227
Abb. 11.1:	Organisation der Planungsgemeinschaft Chance Oerlikon 2011	258

Verzeichnis der Tabellen

Tab. 2.1:	Government und Governance in der Politikwissenschaft.....	16
Tab. 2.2:	Steuerungsformen und -mechanismen und ihre Funktionsweisen	16
Tab. 2.3:	Interaktionsformen im Zusammenhang mit dem institutionellen Kontext.....	22
Tab. 2.4:	Zusammenwirken zwischen institutionellem Kontext und Interaktionsformen	22
Tab. 2.5:	Verwaltungspolitische Leitbilder	24
Tab. 2.6:	New Public Management (NPM) und Governance als Reformkonzepte	25
Tab. 2.7:	Vier Verhandlungsformen.....	31
Tab. 3.1:	Konzeptuelle und theoretische Ansätze, die Aspekte von Urban Governance behandeln	38
Tab. 3.2:	Determinanten von Governance-Prozessen	48
Tab. 3.3:	Urban Governance: Steuerungsformen, relevante Akteure und mögliche Steuerungsmechanismen.....	53

Tab. 4.1:	Komponenten einer Stadttrendite	74
Tab. 4.2:	Wandel im Planungsverständnis.....	81
Tab. 5.1 :	Städtebauliche Leitbilder und Planungspraxis im historischen Kontext	102
Tab. 5.2:	Entwicklung des Planungsverständnisses.....	105
Tab. 6.1:	Multi-modal framework for built environment quality	118
Tab. 6.2:	Leitfaden zur Analyse der Nachhaltigkeitsqualitäten der Fallstudien	120
Tab. 7.1:	Steuerungsmodelle zur Realisierung nachhaltiger Stadtviertel	140
Tab. 7.2:	Schwachstellen, Ursachen und Handlungsoptionen	149
Tab. 9.1:	Strukturmerkmale des Stadtteils Kronsberg in Hannover.....	162
Tab. 9.2:	Abfolge der wichtigsten Entscheidungen, Ereignisse und Planungsergebnisse	165
Tab. 9.3:	Handlungsorientierungen der Akteure	193
Tab. 9.4:	Besonderheiten, Mehrwert, Risiken und Erfolgsfaktoren ausgewählte Schlüsselinstrumente	206
Tab. 9.5:	Leitfaden zur Evaluation der Nachhaltigkeitsqualitäten des Kronsbergs.	215
Tab. 9.6:	Förderliche und hinderliche Einflussfaktoren für die Prozesssteuerung während der Realisierung	218
Tab. 10.1:	Förderliche und hinderliche Einflussfaktoren für die Prozesssteuerung während der Nutzung.....	249
Tab. 11.1:	Strukturmerkmale des Quartiers Neu-Oerlikon.....	254
Tab. 11.2:	Abfolge der wichtigsten Entscheidungen, Ereignisse und Ergebnisse des Planungs- und Realisierungsprozesses in Neu-Oerlikon	256
Tab. 11.3:	Leitfaden zur Evaluation der Nachhaltigkeitskriterien Neu-Oerlikons.....	263
Tab. 11.4:	Förderliche und hinderliche Einflussfaktoren für die Prozesssteuerung während der Realisierung	266
Tab. 11.5:	Förderliche und hinderliche Einflussfaktoren für die Prozesssteuerung während der Nutzung.....	266
Tab. 12.1:	Förderliche und hinderliche Einflussfaktoren für die Prozesssteuerung während der Realisierungsphase	279
Tab. 12.2:	Förderliche und hinderliche Einflussfaktoren für die Prozesssteuerung während der Nutzungsphase	280

Abkürzungsverzeichnis

ABB	Asea Brown Boveri AG
ARE	Bundesamt für Energie (CH)
BauGB	Baugesetzbuch (D)
BauNVO	Baunutzungsverordnung (D)
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (D)
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (D)
BedZED	Beddington Zero Energy (fossil) Development
BEQUEST	Built environment quality evaluation for sustainability through time
BFE	Bundesamt für Energie (CH)
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung (D)
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (D)
BREEAM	Building Research Establishment Environmental Assessment Method
CGG	Commission on Global Governance
DGNB	Deutsche Gesellschaft für nachhaltiges Bauen
DINK	Double income no kids
DV	Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.
EPFL	Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne
ETHZ	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
GbH	Gesellschaft für Bauen und Wohnen Hannover mbH
GWL-terrein	Gemeente Waterleidingen terrein (municipal waterboard terrain)
HQE	Haute qualité environnementale
HQE2R	Sustainable Renovation of Buildings for Sustainable Neighbourhoods
I-	Interview
ICLEI	International Council for Local Environment Initiatives
ISW	Institut für Städtebau und Wohnungswesen (D)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (D)
KroKuS	Soziales und Kulturelles Stadtteilzentrum
Kuka	Kronsberg - Umwelt - Kommunikations- Agentur GmbH
KWU	Kommunale Wohnungsunternehmen
LEED	Leadership in Energy and Environmental Design for Neighborhood Development
LGZD	Loi générale sur les zones de développement
LHU	Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt
MIV	Motorisierter Individualverkehr
NPM	New Public Management
NSE	Nachhaltige Stadtentwicklung
ÖA	Öffentlichkeitsarbeit
ÖV	Öffentlicher Verkehr
PPP	Public Private Partnership
ROG	Raumordnungsgesetz (D)
RPBG	Raumplanungs- und Baugesetz
SBV	Sonderbauvorschriften (CH)
SUSI	Selbstorganisierte, unabhängige Siedlungsinitiative

Quellenverzeichnisse

Literaturverzeichnis

- ABB IMMOBILIEN AG (Hrsg.) (2001): Zentrum Zürich Nord. Planungstand Oktober 2001. Baden.
- ALBERS, G. (1996): Stadtplanung - Eine praxisorientierte Einführung. Darmstadt.
- ARE - BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (o.A.): Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015. <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00262/00528/index.html?lang=de> (Zugriff am 31.08.2012).
- ARE - BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG, BFE - BUNDESAMT FÜR ENERGIE & BWO - BUNDESAMT FÜR WOHNUNGSWESEN (Hrsg.) (2007): Nachhaltige Quartierentwicklung - Spannungsfelder. Bern.
- ARE - BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG & BFE - BUNDESAMT FÜR ENERGIE (Hrsg.) (2011): Nachhaltige Quartiere: Herausforderungen und Chancen für die urbane Entwicklung. Bern.
- ASTLEITHNER, F. (1999): Das Leitbild "Nachhaltige Stadt". Wien.
- BBR - BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2002): Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung. Auftakt zum neuen Forschungsfeld im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau. Werkstatt: Praxis Heft Nr. 2. Bonn.
- BBR - BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2005a): Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation? Abschlussbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld "3stadt2 - Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung". Werkstatt: Praxis Heft 36. Bonn.
- BECKER, H. (2010): Leitbilder. In: HENCKEL, D., VON KUCZKOWSKI, K., LAU, P., et al. (Hrsg.): Planen - Bauen - Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden. S. 308-312.
- BECKER, H., JESSEN, J. & SANDER, R. (1998): Ohne Leitbild? - Städtebau in Deutschland und Europa. Stuttgart Zürich: Krämer.
- BENZ, A. (1994): Kooperative Verwaltung - Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden.
- BENZ, A. (2001): Der moderne Staat Grundlagen der politologischen Analyse. München: Oldenbourg.
- BENZ, A. (2004a): Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: BENZ, A. (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden. S. 11-28.
- BENZ, A. (2004b): Multilevel Governance - Governance im Mehrebenensystem. In: BENZ, A. (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden. S. 125-145.
- BENZ, A. (2007): Verhandlungen. In: BENZ, A., LÜTZ, S., SCHIMANK, U., et al. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden. S. 106-118.
- BENZ, A., LÜTZ, S., SCHIMANK, U., et al. (Hrsg.) (2007a): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden.
- BENZ, A., LÜTZ, S., SCHIMANK, U., et al. (2007b): Einleitung. In: BENZ, A., LÜTZ, S., SCHIMANK, U., et al. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden. S. 9-24.
- BERNING, M., BRAUM, M., LÜTKE DALDRUP, E., et al. (1994): Berliner Wohnquartiere. Ein Führer durch 60 Siedlungen in Ost und West. Berlin.
- BERTA, E. (1992): Plan de quartier "Les Fontaines" à Nyon. In: RUEGG, J., METTAN, N. & VODOZ, L. (Hrsg.): La négociation - Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. Lausanne. S. 121-127.
- BFLR - BUNDESFORSCHUNGSANSTALT FÜR LANDESKUNDE UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (1993): ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld „Stadtökologie und umweltgerechtes Bauen“. Nr. 2. Bonn.

- BFLR - BUNDESFORSCHUNGSANSTALT FÜR LANDESKUNDE UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (1996): Nachhaltige Stadtentwicklung - Herausforderungen an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau. Städtebaulicher Bericht. Bonn.
- BFLR - BUNDESFORSCHUNGSANSTALT FÜR LANDESKUNDE UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (1997): Umweltschonend Planen, Bauen und Wohnen - Ergebnisse des ExWoSt-Forschungsfeldes "Städtebauliche Qualitäten im Wohnungsbau". Materialien zur Raumentwicklung. Heft 79. Bonn.
- BIBLIOGRAPHISCHES INSTITUT & F.A BROCKHAUS AG (Hrsg.) (1983): Der kleine Duden. Fremdwörterbuch. Mannheim.
- BINE (2008): Energiefoerderung.info. <http://www.energiefoerderung.info/> (Zugriff am 01.02.2008).
- BMBF - BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG & IÖW - INSTITUT FÜR ÖKOLOGISCHE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG GMBH (Hrsg.) (2001): Local und Regional Governance für eine Nachhaltige Entwicklung. Abschlussbericht. Berlin.
- BMVBS - BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR BAU- UND STADTENTWICKLUNG (Hrsg.) (2007): Leipzig Charter on Sustainable European Cities. Berlin.
- BMVBS - BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR BAU- UND STADTENTWICKLUNG (Hrsg.) (2011): Leitfaden nachhaltiges Bauen. Berlin.
- BMVIT - ÖSTERREICHISCHES BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR INNOVATION UND TECHNOLOGIE (Hrsg.) (2002): Was ist so schön am Eigenheim - Ein Lebensstilkonzept des Wohnens. Berichte aus Energie und Umweltforschung 17.2002. Wien.
- BOCHET, B. (Hrsg.) (2006): Métropolisation, morphologie urbaine et développement durable : transformations urbaines et régulation de l'étalement : le cas de l'agglomération lausannoise. Lausanne.
- BOCHET, B. & DA CUNHA, A. (2006): Aspirations résidentielles et urbanisme durable. In: Collage 05/2006. S. 10-13.
- BONARD, Y., GAILLARD, D. & SCHÄFFER, V. (2008): Genève/Lausanne : Enjeux sociaux et quartiers durables In: Revue Urbanisme 363. November-Dezember 2008. S. 56-60.
- BONARD, Y., SCHÄFFER, V. & GAILLARD, D. (2009): Participation et mixité sociale à Vauban et Rieselfeld. In: Alternatives Economiques Poche "La ville autrement" 39. Juni 2009. S. 136-137.
- BRANDT, M. (2007): Oberstes Ziel ist die Rendite. Der Stern. 04.07.2007.
- BREUER, B. & SCHMELL, R. (2007): Neue Stadtquartiere - Bestand und städtebauliche Qualitäten. Vorgehen und Ergebnisse der laufenden Bestandserhebung des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung zu neuen Stadtquartieren. BBR-Online-Publikation Nr. 01/2007. Bonn: BBR - Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- BRIDEL, L. R., VIRNOT, P., PELLATON, O., et al. (1988): La gestion du patrimoine immobilier par les familles. Programme national Sol, Nr. 14. Bern.
- BRÜHL, H., ECHTER, C.-P., FRÖLICH VON BODELSCHWINGH, F., et al. (2005): Wohnen in der Innenstadt - eine Renaissance? Berlin.
- BUDÄUS, D. (2006): Public Private Partnership - Kooperationsbedarfe, Grundkategorien und Entwicklungsperspektiven. In: BUDÄUS, D. (Hrsg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt - Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership. Baden-Baden. S. 11-28.
- BÜRGERBÜRO STADTENTWICKLUNG HANNOVER (1998): Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover. ... nach zwei Jahren. In: BÜRGERBÜRO STADTENTWICKLUNG HANNOVER (Hrsg.): Seit 26 Jahren Entwicklung der Antwaltsplanung und anderer Beteiligungsformen in Hannover. Bausteine zur Planungskultur. S. 46-48.
- BÜRGERBÜRO STADTENTWICKLUNG HANNOVER (2008): Eine Studie über die Wirksamkeit von Bürgeraktivierung. Modellvorhaben Integrative Stadtteilarbeit Hannover. Hannover.
- BURNAND, A. (2006): Participation citoyenne dans les démarches locales de développement durable: le cas genevois. In: Urbia - Participation et développement durable 3. 3.2006. S. 113-126.
- BURNS, T. R., BAUMGARTNER, T. & DEVILLE, P. (1985): Man, decisions, society: The theory of actor-system dynamics for social scientists. New York.

- CANTER, D., KRAMPEN, M. & STEA, D. (1988): *New Directions in Environmental Participation*. Aldershot.
- CAPOL, J. (2006): *Vers une nouvelle compréhension de la densité*. In: *Collage* 05/2006. S. 13-14.
- CGG - COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (1995): *Nachbarn in einer Welt: der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik*. Bonn. http://www.sef-bonn.org/download/publikationen/sonderbaende/sb_nachbarn-in-einer-welt_komplett_de.pdf (Zugriff am 15.11.2007).
- CHARLOT-VALDIEU, C. & OUTREQUIN, P. (2009): *L'Urbanisme durable - Concevoir un écoquartier: Le Moniteur*.
- COMMITTEE FOR COPENHAGEN AGENDA FOR SUSTAINABLE CITIES (2007): *10 Principles for sustainable city governance*. http://www.realdania.dk/upload/_projekter/copenhagen%20agenda/10_principles.pdf (Zugriff am 15.08.2011).
- CREVOISIER, O. (2001): *Der Ansatz des kreativen Milieus*. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* 45. S. 246-256.
- CROZIER, M. & FRIEDBERG, E. (Hrsg.) (1977): *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Sociologie politique. Paris: Ed. du Seuil.
- CROZIER, M. & FRIEDBERG, E. (1993): *Die Zwänge kollektiven Handelns. Über Macht und Organisation*. Frankfurt/Main.
- DAFFLON, B. & RUEGG, J. (2001): *Réorganiser les communes, créer l'agglomération. Etude institutionnelle et économique de l'agglomération fribourgeoise*. Fribourg.
- DANNER, M. (2003): *Konzepte zur "Ökologischen Optimierung", Umweltplanung und Umweltkommunikation in beiden Modellstadtteilen*. In: MAIER, K. (Hrsg.): *Nachhaltige Stadtentwicklung - eine Herausforderung von Umweltkommunikation und Sozialer Arbeit*. Frankfurt a.M. S. 59-81.
- DANNER, M. (2005): *Ökologische und soziale Nachhaltigkeit beim Aufbau neuer Stadtteile. Eine empirische Untersuchung in den Stadtteilen Freiburg-Rieselfeld und Hannover-Kronsberg*. Lüneburg.
- DANNER, M. & MAIER, K. (2003): *Kronsberg und Rieselfeld als Modelle nachhaltiger Stadtentwicklung*. In: MAIER, K. (Hrsg.): *Nachhaltige Stadtentwicklung - eine Herausforderung für Umweltkommunikation und Soziale Arbeit*. Frankfurt a.M.: VAS Verlag für Akademische Schriften. S. 36-58.
- DBU - DEUTSCHE BUNDESSTIFTUNG FÜR UMWELT & SOLARPRAXIS (2008): <http://www.energieeffizient-bauen.de/index.php?id=45> (Zugriff am 01.02.2008).
- DE MAGALHAES, C., HEALEY, P. & MADANIPOUR, A. (2002): *Assessing Institutional Capacity for City Centre Regeneration: Newcastle's Grainger Town*. In: CARS, G., HEALEY, P., MADANIPOUR, A., et al. (Hrsg.): *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*. Burlington. S. 45-64.
- DEBUYST, F. (2001): *Acteurs, stratégies et logiques d'action*. In: DEBUYST, F., DEFOURNY, P. & GÉRARD, H. (Hrsg.): *Savoirs et jeux d'acteurs pour les développements durables*. Louvain-la-Neuve. S. 115-148.
- DIE WELT: RHA (2006): *Steinbrück will "Heuschrecken" abschrecken*. Die Welt. 6.9.2006.
- DIETHELM, E. (2011): *Monitoringbericht 6 über die Quartierentwicklung von Neu-Oerlikon zwischen Juli 2008 und Dezember 2009*. Zürich.
- DILLER, C. (2002): *Zwischen Netzwerk und Kooperation. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland*. Opladen.
- DILLER, C. (2005): *Regional Governance by and with Government: Die Rolle staatlicher Rahmensetzungen und Akteure in drei Prozessen der Regionenbildung*. Berlin.
- DISP 160 (2005): *Urban Sprawl - Strategien und Instrumente einer nachhaltigen Flächenhauspolitik*. DISP 160/2005.
- DUPONT, C. (1992): *Fondements théoriques de la négociation: dimensions et perspectives*. In: RUEGG, J., METTAN, N. & VODOZ, L. (Hrsg.): *La négociation - Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*. Lausanne. S. 193-209.

- DÜWEL, J. & GUTSCHOW, N. (2005): Städtebau in Deutschland im 20. Jahrhundert Ideen, Projekte, Akteure. Berlin: Borntraeger.
- DV - DEUTSCHER VERBAND FÜR WOHNUNGSWESEN STÄDTEBAU UND RAUMORDNUNG E.V. (Hrsg.) (2009): Zertifizierung in der Stadtentwicklung - Bericht und Perspektive. Berlin.
- ECO MAIRES (o.A.): Pour un développement durable à l'échelle du quartier. http://www.ecomaires.com/fileadmin/user_upload/pdf/Plaquette_vers_9.pdf (Zugriff am 20.02.2008).
- EEA - EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (Hrsg.) (2006): Urban sprawl in Europe - The ignored challenge. EEA Report No 10/2006. Kopenhagen.
- EHRBECK, H. (2006): Der Beitrag kommunaler Stadtplanung zur Steuerung der Bodennutzung. Eine empirische Untersuchung zu Aufgaben und Arbeitsformen der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen. Aachen.
- EINIG, K., GRABHER, G., IBERT, O., et al. (2005): Urban Governance - Eine Einführung. In: Informationen zur Raumentwicklung: Urban Governance 9/10.2005. S. I-X.
- EK - KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Hrsg.) (2001): Europäisches Regieren. Ein Weißbuch. Brüssel.
- ELKIN, S. E. (1985): Twentieth century urban regimes. In: Journal of Urban Affairs 7/1985.
- EMELIANOFF, C. (2007): Les quartiers durables en Europe: un tournant urbanistique? In: Urbia - Les Cahiers du développement durable: "Eco-quartiers et urbanisme" 4. 6.2007. S. 11-31.
- ENGEL, H. (2005): Wir leben hier. Noch Fragen? Interview mit Heinrich Engel, Bewohner in Neu-Oerlikon. In: So baut man eine Stadt: Neu-Oerlikon Beilage zur Hochparterre Nr. 6/7.2005. S. 37.
- EQUITERRE (2010): Modellvorhaben «Des quartiers durables pour l'agglomération lausannoise» (PM-ARE). <http://www.equiterre.ch/index.php/de/projekte/raumentwicklung-und-nachhaltige-stadtplanung/51-des-quartiers-durables-pour-lagglomeration-lausannoise> (Zugriff am 23.09.2010).
- ESTÈBE, P. (2010): Gouverner la ville durable. In: Revue Urbanisme 36 hors-série. 02.2010. S. 49-50.
- FLICK, U. (1995): Handbuch qualitative Sozialforschung Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. München: Psychologie-Verlags-Union etc.
- FRANKE, T. (2011): Prozessevaluation Umsetzung und Wirkungen des Stadtbezirksmanagements in Hannover. Evaluationsbericht des Deutschen Instituts für Urbanistik. Berlin.
- FRANKE, T., STRAUSS, W.-C., REIMANN, B., et al. (2007): Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt. Studie durchgeführt am difu im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Berlin.
- FRANTZ, D. (2002): Theoretische Grundlagen des Themas Einfamilienhaus. In: BMVIT - ÖSTERREICHISCHES BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR INNOVATION UND TECHNOLOGIE (Hrsg.): Was ist so schön am Eigenheim - Ein Lebensstilkonzept des Wohnens. Berichte aus Energie und Umweltforschung 17.2002. Wien. S. 67-138.
- FREY, R. F. (2005): Von der Wirtschaft lernen? Governance als Managementaufgabe. In: Informationen zur Raumentwicklung: Urban Governance 9/10.2005. S. 559-566.
- FRIEDBERG, E. (1980): Macht und Organisation. In: REBER, G. (Hrsg.): Macht in Organisationen. Stuttgart. S. 123-125.
- FÜRST, D. (2000a): Die Notwendigkeit, über Planung wieder nachzudenken. In: FÜRST, D. & MÜLLER, B. (Hrsg.): Wandel der Planung im Wandel der Gesellschaft. Dresden. S. 1-8.
- FÜRST, D. (2000b): Wandel der Regionalplanung im Kontext des Wandels des Staates? In: FÜRST, D. & MÜLLER, B. (Hrsg.): Wandel der Planung im Wandel der Gesellschaft. Dresden. S. 9-30.
- FÜRST, D. (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung: Aktionsraum Region - Regional Governance 8/9.2003. S. 441 - 451.
- FÜRST, D. (2004): Regional Governance. In: BENZ, A. (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden.

- FÜRST, D. (2007): Governance. Einblicke in eine Diskussion. In: Städte im Umbruch: Urban Governance und Steuerungsformen (in) der Stadtentwicklung. 4.2007. S. 5-10. http://www.schrumpfende-stadt.de/magazin/downloads/2007_4.pdf. (Zugriff am 20.02.2008).
- FÜRST, D. & SCHUBERT, H. (1998): Regionale Akteursnetzwerke - Zur Rolle von Netzwerken in regionalen Umstrukturierungsprozessen. In: Raumforschung und Raumordnung 5/6.1998. S. 352-361.
- GABLER (Hrsg.) (1997): Gabler-Volkswirtschafts-Lexikon. Wiesbaden.
- GÄCHTER, E. (2002): Die Motive der umziehenden Personen. Befragung Oktober - November 2000. Bern: Statistikdienste der Stadt Bern.
- GAILLARD, D. & MATTHEY, L. (2011): Au dela de la carte postale. Les trois âges de Vauban: limites d'un éco-quartier. Unveröffentlichter Artikel.
- GATZWEILER, H.-P. (2002): Indikatoren und Best Practices einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Erfahrungen und Ergebnisse aus dem BBR. In: Informationen zur Raumentwicklung: Rio +10: Nachhaltige Siedlungsentwicklung 1/2.2002. S. 91-99.
- GERHEUSER, F. (2004): Wohnversorgung und Wohnverhältnisse Entwicklungen 1990-2000. Neuchâtel: BfS - Bundesamt für Statistik.
- GIDDENS, A. (1984): The constitution of society. Cambridge.
- GODBOUT, J. T. (1983): La participation contre la démocratie. Montréal.
- GOODIN, R. (1996): Institutions and their design. In: GOODIN, R. (Hrsg.): The theory of institutional design. Cambridge: Cambridge University Press. S. 1-53.
- GROTE, J. & GBIKPI, B. (Hrsg.) (2002): Participatory Governance. Political and Societal Implications: Opladen.
- GÜLDENZOPH, W., BARACCI, C., FAGETTI, R., et al. (2000): Chancen und Risiken des Industriebrachenrecycling - Dilemmata nachhaltiger Entwicklung. Fallbetrachtung Zentrum Zürich Nord. In: DISP 143. S. 10-18.
- HABERMANN-NIEBE, K. (2001): Bewohnerbeteiligung am Kronsberg. In: Wohnbund Informationen: Dezentrale Wohnprojekte in Hannover. 1.2001. S. 14-16. http://www.wohnbund.de/images/wohnbundinfos/wohnbund-info_2001_01.pdf. (Zugriff am 05.01.2007).
- HAFNER, S. & MIOGA, M. (2007): Grossprojekte in München im Spannungsfeld zwischen wettbewerbsorientierter Stadtentwicklungsstrategie, sozialer Integration und ökologischen Belangen. In: DISP 171. 4.2007. S. 25-35.
- HANSEN, P. (2001): Zusammen und besser wohnen - das Modell-Projekt "Habitat" am Kronsberg in Hannover. In: Wohnbund Informationen: Dezentrale Wohnprojekte in Hannover. 1.2001. S. 12-14. http://www.wohnbund.de/images/wohnbundinfos/wohnbund-info_2001_01.pdf. (Zugriff am 05.01.2007).
- HANSEN, P. (2003): Habitat - Ein Beispiel für internationales Stadtleben. <http://www.stadtteilarbeit.de/seiten/projekte/hannover/habitat.htm> (Zugriff am 01.06.2007).
- HARDING, A. (1993): Gouvernance locale et réaménagement urbain: pour un programme d'analyse comparative. In: BIAREZ, S. & NEVERX, J.-Y. (Hrsg.): Gouvernement local et politiques urbaines. Grenoble. S. 475-494.
- HARLOFF, H. J., CHRISTIAANSE, K., DIENEL, H.-L., et al. (2002): Nachhaltiges Wohnen - Befunde und Konzepte für zukunftsfähige Stadtquartiere. Heidelberg: Physica-Verlag.
- HARTMANN, T. & WEBER-EBNET, J. (2004): Bestandsentwicklung mit weitem Blick. In: Wohnbund Informationen. 1.2004. S. 8-9. <http://www.urbanes-wohnen.de/typo3/uw/uploads/media/2004-01-wohnbund.pdf>. (Zugriff am 12.05.12).
- HASPEL, J. & JAEGGI, A. (Hrsg.) (2007): Siedlungen der Berliner Moderne. Berlin.
- HEALEY, P. (2004): Creativity and Urban Governance. In: DISP 158. 3.2004. S. 11-20.

- HEALEY, P., CARS, G., MADANIPOUR, A., et al. (2002): Urban Governance Capacity in complex societies: Challenges of institutional Adaptation. In: CARS, G., HEALEY, P., MADANIPOUR, A., et al. (Hrsg.): Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux. Hampshire. S. 204-221.
- HEFTRICH, N. (2006): Geschäftspolitiken und -modelle neuer und alter Akteure. Grundlagen der Transformation des Wohnimmobilienmarktes. In: vhw Forum Wohnungseigentum 6. 12.2006. S. 349-356.
- HEINELT, H. (2004): Governance auf lokaler Ebene. In: BENZ, A. (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden. S. 29-44.
- HEINELT, H. & KÜBLER, D. (2005): Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place. London.
- HEINELT, H., SCHMITTER, P., SMITH, R., et al. (2002): Achieving Sustainable and Innovative Policies through Participatory Governance in a Multi-level Context (Govern Participatory). Final report. <http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/finalreport/hpse-ct-99-00028-final-report.pdf> (Zugriff am 12.11.2011).
- HENDRIKS, F., VAN STIPDONK, V. P. & TOPS, P. W. (2005): Urban-regional governance in the European Union - Practices and prospects. The Hague.
- HILL, H. (2005): Urban Governance und Lokale Demokratie. In: Informationen zur Raumentwicklung: Urban Governance 9/10.2005. S. 567-578.
- HILLIGARDT, J. (2002): Nachhaltige Regionalentwicklung durch freiwillige regionale Kooperation. Darmstadt.
- HINTE, W. (1993): Die mit den Wölfen tanzen. Intermediäre Instanzen in der Gemeinwesenarbeit. In: Sozial Extra 7/8.1993. S. 9-12.
- HIRSCHMAN, A. (1995): Social Conflicts as Pillars of Democratic Market Societies. In: HIRSCHMAN, A. (Hrsg.): Propensity to Self-Subversion. Cambridge: Harvard University Press.
- HIRSEMANN, B. (2004): Nachhaltige Stadtentwicklung: Abschlusskonferenz des EU-Projektes "Sustainable Renovation of Buildings for Sustainable Neighbourhoods (HQE²R)". IöR - Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. <http://idw-online.de/pages/de/event10095> (Zugriff am 10.04.2012).
- HIRSHLEIFER, J. (2001): The Dark Side of the Force: Economic Foundations of Conflict Theory. Cambridge: Cambridge.
- HOGEN, J. (2010): Zertifizierung von Stadtquartieren. Real Corp 2010: Cities for everyone. Lifeable, Healthy, Prosperous. Tagungsband. Wien 18-20.05.2010.
- HOLTkamp, L. (2007): Local Governance. In: BENZ, A., LÜTZ, S., SCHIMANK, U., et al. (Hrsg.): Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden. S. 366-377.
- HÖNIG, R. (Hrsg.) (2005): Zürich wird gebaut. Architekturführer Zürich 1995-2005. Zürich: Verlag Hochparterre.
- HRADIL, S. (2001): Gibt's nur die Lindenstraße? Das Wohnen der neuen Lebensformen und Lebensstile. In: Erstabdruck im Programmheft zum Kongress wohn:wandel 05/2001. http://www.schader-stiftung.de/docs/bearb_wohnwandel_hradil.pdf. (Zugriff am 12.12.2012).
- HÜBLER, K.-H. (1995): Methoden und Instrumente der räumlichen Planung. In: ARL - AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. S. 635-641.
- HÜBSCHLE, J., ECKERLE, K. & HERBST, M. (1984): Investorenverhalten auf dem schweizerischen Wohnungsmarkt unter besonderer Berücksichtigung gruppen- und regionenspezifischer Merkmale. Bern: Schweizerische Bundeskanzlei.
- IBERT, O. (2007): Megaprojekte und Partizipation. Konflikte zwischen handlungsorientierter und diskursiver Rationalität in der Stadtentwicklungsplanung. In: DISP 171. 4.2007. S. 50-63.
- ICLEI - INTERNATIONALER RAT FÜR KOMMUNALE UMWELTINITIATIVEN (1994): Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit (Charta von Aalborg). <http://www.bne->

por-
tal.de/coremedia/generator/ewik/de/Downloads/Dokumente/Charta_20der_20Europ_C3_A4is
chen_20St_C3_A4dte_20und_20Gemeinden_20auf_20dem_20Weg_20zur_20Zukunftsbest_20
C3_A4ndigkeit.pdf (Zugriff am 17.09.2010).

- ILLY, S. & SELLE, K. (1998): Vorwort. In: BÜRGERBÜRO STADTENTWICKLUNG HANNOVER (Hrsg.): Seit 26 Jahren ... - Entwicklung der Anwaltsplanung und anderer Beteiligungsformen in Hannover. Bausteine zur Planungskultur. Hannover. S. 4-5.
- IMU - INSTITUT FÜR MEDIENFORSCHUNG UND URBANISTIK (2002): Raus aus der Stadt? Untersuchungen der Motive von Fortzügen aus München in das Umland 1998 - 2000. München: Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München.
- JAKUBOWSKI, P. (2007): Einführung. In: Informationen zur Raumentwicklung: Stadtentwicklungsfonds 9.2007. S. I-II.
- JAKUBOWSKI, P. & PAULY, M. (2005): Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung: Urban Governance 9./10.2005. S. 619-626.
- JANN, W. (2002): Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Vom Management zu Governance. In: KÖNIG, K. (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden. S. 279-303.
- JANN, W. & WEGRICH, K. (2004): Governance und Verwaltungspolitik. In: BENZ, A. (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung. Wiesbaden. S. 193-213.
- JENKS, M., BURTON, E. & WILLIAMS, K. (1996): The Compact City: A Sustainable Urban Form? London.
- JESSEN, J. (2005): Leitbilder der Stadtentwicklung. In: ARL - AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. S. 602-608.
- JESSOP, B. (1998a): Governance Failure. In: STOKER, G. (Hrsg.): The New Politics of British Local Governance. London.
- JESSOP, B. (1998b): The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. In: International Social Science Journal 155. S. 29-45.
- JOUVE, B. & LEFÈVRE, C. (2002): Métropoles ingouvernables les villes européennes entre globalisation et décentralisation. Paris: Elsevier.
- KALTENBRUNNER, R. (1998): Lebenswelt "Peripherie" - Über die Rolle des Wohnungsbaus in der neueren Stadtentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung: Stadt – Landschaft. Orientierungen und Bewertungsfragen zur Entwicklung der Agglomerationsräume 7/8.1998. S. 483-493.
- KÄNZIG, J. & JOLLIET, O. (2006): Umweltbewusster Konsum. Schlüsselentscheide, Akteure und Konsummodelle. Bern: BAFU - Bundesamt für Umwelt.
- KAUL, A. (2006): Die vernetzte Stadtteilarbeit Kronsberg.
<http://www.stadtteilarbeit.de/themen/sozkultinfrastruktur/stadtteilzentren/253-stadtteilzentrum-kronsberg.html> (Zugriff am 18.03.2011).
- KAUL, A. (2007): Die vernetzte Stadtteilarbeit im KroKuS in Hannover.
http://www.bagsozialestadtentwicklung.de/fileadmin/downloads/Beitrag_Kaul_Prauser.pdf (Zugriff am 05.01.2011).
- KAZANCIGIL, A. (2002): La gouvernance: itinéraires d'un concept. In: SANTISO, J. (Hrsg.): A la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet. Paris. S. 121-132.
- KEARNS, A. & PADDISON, R. (2000): New Challenges for Urban Governance. In: Urban Studies. S. 845-850.
- KfW - KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU (2008): Bauen, Wohnen, Energie sparen. http://www.kfw-foerderbank.de/DE_Home/KfW_Foerderbank/index.jsp (Zugriff am 01.02.2008).
- KIMURA-GLÜSING, S. (1999): Kostengünstig, ökologisch und sozial bauen. Die "Regenbogensiedlung" in Hannover-Misburg. In: Geographie heute 172. 20.1999. S. 18-21.
- KLIMASCHUTZAGENTUR REGION HANNOVER GMBH (2004): Gemeinsam Zeichen setzen. Das Projekt Klimaschutzregion Hannover stellt sich vor. http://www.springe.de/4-Klimaschutz/Broschuere_KSregion_040525.pdf (Zugriff am 01.04.2011).

- KLIMASCHUTZAGENTUR REGION HANNOVER GMBH (2011): Klimaschutz ist unser Thema. Gemeinsam für die Region Hannover. http://agentur.klimaschutz-hannover.de/fileadmin/site/dokumente/Broschueren/Selbstdarstellung_Klimaschutzagentur.pdf (Zugriff am 01.04.2011).
- KNIELING, J., FÜRST, D. & DANIELZYK, R. (2001): Warum "kooperative Regionalplanung" leicht zu fordern, aber schwer zu praktizieren ist. Ergebnisse eines Forschungsprojekts. In: DISP 145. 2.2001. S. 41-50.
- KOOIMAN, J. (Hrsg.) (1993): Modern governance - New government-society interactions. London.
- KOOIMAN, J. (1993a): Social-political governance: Introduction. In: KOOIMAN, J. (Hrsg.): Modern governance - New government-society interactions. London. S. 1-8.
- KOOIMAN, J. (1993b): Findings, speculations and recommendations. In: KOOIMAN, J. (Hrsg.): Modern governance - New government-society interactions. London. S. 249-262.
- KOOIMAN, J. (2000): Societal Governance: Levels, Models, and Orders of Social-Political Interaction. In: PIERRE, J. (Hrsg.): Debating Governance. Oxford. S. 138-164.
- KOOIMAN, J. (2003): Governing as Governance. London.
- KREIBICH, V., GÜLDENBERG, E., BERNART, S., et al. (1991): Wohnungsmarktuntersuchung im Großraum Hannover. Dortmund.
- KROKUS - SOZIALES UND KULTURELLES STADTTEILZENTRUM (2002): Evaluation der Stadtteilarbeit. Hannover.
- KROKUS - SOZIALES UND KULTURELLES STADTTEILZENTRUM (o.A.): Das Stadtteilzentrum am Kronsberg. <http://internet.hannover-stadt.de/domains/krokus/> (Zugriff am 19.07.2007).
- KÜBLER, D. (2003): "Metropolitan Governance" oder: Die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtregionen. In: Informationen zur Raumentwicklung: Aktionsraum Region - Regional Governance 8/9.2003. S. 535 - 542.
- KÜHN, M. (1998): Stadt in der Landschaft - Landschaft in der Stadt. Nachhaltige Stadtentwicklung zwischen Flächensparen und "Wohnen im Grünen". In: Informationen zur Raumentwicklung: Stadt – Landschaft. Orientierungen und Bewertungsfragen zur Entwicklung der Agglomerationsräume 7/8.1998. S. 495-506.
- KUKA - KRONSBURG-UMWELT-KOMMUNIKATIONS-AGENTUR GMBH (1998): Umweltkommunikation in der nachhaltigen Stadtentwicklung. Das Umweltkommunikationskonzept der KUKA für den nachhaltigen Stadtteil Hannover-Kronsberg. Hannover.
- KUKA - KRONSBURG-UMWELT-KOMMUNIKATIONS-AGENTUR GMBH (2001): Einrichtung einer Umweltkommunikationsagentur für den Stadtteil Hannover-Kronsberg im Rahmen der Weltausstellung EXPO 2000. Abschlussbericht. Hannover.
- KUKLINSKI, O. (2011): Resultate der Bilanzierung des Stadtplatzprogramms "Hannover schafft Platz". Hannover.
- KUKLINSKI, O. & JOPPKE, M. (1997): Anwaltsplanung im Stadtteil - Die Mühen der erweiterten Bürgerbeteiligung zur Weltausstellung EXPO 2000. In: MITARBEIT, S. (Hrsg.): Bürgerbeteiligung und Demokratie vor Ort. Bonn.
- KUNZMANN, K. R. (2004): An Agenda for Creative Governance in City Regions. In: DISP 158. 3.2004. S. 5-10.
- KURZ, D. (2005): Mit den Waffen der Planung. In: Beilage zu Hochparterre 6/7.2005. S. 8-9.
- LALLI, M. & THOMAS, C. (1989): Public opinion and decision making in the community. Evaluation of residents attitudes towards town planning measures. In: Urban Studies 26. S. 435-447.
- LANDESHAUPTSTADT HANNOVER (Hrsg.) (1994a): Rahmenkonzept Messe/Kronsberg. Beiträge zur Diskussion. Weltausstellung EXPO 2000. Heft 9. 02/94. Hannover: Baudezernat.
- LANDESHAUPTSTADT HANNOVER (Hrsg.) (1994b): Stadtteil Kronsberg. Grundstücksausschreibung 1. Abschnitt. Hannover: Baudezernat J/2000.

- LANDESHAUPTSTADT HANNOVER (Hrsg.) (1995): Vertrag zur Anwaltsplanung EXPO/Kronsberg vom 9.10.1995. Hannover: Baudezernat J/2000.
- LANDESHAUPTSTADT HANNOVER (Hrsg.) (1996): Städtebaulicher Vertrag Stadtteil Kronsberg. Geltungsbereiche: Bebauungsplan Nr. 1552 und 1551. Hannover: Baudezernat J/2000.
- LANDESHAUPTSTADT HANNOVER (Hrsg.) (1997): Bauen am Kronsberg. Wohnungsbauprogramm mit Blick auf die EXPO 2000 in Hannover. Miet- und Eigentumsförderung. 1.2. Hannover: Amt für Wohnungswesen.
- LANDESHAUPTSTADT HANNOVER (Hrsg.) (2000): Modell Kronsberg - Nachhaltiges Bauen für die Zukunft / Sustainable building for the future. Hannover: Umweltdezernat & Baudezernat.
- LANDESHAUPTSTADT HANNOVER (Hrsg.) (2002): 10 Jahre Klimaschutz in Hannover. Hannover: Amt für Umweltschutz, Leitstelle Energie und Klimaschutz.
- LANDESHAUPTSTADT HANNOVER (Hrsg.) (2004a): Handbuch Hannover Kronsberg - Planung und Realisierung. Hannover: Umweltdezernat & Baudezernat.
- LANDESHAUPTSTADT HANNOVER (Hrsg.) (2004b): Vorwärts nach weiter - Hannover-Kronsberg: der Schritt vom Modell zum Standard. Hannover: Umweltdezernat.
- LANDESHAUPTSTADT HANNOVER (Hrsg.) (2007a): Ökologische Standards beim Bauen im städtischen Einzugsbereich. Anlage 1 zur Drucksache Nr. 1440 / 2007. Hannover.
- LANDESHAUPTSTADT HANNOVER (Hrsg.) (2007b): Konzept zur Einführung eines Stadtbezirksmanagements Hannover. Hannover: Fachbereich Steuerung Personal und Zentrale Dienste.
- LANDESHAUPTSTADT HANNOVER (Hrsg.) (2009a): Stand der Quartiersentwicklung am Kronsberg 2009. Info DS 0794/2009. Hannover: Jugend- und Sozialdezernat, Koordinationsstelle Sozialplanung.
- LANDESHAUPTSTADT HANNOVER (2009b): Die Klimaschutzleitstelle der Landeshauptstadt Hannover. Fachbereich Umwelt und Stadtgrün, Klimaschutzleitstelle.
http://www.hannover.de/de/umwelt_bauen/energie/leitstelle_energie_klimaschutz/energie_klima_lhh/klischuleit/index.html (Zugriff am 04.10.2011).
- LANDESHAUPTSTADT HANNOVER (2011): Marketing- und Kommunikationskampagne "Hannover heißt Zuhause"
http://www.hannover.de/de/umwelt_bauen/wohnungsmarkt/hhzuhause/hhz_uebersicht/allgemein/ (Zugriff am 07.10.2011).
- LANDHOF-VEREIN (2012): Medienmitteilung zum Verein Landhof.
http://www.landhof.ch/cms/front_content.php (Zugriff am 20.11.2012).
- LASS, W. & REUSSWIG, F. (2002): Lebensstile und Naturorientierungen. Gesellschaftliche Naturbilder und Einstellungen zum Naturschutz. In: RINK, D. (Hrsg.): Lebensstile und Nachhaltigkeit. Konzepte, Befunde und Potentiale. Opladen. S. 156-180.
- LAWRENCE, R. (2003): Participation citoyenne pour aménager l'habitat. In: DA CUNHA, A. & RUEGG, J. (Hrsg.): Développement durable et aménagement du territoire. Lausanne. S. 331-347.
- LE GALÈS, P. (1995): Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. In: Revue française de science politique 45. 1/1995. S. 57-95.
- LE GALÈS, P. (Hrsg.) (2002): European cities : social conflicts and governance. European societies. New York etc.: Oxford university press.
- LE GALÈS, P. (Hrsg.) (2003): Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance. Collection académique. Paris: Presses de Science Po.
- LEHMBRUCH, G. (1996): Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie. In: Politische Vierteljahresschrift 37. S. 735-751.
- LERESCHE, J.-P. (Hrsg.) (2001a): Gouvernance locale, coopération et légitimité. Paris.
- LERESCHE, J.-P. (2001b): Gouvernance locale: une perspective comparée. In: LERESCHE, J.-P. (Hrsg.): Gouvernance locale, coopération et légitimité. Paris. S. 9-28.
- LERESCHE, J.-P. (2001c): Gouvernance et coordination des politiques publiques. In: LERESCHE, J.-P. (Hrsg.): Gouvernance locale, coopération et légitimité. Paris. S. 29-66.

- LERESCHE, J.-P. (2002): La gouvernance urbaine comme enjeu de durabilité. In: Vues sur la ville 3/2002. S. 3-5.
- LERESCHE, J.-P. & AUDÉTAT, M. (2006): Introduction: les multiples visages de la participation dans le développement urbain durable. In: Urbia - Participation et développement durable 3. 3.2006. S. 1-10.
- LÉVY, J. & LUSSAULT, M. (2003): Gouvernance. In: LÉVY, J. & LUSSAULT, M. (Hrsg.): Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés. Paris. S. 419-422.
- LODERER, B. (2005a): Neuste Masche: Kein Gewebe. In: So baut man eine Stadt: Neu-Oerlikon Beilage zur Hochparterre Nr. 6/7.2005. S. 10-11.
- LODERER, B. (2005b): Was bisher geschah. In: HÖNIG, R. (Hrsg.): Zürich wird gebaut. Architekturführer Zürich 1990-2005. Zürich: Verlag Hochparterre. S. 10-16.
- LOGAN, J. & MOLOTCH, H. J. (1987): Urban fortunes. The political economy of place. Berkeley.
- LOMBARDI, P. & BRANDON, P. S. (1997): Toward a multi-modal framework for evaluating the built environment quality in sustainability planning. In: BRANDON, P. S., LOMBARDI, P. & BENTIVEGNA, V. (Hrsg.): Evaluation of the built environment for sustainability. London.
- LÜSCHER, R. (2011): Berlin in reich - an Raum. Architekturdebatte: Braucht Berlin eine Internationale Bauausstellung? Plädoyer für das Leitbild einer gemischten Stadt. Der Tagesspiegel. 28.06.2011.
- LÜTKE DALDRUP, E. (2010): Stadtpolitik. In: HENCKEL, D., VON KUCZKOWSKI, K., LAU, P., et al. (Hrsg.): Planen - Bauen - Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden. S. 494-497.
- MAIER, K. (Hrsg.) (2003a): Nachhaltige Stadtentwicklung - eine Herausforderung für Umweltkommunikation und Soziale Arbeit. Frankfurt am Main: VAS Verlag für Akademische Schriften.
- MAIER, K. (2003b): Was sind und was leisten intermediäre Instanzen? Nachhaltige Stadtentwicklung - eine Herausforderung für Umweltkommunikation und Soziale Arbeit. Frankfurt a.M. S. 300-315.
- MAIER, K. & SOMMERFELD, P. (2005): Inszenierung des Sozialen im Wohnquartier. Darstellung, Evaluation und Ertrag des Projekts "Quartiersaufbau Rieselfeld". Freiburg im Breisgau: FEL Verl. Forschung - Entwicklung - Lehre.
- MATHIEU, N. (Hrsg.) (2005): La ville durable, du politique au scientifique. Indisciplines. Paris: Cemagref etc.
- MAYER, H. N. (2004): Hamburgisches Stadtteilentwicklungsprogramm - Zwischenevaluation 2003 in acht Quartieren. Gutachten i.A. der Stadt Hamburg. Hamburg.
- MAYER, M. (2005): Das Konzept des Sozialkapitals in der stadtpolitischen Diskussion. In: Informationen zur Raumentwicklung: Urban Governance 9./10.2005. S. 589-598.
- MAYNTZ, R. (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. 1/1987. S. 89-110.
- MAYNTZ, R. (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: HÉRITIER, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS Sonderheft. Opladen: Opladen. S. 39-56.
- MAYNTZ, R. (2001): Politische Steuerung. In: SCHADER-STIFTUNG (Hrsg.): Politische Steuerung der Stadtentwicklung: das Programm "Die soziale Stadt" in der Diskussion. Darmstadt. S. 37-43.
- MAYNTZ, R. (2004): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? - Vortrag auf der Konferenz "Governance-Forschung: Stand und Entwicklungslinien" in Berlin. 4.-6. März 2004. MPIfG Working Paper 04/1. März 2004. <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html> (Zugriff am 15.08.2011).
- MAYNTZ, R. & SCHARPF, F. W. (Hrsg.) (1995a): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/Main: Campus.
- MAYNTZ, R. & SCHARPF, F. W. (1995b): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: MAYNTZ, R. & SCHARPF, F. W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/Main. S. 39-72.

- MAYNTZ, R. & SCHARPF, F. W. (1995c): Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: MAYNTZ, R. & SCHARPF, F. W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt a.M. S. 9-38.
- MAYRING, P. (2008): Qualitative Inhaltsanalyse. Weinheim.
- MERLIN, P. & CHOAY, F. (Hrsg.) (1988): Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement. Paris.
- MERLIN, P. & CHOAY, F. (Hrsg.) (2005): Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement. Paris.
- METTAN, N. (1992): Place de la négociation dans les processus d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. In: RUEGG, J., METTAN, N. & VODOZ, L. (Hrsg.): La négociation - Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. Lausanne. S. 79-94.
- MINERGIE GESCHÄFTSSTELLE (2013): Minergie.
http://www.minergie.ch/standard_minergie.html#finanzielle-unterstuetzung (Zugriff am 23.01.2013).
- MOSER, W., REICHER, D. & ROSEGER, R. (2002): Aufarbeitung der empirischen Ergebnisse. In: BMVIT - ÖSTERREICHISCHES BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR INNOVATION UND TECHNOLOGIE (Hrsg.): Was ist so schön am Eigenheim - Ein Lebensstilkonzept des Wohnens. Berichte aus Energie und Umweltforschung 17.2002. Wien. S. 12-66.
- MÜLLER, R. (2007): Wohnungsgenossenschaften und Stadtentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung: Wohnungsgenossenschaften und Stadtentwicklung 4.2007. S. I-II.
- MUMMERT, U. (1999): Informal Institutions and Institutional Policy - Shedding Light on the Myth of Institutional Conflict. MPI Discussion Papers. Jena.
- NASH, J. F. (1950): The Bargaining Problem. In: Econometrica 18. S. 155-162.
- NEUBERGER, O. (1995): Mikropolitik der alltägliche Aufbau und Einsatz von Macht in Organisationen. Stuttgart: Enke.
- NEWMAN, P. & KENWORTHY, J. (1989): Cities and Automobile Dependence: An International Sourcebook. Brookfield.
- NIWA, N. (2009): La nature en ville peut-elle être agricole ? De la Suisse au Japon. In: Urbia - Urbanisme végétal et agriurbanisme 8. 6.2009. S. 103-126.
- ODERMATT, A. (1997): Eigentümerstrukturen des Wohnungsmarktes ein handlungstheoretischer Beitrag zur Erklärung der räumlich-sozialen Wohnstandortverteilung am Fallbeispiel Schweiz. Münster.
- OECD - ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (1998): Integrating Distressed Urban Areas. Paris.
- OECD - ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2000): The reform of metropolitan governance. In: Policy Brief 10.2000. <http://www.oecd.org/dataoecd/3/17/1918016.pdf> (Zugriff am 15.02.2005).
- OLSEN, M. E. & MARGER, M. N. (1993): Power in Modern Societies. Boulder, San Francisco, Oxford.
- OSTROM, E., GARDNER, R. & WALKER, J. (1994): Rules, Games, and Common-Pool Resources. Michigan.
- PAHL-WEBER, E. (2010): Informelle Planung in der Stadt- und Regionalplanung. In: HENCKEL, D., VON KUCZKOWSKI, K., LAU, P., et al. (Hrsg.): Planen - Bauen - Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden. S. 227-232.
- PAPADOPOULOS, Y. (2002): Démocratie, gouvernance et "management de l'interdépendance": des rapports complexes. In: SANTISO, J. (Hrsg.): A la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet. S. 133-160.
- PETRA-KELLY-STIFTUNG (Hrsg.) (2004): Das nachhaltige Stadtviertel. Planen - Umsetzen - Bewerten. Dokumentation der Tagung am 17. Juni 2004 in München, Messestadt-Riem. München.
- PREISIG, H. R., DUBACH, W., KASSER, U., et al. (1999): Savoir construire éco-logique et éco-nomique. Guide pour le maître de l'ouvrage. Zürich.

- PROTZE, K., THEILING, C. & HOLZAPFEL, H. (2000): Lebenswerte Stadtquartiere - Lehren aus der Stadt- und Verkehrsplanung für Städte von morgen. Bonn.
- PURDUE, D. (2001): Neighbourhood Governance: Leadership, Trust and Social Capital. In: *Urban Studies* 38. 12. S. 2211-2224.
- PÜTZ, M. (2004): Regional Governance - Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München. München: ökom.
- RABINOVICH BEHREND, A. (1996): Participation et architecture, mythes et réalités: quelques cas d'habitats groupés en Suisse. Lausanne.
- REUBER, P. (1999): Raumbezogene politische Konflikte. Geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebietsreformen. *Erdkundliches Wissen* 131. Stuttgart.
- RHODES, R. A. W. (1997): Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability. Buckingham.
- ROSENAU, J. (1992): Governance, order and change in world politics. In: ROSENAU, J. & CZEMPIEL, E. O. (Hrsg.): *Governance without government: Order and change in world politics*. Cambridge. S. 1-29.
- ROTH, U. (1994): Chance Oerlikon 2011 / Zürich - Das grösste Stadterneuerungsprojekt der Schweiz in einem innerstädtischen Industriegebiet. In: *DISP* 116. 1.1994. S. 20-26.
- ROTH, U. (1998): Zentrum Zürich Nord. Chronik wichtiger Schritte (Stand 16.05.1998). Private Aufzeichnungen.
- ROTH, U. (2011): Neu-Oerlikon: Ein modernes Planungsmärchen? 1988 - 2010. Einige Hintergründe und ide wichtigsten Urheber aus persönlicher Sicht. Zürich.
- ROTTKE, N. B. (Hrsg.) (2010): Ökonomie vs. Ökologie - Nachhaltigkeit in der Immobilienwirtschaft? Köln.
- RUEGG, J., DECOUTÈRE, S. & METTAN, N. (1994): Le partenariat public privé - Un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement? Lausanne.
- RUEGG, J., METTAN, N. & VODOZ, L. (Hrsg.) (1992): La négociation - Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. Lausanne.
- RUSSEL, P. & GRAMMENOS, F. (1995): A Building for all reasons. A vision of a balanced Mixed use Building. In: *Proceedings of the International Research Workshop. CIB TG-8. Toronto* 15-16.11.1995. S. 95-104.
- SALET, W. (2003): Metropolitan governance and spatial planning comparative case studies of European city-regions. London: Spon Press.
- SALOMON CAVIN, J. (2005): La ville, mal-aimée: représentations anti-urbaines et aménagement du territoire en Suisse analyse, comparaisons, évolution. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- SALOMON CAVIN, J., RUEGG, J. & CARRON, C. (2010): La ville des défenseurs de la nature : vers une réconciliation ? In: *Natures Sciences Sociétés: Dossier Approches urbaines insolites* 18. S. 113-121.
- SCHADER-STIFTUNG (Hrsg.) (2001): Politische Steuerung der Stadtentwicklung: das Programm "Die soziale Stadt" in der Diskussion. Darmstadt.
- SCHÄFFER, V. (2003): Regionalmanagement in Sachsen-Anhalt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausgestaltung in Vergleich dreier Regionen. METAR - Manuskripte zur empirischen, theoretischen und angewandten Regionalforschung. Bd 44 / 2003. Freie Universität Berlin.
- SCHÄFFER, V. (2008): Quartiers durables en Suisse et en Europe: Outils et démarches existants. Rapport I du projet-modèle "Des quartiers durables pour l'agglomération lausannoise". Lausanne.
- SCHÄFFER, V. (2012): Urban Governanceprozesse zur Realisierung nachhaltiger Stadtquartiere. In: DRILLING, M. & SCHNUR, O. (Hrsg.): *Nachhaltige Quartiersentwicklung : Positionen, Praxisbeispiele und Perspektiven*. Wiesbaden. S. 109-130.
- SCHÄFFER, V. & BIERENS DE HAAN, C. (2008): Pays-Bas: Quatre quartiers durables entre désirs et réalités. In: *Revue Urbanisme* 360. Mai-Juni 2008. S. 34-40.

- SCHÄFFER, V., RUEGG, J. & LITZISTORF SPINA, N. (2010): Quartiers durables en Europe: Enjeux sociaux et processuels. In: *Urbanisme* 371. 3/4.2010. S. 27-32.
- SCHARMER, E. (1994): Mobilisierung und Bereitstellung von Bauland durch Entwicklungsmaßnahmen und Modelle der Kooperation mit privaten Investoren. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 1/2.1994. S. 9-17.
- SCHARPF, F. W. (2000): *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Augsburg.
- SCHMIDT-EICHSTAEDT, G. (2005): Planungshoheit als öffentliches Gut contra Veräußerung der Planungshoheit an Private? In: *Informationen zur Raumentwicklung: Urban Governance* 9/10.2005. S. 649-656.
- SCHMIDT, H. (2007): Beaufsichtigt die neuen GroßspekulantInnen! *Die Zeit*. 01.02. 2007.
- SCHNEIDER, V. (2004): Organizational Governance - Governance in Organisationen. In: BENZ, A. (Hrsg.): *Governance - REGieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*. Wiesbaden. S. 173-192.
- SCHNEIDER, V. & KENIS, P. (1996): Verteilte Kontrolle. Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften. In: KENIS, P. & SCHNEIDER, V. (Hrsg.): *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt a.M. S. 9-43.
- SCHNUR, O. (1999): Sozialkapital und Stadtentwicklung. In: *RaumPlanung* 87. S. 255-262.
- SCHNUR, O. (2008): Quartiersforschung im Überblick - Konzepte, Definitionen und aktuelle Perspektiven. In: SCHNUR, O. (Hrsg.): *Quartiersforschung zwischen Theorie und Praxis*. Wiesbaden. S. 19-52.
- SCHNUR, O. & DRILLING, M. (2009): Governance – ein neues Zauberwort auch für die Quartiersentwicklung? In: DRILLING, M. & SCHNUR, O. (Hrsg.): *Governance der Quartiersentwicklung. Theoretische und praktische Zugänge zu neuen Steuerungsformen*. Wiesbaden. S. 11-26.
- SCHUBERT, H. (1999): *Regionale Akteursnetzwerke - Analysen zur Bedeutung der Vernetzung am Beispiel der Region Hannover*. Hannover.
- SCHUBERT, H. (2004): Netzwerkmanagement - Planung und Steuerung von Vernetzung zur Erzeugung raumgebundenen Sozialkapitals. In: MÜLLER, B., LÖB, S. & ZIMMERMANN, K. (Hrsg.): *Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst*. Wiesbaden. S. 177-200.
- SCHULTE-HALLER, M. (2011): *Soziale Mischung und Quartierentwicklung: Anspruch versus Machbarkeit*. Bern.
- SCHWARZ, M. E. (2004): *Strategisches Management in der Wohnungswirtschaft. Ehemals gemeinnützige Wohnungsunternehmen auf dem Weg zu einem neuen Führungsverständnis*. München.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2002): *Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002*. Bern: Bundesamt für Raumentwicklung.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2012): *Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015*. Bern.
- SECO - STAATSSSEKRETARIAT FÜR WIRTSCHAFT & ARE - BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (Hrsg.) (1999): *Bericht über die Kernstädte*. Bern.
- SELLE, K. (1998): Das Konzept Anwaltsplanung - eine Entwicklungslinie. In: BÜRGERBÜRO STADTENTWICKLUNG HANNOVER (Hrsg.): *Seit 26 Jahren ... Entwicklung der Anwaltsplanung und anderer Beteiligungsformen in Hannover. Bausteine zur Planungskultur*. Hannover. S. 6-12.
- SELLE, K. (2010): Partizipation - Ein Leitbegriff im Wandel. In: HENCKEL, D., VON KUCZKOWSKI, K., LAU, P., et al. (Hrsg.): *Planen - Bauen - Umwelt. Ein Handbuch*. Wiesbaden. S. 357-360.
- SIEVERTS, T. (1997): *Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land*. Braunschweig.
- SIMONS, K. (2003): *Politische Steuerung grosser Projekte Berlin Adlershof, Neue Mitte Oberhausen und Euralille im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- SINNING, H. (2005): Partizipation - neue Anforderungen an eine bewährte Governanceform. In: *Informationen zur Raumentwicklung: Urban Governance* 9./10.2005. S. 579-588.

- SKOK, H. (2004): Urbanes Wohnen - bedarfs- und zielgruppenorientierte Konzepte für ein Leben in der Stadt. In: Wohnbund Informationen. 01.2004. S. 4-8. <http://www.urbanes-wohnen.de/serv/2004-01-wohnbund.pdf>. (Zugriff am 21.07.2006).
- SOUAMI, T. (2009): Ecoquartiers - Secrets de fabrication. Analyse critique d'exemples européens. Conditions politiques, montages financiers et juridiques, qualité environnementale. Paris.
- SPARS, G. & HEINZE, M. (2009): Stadttrendite durch kommunale Wohnungsunternehmen – Chancen und Potenziale für die Stadtentwicklung. In: vhw Forum Wohnungseigentum 2. 3/4.2009. S. 69-74.
- SPARS, G., HEINZE, M. & MROSEK, H. (2008): Expertise "Stadttrendite durch kommunale Wohnungsunternehmen". Abschlussbericht. BBR-Online-Publikation 01/2008. Bonn: BBR - Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- SPEHLING, C. (1999): Nachhaltige Stadtentwicklung beginnt im Quartier ein Praxis- und Ideenhandbuch für Stadtplaner, Baugemeinschaften, Bürgerinitiativen am Beispiel des sozial-ökologischen Modellstadtteils Freiburg-Vauban. Freiburg: Forum Vauban Öko-Institut.
- STADT ZÜRICH (Hrsg.) (2005a): Übersichtsplan Zentrum Zürich Nord (Neu-Oerlikon): Stand der Entwicklung, April 2005. Zürich: Amt für Städtebau.
- STADT ZÜRICH (Hrsg.) (2005b): Quartierssekretariat Neu-Oerlikon / Oerlikon. Informationsblatt. Zürich: Sozialdepartement: Soziale Dienste, Präsidialdepartement: Fachstelle Stadtentwicklung Zürich.
- STADT ZÜRICH (2005c): Stadtrat beschliesst Gebietsbenennungen „Zürich-West“ und „Neu-Oerlikon“. Medienmitteilung der Stadt Zürich 30. März 2005. Stadtrat von Zürich. http://www.stadt-zuerich.ch/internet/mm/home/mm_05/03_05/050330b.html (Zugriff am 14.06.2007).
- STADT ZÜRICH (Hrsg.) (2005d): Zuzüge in die und Wegzüge aus der Stadt - Befragung zu den Gründen 2004/2005. Zürich: Stadtentwicklung.
- STADT ZÜRICH (Hrsg.) (2006a): Planungsbericht. Teilrevision Sonderbauvorschriften Neu-Oerlikon. Zürich: Amt für Städtebau.
- STADT ZÜRICH (Hrsg.) (2006b): Übersicht über die Projekte der GWA Zürich Nord in Neu-Oerlikon und Oerlikon. Informationsblatt. Zürich: Sozialzentrum Dorflinde.
- STOKER, G. (2000): Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance. In: PIERRE, J. (Hrsg.): Debating Governance. Oxford. S. 91-109.
- STOKER, G. & MOSSBERGER, K. (1994): Urban regime theory in comparative perspective. In: Environment and Planning C: Government and Policy 12. 2.1994. S. 195-212.
- STONE, C. (1993): Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach. In: Journal of urban Affairs 15. 1.1993.
- SUTER, R. & ECKERT, J. P. (2002): Immo-Survey 2002 - Das Anlageverhalten schweizerischer institutioneller Immobilieninvestoren. Zürich.
- THALMANN, P. (2002): Grundzüge und aktuelle Entwicklungen des Wohnungsmarktes in der Schweiz. In: ODERMATT, A. & VAN WEZEMAEL, J. (Hrsg.): Geographische Wohnungsmarktforschung - Die Wohnungsmärkte Deutschlands, Österreichs und der Schweiz im Überblick und aktuelle Forschungsberichte. Zürich. S. 71-82.
- THEOBALD, C. (2000): Zur Ökonomik des Staates: good governance und die Perzeption der Weltbank. Baden-Baden.
- THÉVOZ, L. & SCHÄFFER, V. (2007): Processus de production des quartiers urbains durables: les enseignements du cas Neu-Oerlikon à Zurich. In: Urbia - Eco-quartiers et urbanisme 4. 6.2007. S. 147-166.
- THIERSTEIN, A. & GABI, S. (2004): When Creativity meets Metropolitan Governance. In: DISP 158. 3.2004. S. 34-40.
- TILLEMANS, L., WEBER, P., RUEGG, J., et al. (2012): Maîtriser le foncier pour maîtriser la production urbaine. Moyens disponibles en Suisse, exemples de stratégies de maîtrise foncière et recommandations en termes de bonnes pratiques. Rapport de recherche réalisé dans le cadre de l'action COST TU602 Land management for urban dynamics. Lausanne.

- TOB (2008): Gute Heuschrecken, böse Heuschrecken. Der Spiegel. 31.01.2008.
- TORRE, A. (2008): Conflits d'usages dans les espaces ruraux et péri-urbains. Reflexions à partir d'études sur des territoires français. In: CEAT - COMMUNAUTÉ D'ÉTUDES POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (Hrsg.): Campagne-Ville: le pas de deux. Enjeux et opportunités des recompositions territoriales. Lausanne. S. 37-48.
- TRAPPMANN, H. (2004): Urbanes Wohnen - Begrenzung von Stadt-Umland-Wanderung durch urbanen Wohnungsneubau. Diplomarbeit. Universität Dortmund. Dortmund.
- VALDA, A. & WESTERMANN, R. (2005): Die brachliegende Schweiz - Entwicklungschancen im Herzen von Agglomerationen. Bern.
- VAN WEZEMAEL, J. E. (2005): Investieren im Bestand eine handlungstheoretische Analyse der Erhaltungs- und Entwicklungsstrategien von Investoren in der Schweizer Wohnimmobilienwirtschaft. Zürich.
- VCP - VERBAND CHRISTLICHER PFADFINDERINNEN UND PFADFINDER (2011): Das JuKiMob besucht die IGS Kronsberg. <http://www.vcphannover.de/jukimobigskronsberg.html> (Zugriff am 29.09.2011).
- VIERING, J. (2007): "Die Schweine-Investoren sind wir". Die Zeit. 27.12.2007.
- VODOZ, L. (1992): Enjeux et limites du recours à la négociation. In: RUEGG, J., METTAN, N. & VODOZ, L. (Hrsg.): La négociation - Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. Lausanne. S. 279-297.
- VOIGT, R. (1995): Der kooperative Staat: Auf der Suche nach einem neuen Steuerungsmodus. In: VOIGT, R. (Hrsg.): Der kooperative Staat: Krisenbewältigung durch Verhandlungen. Baden-Baden. S. 33-92.
- VOOGD, H. (1995): Environmental management of social dilemmas. In: European Spatial Research and Policy Vol. 2. 01.1995. S. 5-16.
- WALTER, J. (1997): Zukunftsverträgliche Bau- und Wohnungswirtschaft : eine Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 28. November 1996 in Bonn. <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00374toc.htm> (Zugriff am 31.01.2011).
- WCED - WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (Hrsg.) (2010): Our Common future. New York.
- WDR: VIETH, L. (2007): Kindgerechtes Wohnen. WDR-Reportage über Wohngemeinschaften. Ausgestrahlt am Sonntag, den 15.04.2007, 16:30 Uhr im Ersten. http://www.wdr.de/tv/ardbauen/sendungen/2007/april/070415_2.phtml (Zugriff am 07.02.2008).
- WEILAND, U. (2010): Nachhaltige Stadtentwicklung. In: HENCKEL, D., VON KUCZKOWSKI, K., LAU, P., et al. (Hrsg.): Planen - Bauen - Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden. S. 343-347.
- WELTBANK (1989): Sub-Sahara Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long-term Perspective Study. Washington DC.
- WONG, C. (1994): Quality of urban living: an infrastructural dimension. In: The Urban Experience. Proceedings of the 13th Conference of the International Association for People-Environment Studies. London 13-15.07.1994. S. 257-269.
- WÜEST & PARTNER & ECONCEPT (2001): Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton Zürich. Zürich: Statistisches Amt des Kantons Zürich.
- ZALF - LEIBNIZ-ZENTRUM FÜR AGRARLANDSCHAFTSFORSCHUNG E.V. (2011): Neues Gärtnern in der Stadt? In: Standort - Zeitschrift für Angewandte Geographie 12.2011. 4. S. 184.
- ZIMMER, A. & PRILLER, E. (2004): Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel. Ergebnisse der Dritte-Sektor-Forschung. Wiesbaden.

Verzeichnis der Gesprächspartner

Zur Ergänzung der verwendeten Literatur (s.o.) wurden Gespräche mit Fachexperten geführt.

- 05.05.2007 Andreas Delleske, Bewohner von Vauban; Vorstand beim Bürgerverein „Forum Vauban“ 2003-2004; Geschäftsführer beim „Passivhaus Wohnen & Arbeiten“ (Baugruppe) in Vauban (1997-2000); Ökologische Stadtführungen mit Freiburg Futour (1995-2012)
- 20.10.2006 Bewohnerin von Vauban
- 28.11.2007 Prof. Dr. Jean-Philippe Leresche, Institut d'études politiques et internationales, UNIL
- 31.01.2008 Mark Michaeli, Dozent für Städtebau am Netzwerk Stadt und Landschaft, ETHZ
- 31.05.2012 Nelly Niwa, Institut de géographie et de durabilité, UNIL
- 20.12.2007 Prof. Elke Pahl-Weber, Institut für Stadt- und Regionalplanung, Technische Universität Berlin
- 08.01.2008 Prof. Dr. Jean Ruegg, Institut de géographie et durabilité, UNIL
- 05.10.2010 Dr. Joëlle Salomon Cavin, Institut de géographie et de durabilité, UNIL
- 02.03.2011 Carsten Sperling, Projektleitung "Fachliche Begleitung der Erweiterten Bürgerbeteiligung Vauban" (1996); Publizist für das „Forum Vauban“ (1997-2003); Atelier für Publikationen
- 09.10.2009 Andreas Stahl, Büro Ikarus, Tübingen
- 15.04.2012 Florian Stellmacher, Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung, ETHZ
- 20.02.2008 Prof. Dr. Philippe Thalmann, Laboratoire de recherches en économie et management de l'environnement, EPFL

Verzeichnis der Interviewpartner im Rahmen der Fallstudien

Gesprächspartner	Institution während des Realisierungsprozesses	Interviewdatum
Kronsberg (Hannover)¹		
Person 1	Planungsgruppe K2000	22.12.06
	Fachbereich Umweltschutz im Umweltdezernat der Landeshauptstadt Hannover	05.10.07
		11.05.11
Person 2	Planungsgruppe J2000	25.07.07
	Fachbereich Planen und Stadtentwicklung im Baudezernat der Landeshauptstadt Hannover und	16.02.11 a
		29.04.11 b
	Stadtteilkoordinator im Kronsberg während der Nutzungsphase	24.05.11 c
Person 3	Leitung Stadtteilzentrum KroKuS	01.02.07
		20.05.11
Person 4	Vorstand der hannoveranerischen Wohnungsbaugenossenschaft „Spar- und Bauverein“	13.02.07
Person 5	Geschäftsführer des Wohnungsunternehmens Gundlach (Habitat-Projekt) und IDB	22.08.07
Person 6	Quartiersarchitekt der IDB	04.10.07
Person 7	Vorsitzender des Vereins „Gemeinsam statt einsam e.V.“	09.07.07
Person 8	Anwaltsplaner	13.05.11
Person 9	Universität Lüneburg	25.05.11
	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, beauftragt mit der wissenschaftlichen Begleitung der Umweltkommunikation im Stadtteil Hannover-Kronsberg	
Person 10	Direktor der Stadtparkasse Hannover	22.06.11
Person 11	Fachbereich Planen und Stadtentwicklung	12.05.11
	Sachgebiet Wohnraumversorgung	
Neu-Oerlikon (Zürich)		
Katrin Gügler	Projektleiterin Neu-Oerlikon im Amt für Städtebau der Stadt Zürich	12.02.07
Esther Diethelm	Leiterin des Quartierssekretariats Neu-Oerlikon	12.02.07
		27.07.11
Winfried Stehle	Leiter Umwelt und Infrastruktur der ABB Immobilien AG	12.02.07
Ueli Roth	Architekt, Planer und Prozessmanager; Leiter des Büros ur	15.06.07
Benedikt Loderer	Redaktion Hochparterre	27.03.07 ²
Matthias Meier	Leiter Unternehmenskommunikation und Mediensprecher Allreal	05.07.07
ABZ	ABZ Allgemeine Baugenossenschaft Zürich	Juli 07 ³
Claudia Longhini	Leiterin des Bereiches „Information, Kommunikation und Vermietung“	
Martina Ulmann	Assistentin Information und Kommunikation	
Les Pugessies (Yverdon)		
Christiane Layaz	Präsidentin der Baugenossenschaft, Quartiersbewohnerin und Aktivistin seit der ersten Anfänge des Quartiers	05.12.11

¹ Aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes werden die Gesprächspartner der Fallstudie Kronsberg nicht namentlich zitiert. Ihre Antworten werden anonymisiert wiedergegeben und je Experte mit einer Nummer gekennzeichnet. Die Namen der interviewten Experten stehen ausschließlich den Gutachtern dieser Arbeit zur Verfügung.

² Interview geführt und dankenswerter Weise zur Verfügung gestellt von Laurent Thévoz.

³ Schriftliche Beantwortung des Interviewleitfadens von mehreren Mitarbeitern der ABZ im Rahmen des Schriftverkehrs im Juli 2007.

Anhang

A1 Gesprächsleitfaden für Experteninterviews

Wer hat die Initiativfunktion gegeben? Mit welchen Maßnahmen und Vorgaben?

Akteure

Welche Akteure waren am Realisierungs- und Nutzungsprozess beteiligt?

Zu welchem Zeitpunkt bzw. in welchem Zeitraum?

Mit welchen Funktionen und mit welchen (Entscheidungs-)Kompetenzen?

Welche Interessen haben sie verfolgt?

Wie waren sie gegenüber einer nachhaltigen Entwicklung eingestellt?

In welcher Beziehung standen die Akteure untereinander?

Instrumente

Welche Instrumente wurden während des Realisierungs- und Nutzungsprozess mit welcher Zielsetzung angewendet?

Welche dieser Instrumente waren inwiefern für die Projekt- und Prozessqualität besonders determinierend (Schlüsselinstrumente)?

Durch welche Besonderheiten waren die Schlüsselinstrumente gekennzeichnet?

Welche Faktoren haben zum Gelingen dieser Schlüsselinstrumente beigetragen und welche haben sie behindert?

Welche Rückschlüsse können aus der Wahl, der Entwicklung und dem Einsatz der Schlüsselinstrumente gezogen werden?

Partizipation

Auf welche Weise waren die zukünftigen Quartiersnutzer in den Realisierungs- und Nutzungsprozess integriert?

Über welche Einflussmöglichkeiten haben sie verfügt?

Wurden die Vorschläge der Quartiersnutzer in der Planung berücksichtigt und welche Auswirkungen hatte dies auf die Projekt- und Prozessqualität?

Finanzierung

Welche Finanzierungsquellen wurden genutzt?

Wurde die Herkunft der Investitionsgelder und ihre ökologische und Sozialverträglichkeit thematisiert und als Kriterium berücksichtigt?

Divergenzen

Welche Art von Divergenzen sind zwischen welchen Akteuren während der Realisierungs- und Nutzungsphase aufgetreten?

Wie wurde mit ihnen umgegangen und wie haben sie sich auf die Projekt- und Prozessqualität ausgewirkt?

Gelernte Lektionen: a) bzgl. der Projektqualität, b) bzgl. der Prozessgestaltung

Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Akteuren während des Realisierungs- und Nutzungsprozesses?

Welche Aktionen und Elemente (Maßnahmen, Akteurskonstellationen, Instrumente, Organisationsstrukturen) haben sich bewährt und sollten folglich in Zukunft beibehalten werden?

Welche neuen Aktionen oder Maßnahmen sollten stärker unternommen oder neu eingeführt werden?

Welche Aktionen oder Maßnahmen sollten in Zukunft unterlassen werden?

Welche internen und externen Faktoren haben sich positiv ausgewirkt?

Welche internen und externen Faktoren haben sich negativ ausgewirkt?

A2 Schlüsselmerkmale der untersuchten Modellquartiere

Quartier	Stadt, Land	Form ¹	Realisierungszeitraum	Standort	Anzahl der Wohnungen ²	Dichte ³	Grund-eigentümer zu Beginn	Zielausrichtung	Soziale Mischung ⁴	Beteiligte Akteure ⁵	Steuerungsmodell	Prozess ⁶
Kronsberg	Hannover, D	NB	91 - 00	Stadtstrand (Großstadt)	2900 (6000)	GFZ durchschnittlich 1,0; max. 1,2	Öffentliche Hand und privat	Interdisziplinär	SW, FW, WE	ÖH, KI, WG, B	Öffentlich	Top-down ++P
Vauban	Freiburg, D	NB, K, S	92 - 06	Ans Zentrum angrenzend (Großstadt)	2000	GFZ 1,3 – 3,0	Öffentliche Hand	Interdisziplinär	FW, WE	VB, ÖH, BG, WG, B	Öffentlich	Mix +++P
Rieselfeld	Freiburg, D	NB	91 - 10	Stadtstrand (Großstadt)	2900 (4200)	GFZ >1	Öffentliche Hand	Interdisziplinär	SW, FW, WE	ÖH, BG, WG, KI, VB, B	Öffentlich	Top-down ++P
Südstadt	Tübingen, D	NB, K, S	91-12	Stadtstrand (mittelgroße Stadt)	4600 E (6500 E)	GFZ 2,5 bis 4,0	Öffentliche Hand	Interdisziplinär	SW, FW, WE	ÖH, BG, WG, B	Öffentlich	Top-down ++P
Vikki	Helsinki, FIN	NB	98 - 10	Stadtstrand (Großstadt)	13000	Gering	Öffentliche Hand	v.a. ökologisch	(FW), WE	ÖH, KI, Uni	Öffentlich	Top-down -P
ZAC de la Bonne	Grenoble, FR	NB, K, S	00 - 10	Stadtzentrum (Großstadt)	520 (850)	100 Whg/ha	Öffentliche Hand	Interdisziplinär	SW, FW, WE	ÖH, KI, V, B	Öffentlich	Top-down ++P
BedZED	Beddington, GB	NB	99 – 02	Ans Zentrum angrenzend (mittelgroße Stadt)	82	105 Whg/ha	Öffentliche Hand	Interdisziplinär	SW, FW, WE	ÖH, KI, V, WWF	Privatwirtschaftlich	Top-down -P

Tab. A2.1a: Merkmale der untersuchten nachhaltigen Modellquartiere (alphabetisch nach Ländern geordnet; Fortsetzung siehe Tab. A2.1b)
Quelle: eigene Darstellung nach Schäffer (2008)

¹ Form : Neubau (NB), Sanierung (S), Konversion (K)

² Ohne Klammern = aktuell ; in Klammern = Ziel;

(In Quartieren, in denen keine Angaben zur Anzahl der Wohnungen vorlag, wurde auf die Angaben der Einwohnerzahlen zurückgegriffen: markiert mit „E“= Einwohner.)
³ Die Angaben zur städtebaulichen Dichte dienen nur einer groben Einschätzung und sind unter Vorbehalt zu verstehen, da aus den in der Literatur verwendeten Flächenangaben häufig nicht eindeutig hervorgeht, ob ausschließlich die Wohnflächen oder zusätzlich Grün-, Gewerbe- oder Infrastrukturfächen eingeschlossen sind. Eine detaillierte Nachforschung dieser Angaben hätte den Rahmen dieser Arbeit gesprengt.

⁴ Subventionierter Wohnungsbau (SW), freier Mietwohnungsbau (FW), Wohneigentum (WE)

⁵ Öffentliche Hand (ÖH), kommerzieller Investor (KI), Wohnungsbaugenossenschaft (WG), Baugruppen (BG), Bürger/Bewohner (B), Verein/Initiative/Stiftung zukünftiger Bewohner (VB), sonstige Vereine, z.B. Naturschutzvereine, ONGs (V); in fett: dominante Stellung des Akteurs im Prozess

⁶ Prozesskategorien: Top-down, Bottom-up, Mix aus Bottom-up und Top-down;
Kategorien bzgl. Partizipation : gesetzliches Mindestmaß an Bürgerbeteiligung (-P), wenig Partizipation (+P), erweiterte Bürgerbeteiligungsprozesse (++P), umfassende Bürgerbeteiligungsprozesse mit sehr starker Implikation der zukünftigen Bewohner (+++P)

Quartier	Stadt, Land	Form	Realisierungszeitraum	Standort	Anzahl der Wohnungen	Dichte	Grund-eigentümer zu Beginn	Zielausrichtung	Soziale Mischung	Beteiligte Akteure	Steuerungsmodell	Prozess
GWL	Amsterdam, NL	NB, K	90 - 98	Stadtzentrum (Großstadt)	625	100 Whg/ha	Öffentliche Hand	Interdisziplinär	SW, FW, WE	VB, ÖH, KI, V, B	Kooperativ	Mix +++P
Eva-Lanxmeer	Culemborg, NL	NC	94 - 04	Stadtzentrum (Kleinstadt)	250	25 Whg/ha	Öffentliche Hand	Interdisziplinär	WE, (FW)	VB, BG, B, ÖH	Privatwirtschaftlich	Bottom-up +++P
Nieuwland	Amersfoort, NL	NB	1990er	Stadtstrand (Großstadt)	5000	30 Whg/ha	Öffentliche Hand	Interdisziplinär	SW, FW, WE	ÖH, KI, WG	Öffentlich	Top-down -P
Ecolonia	Aalphen aan den Rijn, NL	NB	89 - 98	Stadtstrand (Kleinstadt)	100	37 Whg/ha	Öffentliche Hand	v.a. ökologisch	FW, WE	ÖH, KI	Privatwirtschaftlich	Top-down -P
Solar City	Linz, AT	NB	92 - 05	Stadtstrand (mittelgroße Stadt)	1300	40 Whg/ha	Öffentliche Hand	Interdisziplinär	SW, FW, WE	ÖH, WG, KI	Öffentlich	Top-down -P
Hammerby Sjöstad	Stockholm, S	NB, K	90 - 10	Stadtzentrum (Großstadt)	(8000)	115 E+A ¹ /ha	Öffentliche Hand und privat	v.a. ökologisch	FW, WE	ÖH, V, KI, Uni, B	Öffentlich	Top-down ++P
Bo01	Malmö, S	NB, K	98 - 01	Stadtstrand (Großstadt)	950 (1300)	72 Whg/ha	Öffentliche Hand	v.a. ökologisch	FW, WE	ÖH, KI, Uni, B	Öffentlich	Top-down ++P
Eco-parc	Neuchâtel, CH	NB, K	90 - 10	Stadtzentrum (mittelgroße Stadt)	110	28 Whg/ha 600 E+A ¹ /ha	Privat	v.a. ökologisch	FW, WE	ÖH, KI, V	Öffentlich	Top-down -P
Les Puggies	Yverdon les Bains, CH	NB	1970er	Stadtstrand (Kleinstadt)	58	Mittel	Privat	Interdisziplinär	WE	WG, VB, B, ÖH	Privatwirtschaftlich	Bottom-up +++P
Neu-Oerlikon	Zürich, CH	NB, K, S	88-00er	Stadtstrand (Großstadt)	1900 (2500)	45 Whg/ha 309 E+A ¹ /ha	Privat	Interdisziplinär	FW, WE	KI, ÖH, WG	Kooperativ	Top-down -P
Vesterbro	Kopenhagen, DK	S	90 - 96	Ans Zentrum angrenzend (Großstadt)	4000	114 Whg/ha	Öffentliche Hand	Interdisziplinär	SW, FW	ÖH, VB, B	o.A.	Top-down +++P
Augustenborg	Malmö, S	S	98 - 02	Ans Zentrum angrenzend (Großstadt)	3000	Hoch	Öffentliche Hand	Interdisziplinär	SW, FW	ÖH, VB, B	o.A.	Top-down +++P
Bellevaux	Lausanne, CH	S	03 - 06	Ans Zentrum angrenzend (Großstadt)	1014	Hoch	Öffentliche Hand	Interdisziplinär	SW, FW	ÖH, V, B	o.A.	Top-down +++P

Tab. A2.1b: Merkmale der untersuchten nachhaltigen Modellquartiere (Fortsetzung von Tab. A2.1a)
Quelle: eigene Darstellung nach Schäffer (2008)

¹ E+A = Einwohner + Arbeitsplätze

A3 Illustrationen des Quartiers Kronsberg in Hannover

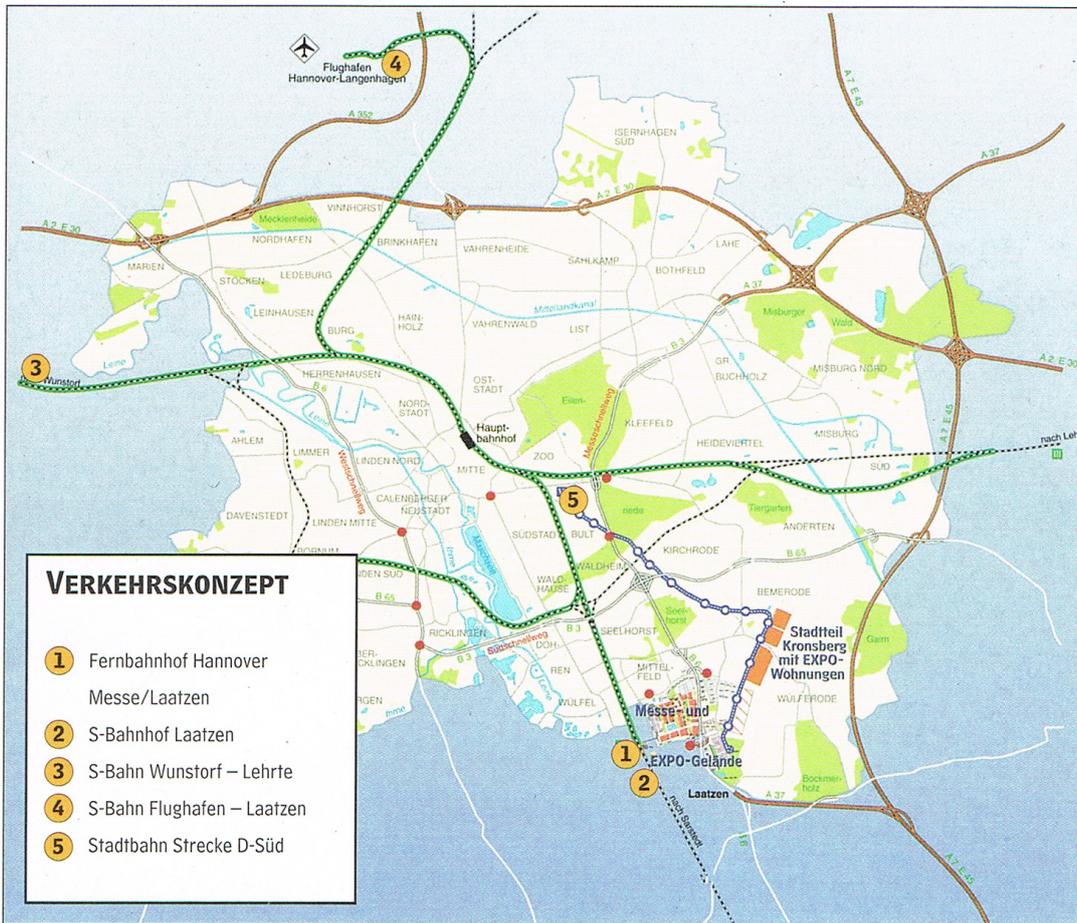


Abb. A3.1: Lage des Stadtteils Kronsberg in der Landeshauptstadt Hannover
Quelle: Landeshauptstadt Hannover (2004a: 12)



Abb. A3.2: Kronsberg aus der Vogelperspektive (Blick nach Nordosten, Ende der 1990er Jahre)
Quelle: Landeshauptstadt Hannover (2000: 6)

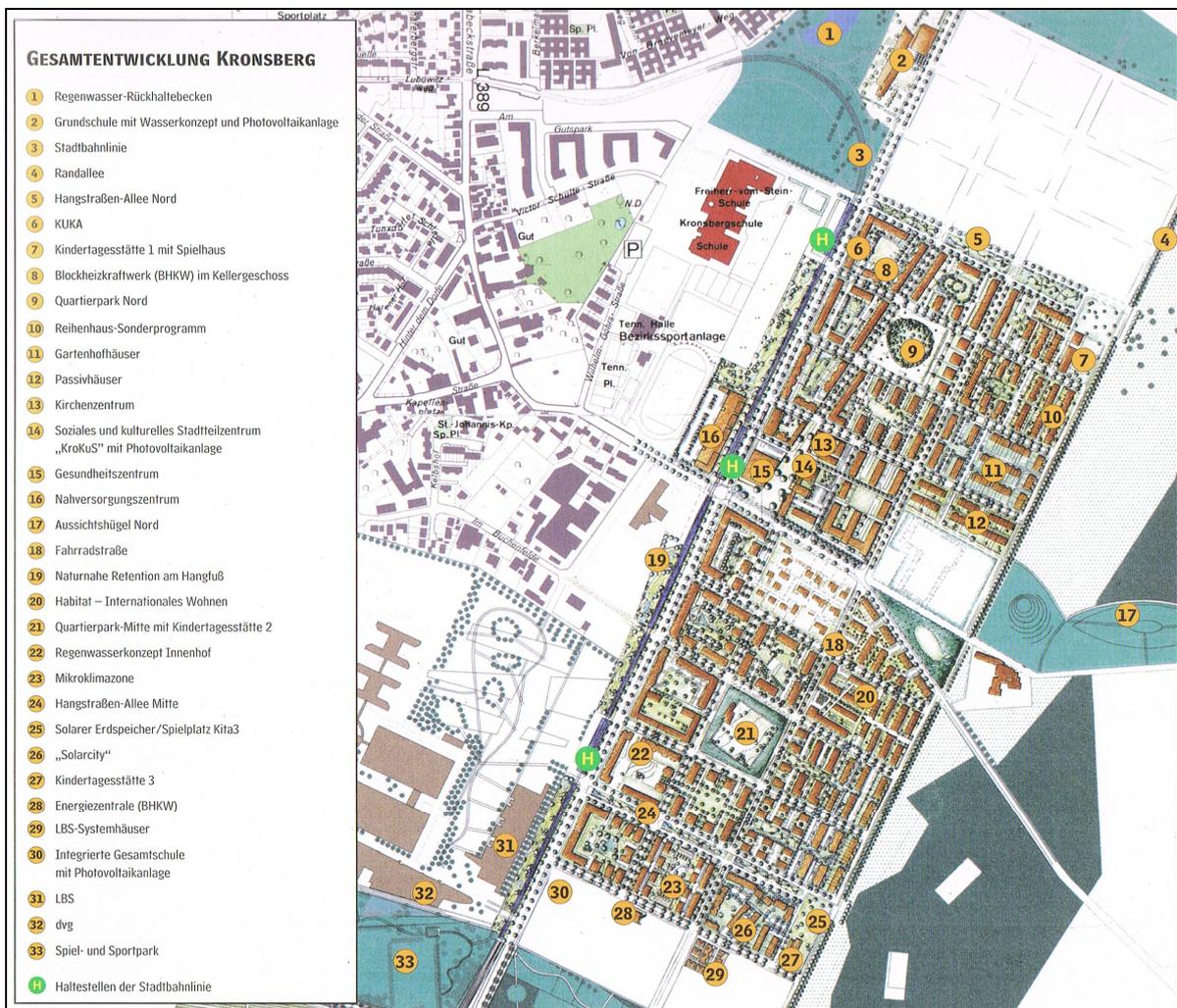


Abb. A3.3: Städtebauliche Struktur des Stadtteils Kronsberg
 Quelle: Landeshauptstadt Hannover (2004a: 49)



Abb. A3.4: Soziokulturelles Stadtteilzentrum KroKuS am Stadtteilplatz Thie (2011)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.5: Stadtteilplatz Thie vor der Umgestaltung: überdimensioniert und unfunktional gestaltet (2007)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.6: Stadtteilplatz Thie nach der Umgestaltung: jetzt belebt (2011)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.7: Stadtteilplatz Thie nach der Umgestaltung: neue Grünelemente, Sitzgelegenheiten, zwei Cafés (2011)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.8: Stadtteilplatz Thie: neues stark frequentiertes EisCafé, im Hintergrund Kleingewerbe in der Wülferoder Straße (2011)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.9: Stadtteilplatz Thie: rechts Gesundheitszentrum, im Hintergrund drei Supermärkte und Straßenbahnhaltestelle
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.10: Kattenbrookstrif (Blick Richtung Norden): Zubringerstraße am westlichen Quartiersrand mit Straßenbahn (2007)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3. 11: Kattenbrookstrif (Blick Richtung Süden): Straßenbahnhaltestelle und fünfgeschossige Blockrandbebauung, vereinzelt Kleingewerbe und dezentrale Verfügungsflächen in den Erdgeschoss (2006)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.12: Vier- bis fünfgeschossige Blockrandbebauung mit Spielwiesen und -plätzen sowie Parkplätzen im Blockinneren (2007)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.13: Vier- bis fünfgeschossige Blockrandbebauung mit Spielwiesen und -plätzen sowie Parkplätzen und einigen Garagen im Blockinneren (2006)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.14: Internationales Habitat-Projekt (2007)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.15: Habitat-Projekt mit kleinräumlichen, funktionellen Spielflächen; im Hintergrund Reihenhausbebauung (2006)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.16: Gemeinschaftsspielhaus: dezentrale Verfügungsfläche im Blockinneren (2007)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.17: Reihenhausbebauung und Kindertagesstätte am Quartiersrand (2006)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.18: Solarprojekt Solarcity (2006)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.19: Kindertagesstätte integriert im Quartierspark Mitte (2007)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.20: Erhebung im großflächigen Landschaftspark: rege Nutzung als Erholungsgebiet (2011)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.21: Blick von der Erhebung im Landschaftspark auf den östlichen Quartiersrand: Reihenhäuser in erster Front (2007)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.22: Quartierpark Mitte: überdimensionierte, teilweise unfunctional gestaltete Plätze (2007)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.23: Quartierpark Mitte: überdimensionierte, teilweise unfunctional gestaltete Plätze (2007)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.24: Stadtteilplatz Nord: überdimensioniert und unfunctional gestaltet (2011)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.25: Mangelhafte Instandhaltung (2011)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.26: Muldenrigolensysteme als Abfallbehälter? (2011)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.27: Umweltkommunikation: Zielgruppenorientierte fünfssprachige Informationstafel (deutsch, russisch, türkisch, etc.) (2006)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.28: Koordinierte Reihenhausprojekte der ersten Generation: kleinflächige Wohnfläche, Grasdächer, Gemeinschaftsgedanke, durchlässige Vegetation anstatt von Zäunen und Hecken (2007)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.29: Koordinierte Reihenhausprojekte der zweiten Generation: größere Wohnfläche, Gartentrennung mit Zäunen (2006)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.30: Neue großräumige Einfamilienhäuser mit Garage (2006)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.31: Geplante Erweiterung im südwestlichen Baugebiet: Reihenhäuser (2011)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.32: Nördliches Baugebiet (Blick Richtung Osten): unkoordinierte Einzelbauherrenprojekte mit freistehenden Einfamilienhäusern; fehlende städtebauliche Kohärenz und Harmonie (2011)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A3.33: Nördliches Baugebiet (Blick Richtung Westen): unkoordinierte Einzelbauherrenprojekte als Folge der aufgegebenen gestaltenden Stadtteilkoordinierung (2011)
Quelle: eigene Darstellung

A4 Illustrationen des Quartiers Neu-Oerlikon in Zürich



Abb. A4.1: Lage des Quartiers Neu-Oerlikon (beschriftet mit dem alten Namen „Zentrum Zürich Nord“) in der Agglomeration Zürich
Quelle: ABB Immobilien AG (2001: 4)

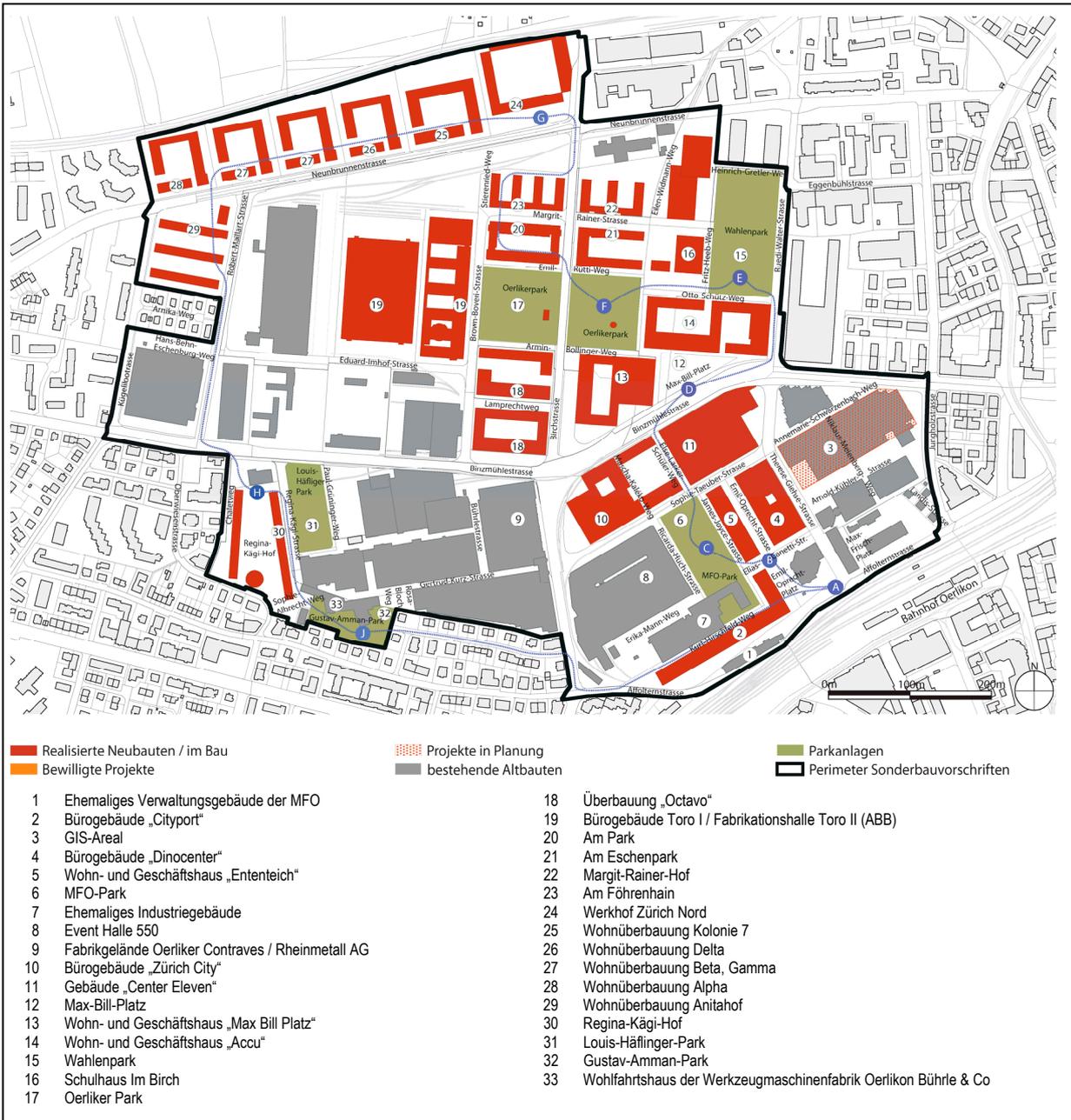


Abb. A4.2: Städtebauliche Struktur des Quartiers Neu-Oerlikon
 Quelle: Stadt Zürich (2005a)



Abb. A4.3: Oerliker Park (westlicher Teil): Überdimensioniert, unfunktional gestaltet, menschenleer; im Hintergrund ABB Bürogebäude Toro I und II (2006)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A4.4: Oerliker Park (westlicher Teil) nach der Umgestaltung: Neue Elemente: Bänke, Spielplatz (2010)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A4.5: Oerliker Park (östlicher Teil): Aussichtsturm, Grill- und Picknickplätze, Liegebänke, Tischtennisanlage (2010)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A4.6: Oerliker Park (östlicher Abschluss): Neue platzbelebende Erdgeschossnutzungen (u.a. Café) (2010)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A4.7: Oerliker Park (südöstlicher Abschluss): Liegebänke und kleingewerbliche Nutzungen im Erdgeschoss (2010)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A4.8: Oerliker Park (Südrand): Durchgehender Verkehrsstrom zur Discoutertiefgarage trennt Kindertagesstätte von Grünfläche (2006)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A4.9: Oerliker Park (nördlicher Abschluss), im Hintergrund Ende des Siedlungsgebiets (2010)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A4.10: Oerliker Park (Nordrand): Hohe Betonbarrieren und Hecken wirken unbelebend (2006)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A4.11: Max Bill Platz: Belebt seit Erdgeschossnutzungen geöffnet wurden (Restaurant, Bäcker, Frisör, etc.) (2010)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A4.12: Wahlenpark, im Hintergrund links Schulanlage Im Birch (2010)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A4.13: Schulanlage Im Birch: Ursprünglich vorgesehene Mehrfachnutzung wegen mangelnder Zielgruppenintegration in den Planungsprozess nicht umsetzbar (2006)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A4.14: Schulanlage Im Birch; im Hintergrund Grasfläche vom Wahlenpark mit angrenzender Wohnbebauung außerhalb des Perimeter (2006)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A4.15: Kindertagesstätte der Schulanlage Im Birch: Gebäude und hoher Maschendrahtzaun ähneln einem Hochsicherheits-
trakt (2006)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A4.16: Kindertagesstätte Im Birch: Phantasie-
loser eingezäunter Außenraum, spärliche
Spielmöglichkeiten, monotone Ve-
getation (2006)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A4.17: MFO-Park: Bewachsenes Stahlgerüst in
Erinnerung an die Maschinen-Fabrik Oer-
likon, ausgefallenes Konzept, belebte
Ruheoase in der Stadt (2010)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A4.18: Aussichtsterrassen im MFO-Park
(2010)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A4.19: Eventhalle „Event 550“ im umgenutzten
Fabrikgebäude am MFO-Park (2010)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A4.20: Louis-Häfliger-Park: Großes Kies-
Weidenbusch-Feld mit mangelhafter
Funktionalität (2010)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A4.21: Wohnbebauung am östlichen Quartiersabschluss: Radständer mit zu schmalen Dach, spärliche einbetonierte Natur (2010)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A4.22: Genossenschaftswohnungen Regina-Kägi-Hof: überdachte Radständer in mehreren Reihen; unfunktionelle heruntergekommene Teichanlage (2010)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A4.23: ABB Schaltanlage, noch in Betrieb (2006)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A4.24: Seniorenresidenz im Quartiersinneren zwischen Oerliker Park und Max Bill Platz (2006)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A4.25: Blockbebauung (Reihen- und Mehrfamilienhäuser) am nördlichen Quartiersrand (2006)
Quelle: eigene Darstellung



Abb. A4.26: Wohnhaus und Einkaufszentrum „Center Eleven“, im Hintergrund Max Bill Platz (2006)
Quelle: eigene Darstellung