

Kooperationsprojekt Kassel / Jaroslawl:

„Umnutzung von innerstädtischen Brachflächen für die Stadtentwicklung am Beispiel des alten Straßenbahndepots in Jaroslawl“

Konferenz in Jaroslawl, 31.05.2005

1. Themenschwerpunkt:

Funktion städtebaulicher Projekte für die Stadtentwicklung, Bestimmung programmatischer Ziele für die Stadtentwicklung

**Prof. Dipl.-Ing. Ingrid Lübke
Fachgebiet Stadtentwicklung und Stadtmanagement
Universität Kassel**

Zum Verhältnis von Stadtentwicklung und Projektentwicklung - dargestellt an Beispielen wie: Rotterdam - Kop van Zuid, Kassel - Unterneustadt

- 1. Neues Bauen auf Alt-Industrieflächen im Stadtgefüge als Chance für eine nachhaltige Stadtentwicklung**
- 2. Große Projekte und Stadtentwicklungsplanung – 3 Methoden der Planung**
- 3. Projektentwicklung und Stadtentwicklungsplanung als dialektischer Prozess unter der Regie der Kommune: das Beispiel: Rotterdam – Kop van Zuid**

Zum Verhältnis von Stadtentwicklung und Projektentwicklung – dargestellt an Beispielen wie: Rotterdam – Kop van Zuid, Kassel – Unterneustadt

Zunächst möchte ich mich bei Ihnen herzlich bedanken für die Einladung und Ihr Interesse an einem Erfahrungsaustausch zu Fragen der Stadtentwicklung und der Realisierung größerer Projekte in der Stadt. Mein Vortrag ist in 3 Teile gegliedert.

1. Neues Bauen auf Alt-Industrieflächen im Stadtgefüge als Chance für eine nachhaltige Stadtentwicklung
2. Große Projekte und Stadtentwicklungsplanung – 3 Methoden der Planung
3. Projektentwicklung und Stadtentwicklungsplanung als dialektischer Prozess unter der Regie der Kommune: das Beispiel Rotterdam “Kop van Zuid”

1. Neues Bauen auf Alt-Industrieflächen im Stadtgefüge als Chance für eine nachhaltige Stadtentwicklung

Sicherlich sind die Herausforderungen, vor denen die russischen Städte seit den 1990er Jahren stehen, nur teilweise vergleichbar mit den Planungsaufgaben in den deutschen Städten. In Deutschland sind wir als Folge der Deindustrialisierung, des demographischen Wandels (Abnahme und Überalterung der Bevölkerung), der zunehmenden Arbeitslosigkeit und sozialen Segregation vor allem mit dem **Umbau bestehender Stadtstrukturen** beschäftigt. Stadträumlich erfordern die disfunktional gewordenen Industrie-, Hafen-, Kasernen- oder Bahnflächen neue Nutzungen. Investoren für Projekte werden gesucht. (Abb. 1) Das Projekt “HafenCity” in Hamburg gehört zu den größten aktuellen Projekten.



Abb. 1:
Das Projekt ‘HafenCity’ in Hamburg

Da die funktionslos gewordenen Flächen im Allgemeinen gut eingebettet und erschlossen im städtischen Gefüge liegen, bietet ihre Umstrukturierung eine große Chance für eine ökologisch, ökonomisch und sozial orientierte Stadtentwicklung, mit anderen Worten für eine “nachhaltige”, ressourcenschonende Entwicklung. Am Stadtentwicklungsplan von Rotterdam (Abb. 2) und dem Projekt “Kop van Zuid” lassen sich ebenso wie am Siedlungsrahmenplan von Kassel (Abb. 3) und dem Projekt Unterneustadt die Chancen, die in

einer Innenentwicklung liegen, beispielhaft verdeutlichen. Mit dem Projekt “Kop van Zuid” in Rotterdam (Abb. 4) wird ein 125 ha großes ehemaliges Hafenareal umstrukturiert zu einem innerstädtischen Quartier mit Kultur- und Dienstleistungseinrichtungen sowie 5000 Wohnungen. Mit dem Projekt Unterneustadt (Abb. 5) entsteht gegenüber der Kasseler City auf einer seit dem Kriege untergenutzten Brache von 8 ha ein neues



Abb. 2:
Stadtentwicklungsplan Rotterdam mit Projekten in
Planung und Ausführung

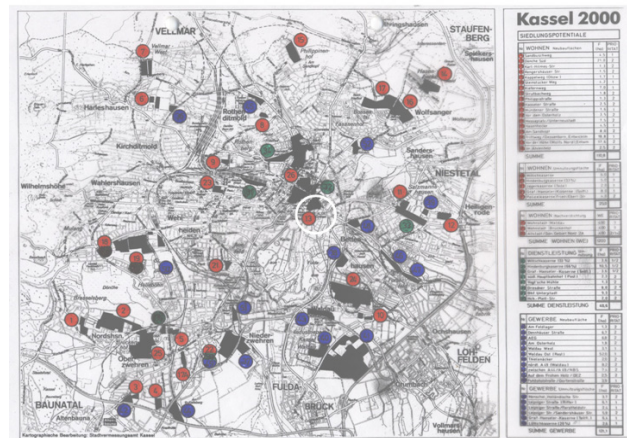


Abb. 3:
Der Siedlungsrahmenplan - Kassel 2000 mit
Potenzialen für Wohnen, Dienstleistungen und
Gewerbe



Abb. 4:
Das Projekt 'Kop van Zuid' in Rotterdam



Abb. 5:
Das Projekt Unterneustadt in Kassel

Stadtquartier in hoher städtebaulicher Dichte mit ca. 650 Wohnungen, Büros und Sozial-
einrichtungen.

Kommunalpolitisch erfordern die finanziellen und sozialen Probleme in den Städten neue
Formen der Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Entscheidungsträgern, priva-
ten Investoren und der Bevölkerung, aber auch mit den kleineren Städten im Umland.
Modelle, wie die Kooperation mit den unterschiedlichen Akteuren in der Stadt geregelt
wird, sind deshalb eine wichtige Komponente im Realisierungsprozess. Beispielhaft
seien hier zwei Entscheidungsmodelle skizziert. Beim Projekt Unterneustadt in Kassel
(Abb. 6) hat man sich für eine Organisationsstruktur in 3 Ebenen entschieden: die
Beratungsebene, die Arbeits- und Managementebene sowie die Politik- und Öffentlich-
keitsebene. Im Zentrum der Arbeits- und Managementebene sehen Sie die Projektent-
wicklungsgesellschaft, die für die Realisierung des Projektes gegründet wurde. Beim
Projekt "Kop van Zuid" in Rotterdam drückt sich in dem Beteiligungsmodell (Abb. 7)
insbesondere die Regierolle der Stadt, die interdisziplinäre Arbeitsweise und die direkte
Einbindung verschiedener Akteure in den Planungs- und Realisierungsprozess aus.
Abhängig von der Lage und Bedeutung des Projektes aber auch wegen der Unterschie-

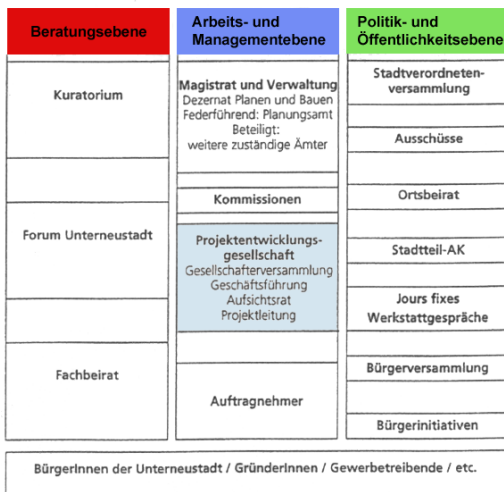


Abb. 6:
Die Organisations- und Entscheidungsstruktur - Projekt Unterneustadt

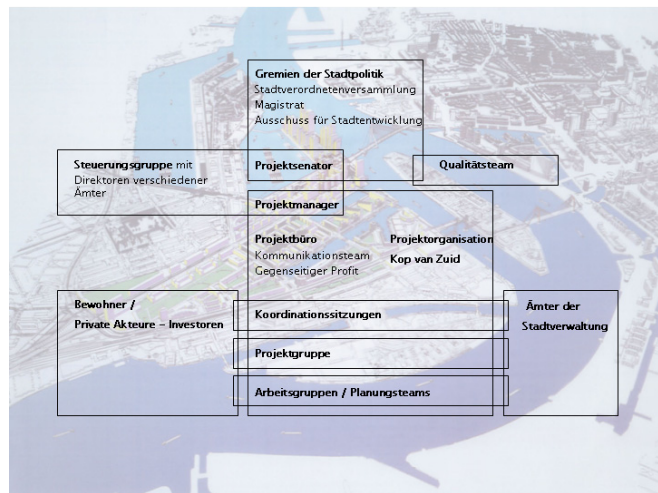


Abb. 7:
Die Organisations- und Entscheidungsstruktur - Projekt 'Kop van Zuid'

de in den lokalen Politikstrukturen können die Beteiligungsmodelle stark variieren. Es gibt deshalb viele verschiedene Konzepte. Grundtendenz ist jedoch, dass mit den Modellen die erforderlichen Kooperationen zwischen der Stadt und den anderen Akteuren für einen transparenten Entscheidungsprozess strukturiert werden.

Auch wenn die Planungsaufgaben in Russland durch die enormen Entwicklungsdynamiken weitaus vielfältiger sind, erscheint mir die **Wechselwirkung von Projektentwicklung und der Entwicklung der Gesamtstadt** für Sie und uns gleichermaßen relevant. Denn neue große Projekte, ob es sich nun um den Umbau ganzer Stadtviertel oder die Planung von Großprojekten für Banken, Einkaufszentren, Sportstätten oder Wohnungsbau handelt, beeinflussen immer das Funktionieren der Stadt als Ganzes und die Lebensqualität der Bewohner in den angrenzenden Stadtquartieren. Die Projekte Unterneustadt in Kassel und "Kop van Zuid" in Rotterdam zeigen das recht deutlich: Mit dem Projekt Unterneustadt (Abb. 8) bekommt Kassel ein attraktives innerstädtisches Wohngebiet am Fluss und werden die voneinander getrennten Teile der Stadt und des Stadtteils wieder miteinander verknüpft. Mit dem Projekt "Kop van Zuid" (Abb. 9) werden die beiden Stadthälften von Rotterdam verbunden, der Fluss wieder als Teil der Stadt im Zentrum erfahrbar und die Isolierung der umliegenden Stadtteile aufgehoben. Gerade bei der Planung von Großprojekten auf funktionslos gewordenen Flächen in der Stadt sind Konzepte notwendig, womit die Potentiale des Standortes für die gesamtstädtische Entwicklung genutzt werden und gleichzeitig bestehende Defizite in der Stadtstruktur beseitigt und neue Bedürfnisse befriedigt werden können.

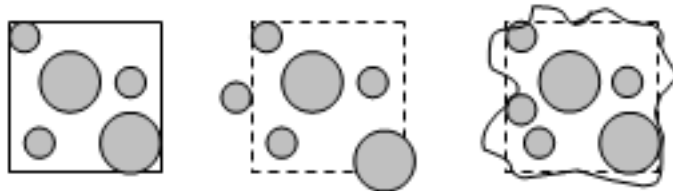


Abb. 8:
Ein neues innerstädtisches Wohngebiet: die Unterneustadt in Kassel



Abb. 9:
Das Projekt 'Kop van Zuid' verbindet beide Stadthälften...

2. Große Projekte und Stadtentwicklungsplanung – 3 Methoden der Planung



Die Auffassungen, Methoden und Verfahren, wie diese Wechselwirkung stadtplanerisch bewältigt werden kann, haben sich bei Fachleuten, Politikern und Wissenschaftlern in den letzten 50 Jahren in Deutschland mehrfach verändert. Es lassen sich im Prinzip drei Arbeitsweisen unterscheiden:

- die städtischen Gesamtplanungen dienen als Rahmen für Projekte (in Westeuropa vor allem in den 60er und 70er Jahren praktiziert)
- die Planung der Stadt erfolgt durch Projekte (seit den 80er Jahren)
- die strategische Entwicklungsplanung steht in Wechselbeziehung zur Entwicklung von Projekten (seit den 90er Jahren)

Die Stadtentwicklungsplanungen der 60er/70er Jahre waren von relativ statischen Plänen bestimmt, die auf recht detaillierten Untersuchungen und Prognosen für langfristige Entwicklungen beruhten. Oft wurden mit den Gesamtkonzepten Wunschbilder entworfen, die auf linearen Fortschreibungen von wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungen der Vergangenheit basierten und keine Realisierungsstrategien beinhalteten. Ein besonders negatives Beispiel ist sicherlich der "Fingerstadt-Plan" für Rotterdam aus dem Jahr 1974. (Abb. 10) Man ging für das Jahr 2000 von einem Wachstum der Bevölkerung von 700 000 auf 2,5 Millionen Einwohnern aus und plante eine immense Vergrößerung des Stadtgebietes mit u.a. zwei Großflughäfen. Zur Zeit wohnen 1,2 Millionen Menschen in der Region - also die Hälfte der prognostizierten Einwohnerzahl - und es reicht ein Miniflughafen, da der Großflughafen von Amsterdam 60 km entfernt und sehr



Abb. 10:
Der Fingerstadtplan von Rotterdam
2000+ von 1974

gut erreichbar ist. An solchen technokratischen Gesamtplanungen wurde zu Recht kritisiert, dass sie neben ihren gewagten Prognosen vor allem als sogenannte „Angebotsplanungen“ zu statisch sind und keine aktive Rolle im Prozess der Realisierung spielen. Sie bieten nicht mehr als einen Rahmen für zu realisierende Projekte, der aus den genannten Gründen sehr fehlerhaft sein kann. Zur Initiierung von Projektentwicklungen sind diese „top-down“-Planungen untauglich und haben eher die Aufgabe, ungewünschte Entwicklungen zu verhindern. Oft hatten sie sogar negative Konsequenzen für behutsame Entwicklungsprozesse, wenn sie z.B. als Grundlage für großmaßstäblichen Abriss in Wohnquartieren zu Gunsten gesamtstädtischer Verkehrsplanungen dienten.

Aufgrund dieser Erfahrungen entwickelte sich in Deutschland und den Niederlanden in den 80er Jahren eine gewisse Aversion gegen jede Art von städtischen Gesamtplanungen. Mit der Auffassung, dass sich die realen Ziele der Stadtentwicklung besser durch eine Abfolge von Projekten realisieren lassen, entstand die Planungsmethode des sogenannten „Inkrementalismus“ (wörtlich = das, was hinzugefügt wird). Planung wird hier begriffen als die Realisierung von „Leuchtturmprojekten“ oder „Akkupunkturmaßnahmen“, die Ausstrahlungseffekte auf die gesamte Stadt haben sollen. In diesem Sinne wurde die Methode zum sogenannten „Perspektivischen Inkrementalismus“ weiterentwickelt. Den Umstrukturierungskonzepten für das Ruhrgebiet (Abb. 11) -bekannt geworden als IBA Emscherpark - liegt diese Auffassung von Planung zugrunde. Der als Kunst- und Konzerthalle umgebaute Gasometer in Oberhausen (Abb. 12) ist eines von vielen bekannten Leuchtturmprojekten, zu denen z.B. auch die zum Weltkulturerbe erklärte „Zeche Zollverein“ gehört.

Die sogenannte „projektorientierte Planung“ konnte in Deutschland in den 1990er Jahren große Popularität erlangen, weil die weltpolitischen Veränderungen, aber auch die Finanzknappheit der Kommunen neoliberalistische Wirtschaftskonzepte und die Forderungen nach Deregulierung staatlichen Handelns stark begünstigt haben. Außerdem wurde Planung überhaupt oft mit den negativen Erfahrungen sozialistischer Planwirtschaft belegt. Der Verzicht auf städtische Gesamtplanungen hatte in den 90er Jahren



Abb. 11:
IBA - Emscher Park: 69 Projekte im Ruhrgebiet



Abb. 12:
Der Gasometer Oberhausen: umge-
baut zur Kunst- und Konzerthalle

jedoch sehr negative Auswirkungen auf die Entwicklung vieler Städte, einige Probleme können nur kurz angedeutet werden:

- die Projektentwicklung von Einkaufszentren auf der grünen Wiese am Rand der Städte führte und führt noch immer zu Verslumungstendenzen in den historischen Innenstädten (Leerstände, schlechter Branchenmix ...) (Abb. 13)
- die Zersiedlung der Landschaft durch den Neubau von Einfamilienhäusern und Gewerbeansiedlungen am Stadtrand und im ländlichen Raum (Abb. 14) wurde ebenso gefördert wie die damit verbundenen Umweltbelastungen durch den Güter- und Personenverkehr, die soziale Segregation sowie die Einkommens- und Gewerbesteuerverluste der Kommunen.

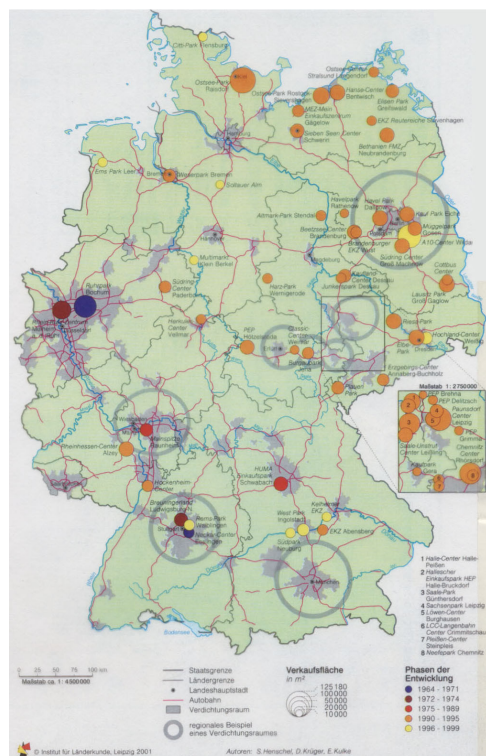


Abb. 13:
Neue Einzelhandelszentren in der Peripherie, z. B. das CentroO Oberhausen



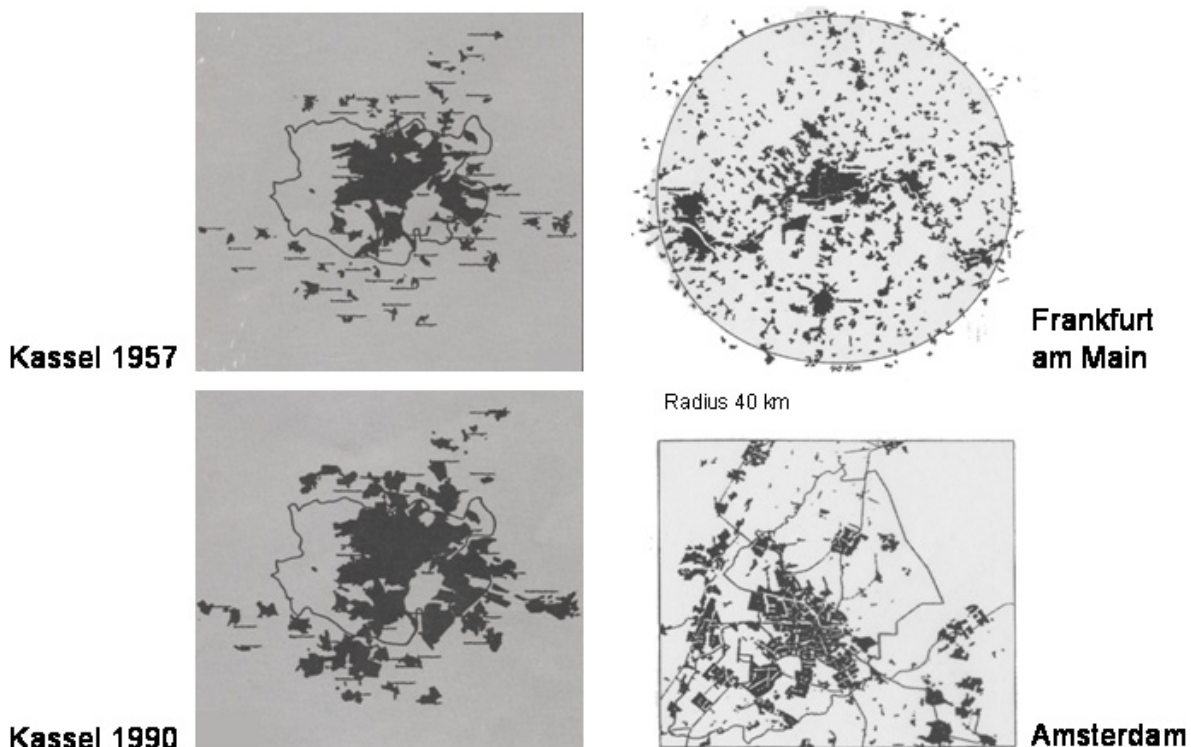


Abb. 14:
Suburbanisierungstendenzen

Diese Fehlentwicklungen, die im Gegensatz stehen zu den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung, und die Notwendigkeit der Städte, sich besonders in Zeiten von ökonomischem und demographischem Strukturwandel ständig erneuern und anpassen zu müssen, haben zu einem weiteren Umdenken geführt. Das Bewusstsein nimmt wieder zu, dass die Stadt mehr ist als die Summe ihrer Teile. Stadtentwicklungsplanung wird wieder als notwendig erachtet, aber nicht als statischer Rahmen, sondern vielmehr als **strategisches Entwicklungskonzept** begriffen. (Abb. 15) Was verbirgt sich dahinter? Aus den Erfahrungen mit einer integrierten und prozessorientierten Planung mit den verschiedenen Akteuren auf Stadtteilebene, wie wir sie hier auch in Jaroslawl schon gemeinsam diskutiert haben, ist ein neuer Typus von Planformen entstanden. Sie sind im Allgemeinen interdisziplinär und prozessorientiert angelegt. Meist werden sie für einen Zeitraum von 10 - 15 Jahren konzipiert und können durch die Verknüpfung mit Projekten auch zu Recht als **handlungsorientiert** gelten. Planungsmethodisch geht es um eine **Kombination von "top-down"- und "bottom-up"-Konzepten**.

Diese neuen Formen von integrierter städtischer Planung, Stadtpolitik und Projektentwicklung sind nicht standardisiert, sondern werden in den Städten entsprechend ihrer lokalen Bedürfnisse erarbeitet. Gemeinsame Kennzeichen sind jedoch das Ziel der ressourcenschonenden Entwicklung, der mittel- bis kurzfristige Zeithorizont, die Beteiligung der relevanten Akteure durch Foren oder Diskussionsveranstaltungen und die Ori-

entierung auf die Realisierung durch Projekte, oft auch als Leitprojekte definiert. Beispielhaft sind einige Aspekte dieser Wechselbeziehung schon an dem Projekt Unterneustadt und dem Siedlungsrahmenplan in Kassel einerseits sowie dem Projekt "Kop van Zuid" und dem Stadtentwicklungsplan von Rotterdam andererseits erläutert.

Angeichts der begrenzten Zeit muss ich mich auf eine grobe Zusammenfassung der Besonderheiten der strategischen Planung am Beispiel Rotterdam beschränken. Das Projekt Unterneustadt in Kassel wird aber auf dieser Konferenz von Herrn Bergholter auch ausführlich dargestellt.

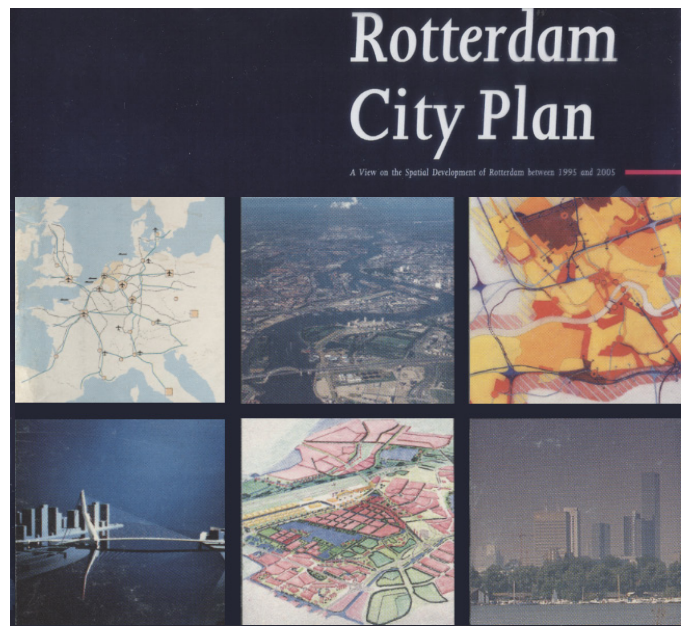


Abb. 15:
Rotterdam City Plan: Strategisches Entwicklungskonzept

3. Projektentwicklung und Stadtentwicklungsplanung als dialektischer Prozess unter der Regie der Kommune: das Beispiel Rotterdam

Für den Rotterdamer Planungsprozess war entscheidend, dass verschiedene Aktivitäten in Politik, Stadtplanung und Projektentwicklung miteinander verknüpft wurden:

- die Diskussion in der Stadt über die Ziele ihrer zukünftigen Entwicklung, Motto war: das "neue Rotterdam", eine attraktive und gut funktionierende Stadt für alle Bevölkerungsgruppen;
- der politische Wille, nach vielen Jahren wieder ein Entwicklungskonzept für die Gesamtstadt zu erarbeiten und damit private Initiativen in ein Gesamtkonzept einzubetten, aber auch gleichzeitig zu stimulieren;
- die Konzeptentwicklung für ein schon länger ungenutztes, aber zentral gelegenes Hafengebiet, den "Kop van Zuid" (Abb. 16).

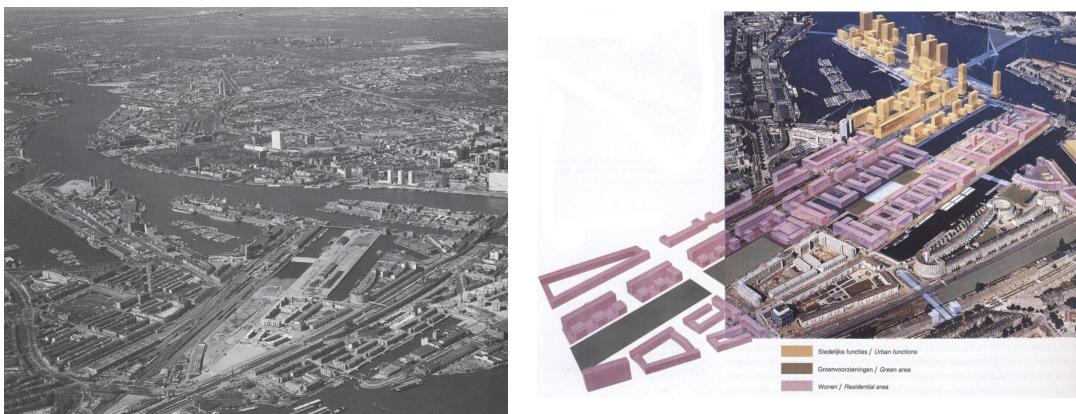


Abb. 16:
Vom Hafengebiet zum Projekt 'Kop van Zuid'



Abb. 17:
Das Stadtzentrum springt über den Fluss

Diese Art von Planung für die zukünftige Entwicklung der Stadt führte dazu, dass das **Projekt "Kop van Zuid"** als Ansatzpunkt für eine völlig neue Sicht auf die Gesamtstadt begriffen wurde. Mit dem Projekt "Kop van Zuid" springt das Rotterdamer Stadtzentrum, das sich historisch auf dem nördlichen Maasufer entwickelt hat, über den 600 m breiten Fluss. (Abb. 17) Durch die Anordnung von City-Funktionen auf dem südlichen Maasufer werden die gleichgroßen Stadtteile nördlich und südlich des Flusses auch "inhaltlich" miteinander verknüpft und die seit mehr als einem Jahrhundert währende Zweitrangigkeit des südlichen Stadtteils aufgehoben. Symbol dieses Sprunges ist die inzwischen weltweit bekannte Erasmusbrücke. (Abb. 18)

Abb. 18:
Die Erasmussbrücke als Symbol des 'neuen' Rotterdam



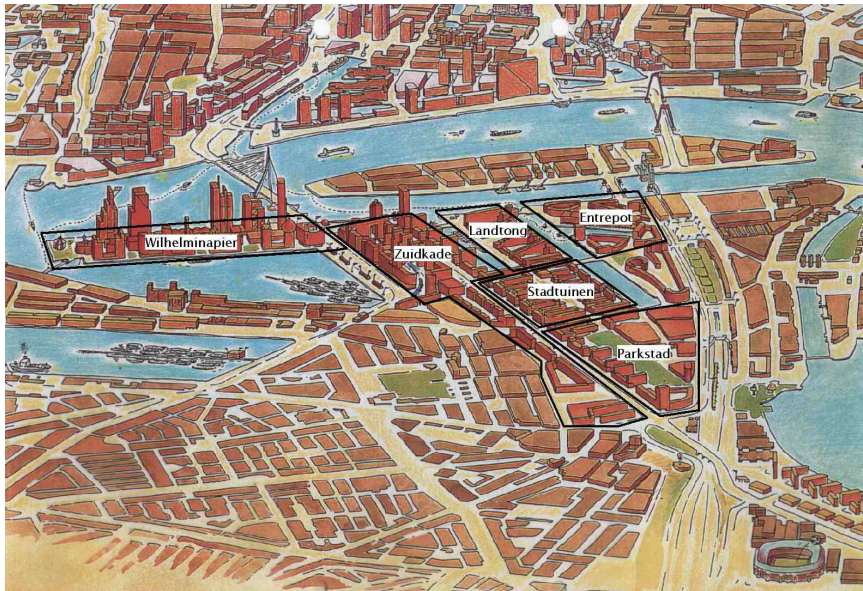


Abb. 19:
Die Gliederung des Projektes in charakteristische Stadtquartiere

Das Projekt "Kop van Zuid" ist in verschiedene Teilbereiche gegliedert, die eine eigene Charakteristik haben und unabhängig voneinander mit unterschiedlichen Investoren realisiert werden können (Abb. 19) - ein Entwurfsprinzip, das sich sehr bewährt hat und z.B. von dem im Wettbewerb erfolgreichen Architektenteam für die "HafenCity" in Hamburg übernommen wurde. Die relevanten Teile der tech-

nischen und verkehrlichen Infrastruktur wurden von der Kommune als Grundgerüst angelegt. Die Ausführung der einzelnen Teilbereiche erfolgt in Public-Private-Partnership. Die Stadt hat sich jedoch im Gegensatz zu anderen P-P-P-Modellen nicht für eine Übertragung der Projektentwicklung an eine Projektentwicklungsgesellschaft entschieden, sondern für eine **klare Regie- und Steuerungsrolle der Kommune**.

Nach der Entwicklung des städtebaulichen Konzeptes entwickelte ein spezielles **städtisches Projektbüro** den Masterplan und stellte ein Finanzierungskonzept auf. Darauf aufbauend wurde abweichend von traditionellen Verfahren ein **globaler Bebauungsplan** vom Gemeinderat beschlossen. (Abb. 20) Die neue Form des globalen Bebauungsplanes gibt größere Spielräume für den städtebaulichen Entwurf als der traditionelle Bebauungsplan. In ergänzenden Qualitätsbüchern wurden die gewünschten städtebaulichen Qualitäten und das Funktionsprogramm genauer beschrieben. Dieses Planungsverfahren wurde entwickelt, um

- für den **langfristigen Planungsprozess** die erforderliche **Flexibilität**,
- für eine **komplexe Entwicklung** die **nötige Grundstruktur** und
- für den **städtebaulichen Entwurf** die **Qualitätsmaßstäbe** zu setzen.

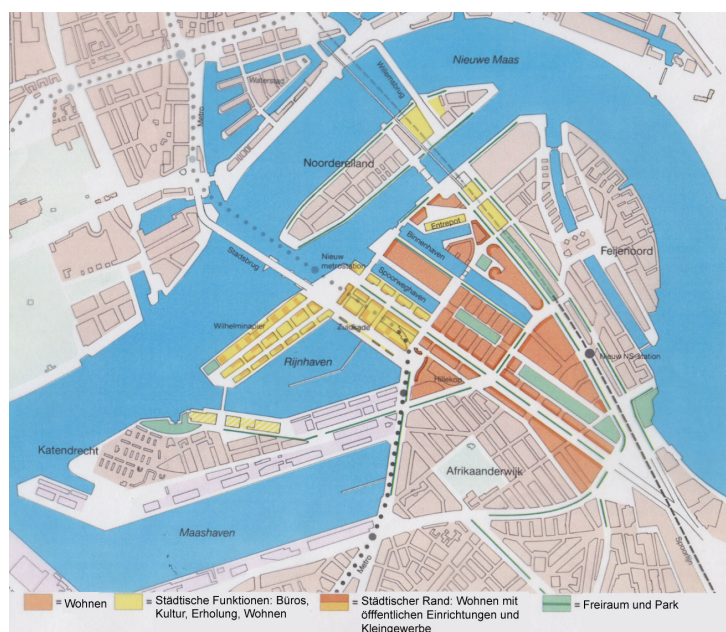


Abb. 20:
Der globale Bebauungsplan



Abb. 21:
Das Stadtentwicklungskonzept von Rotterdam

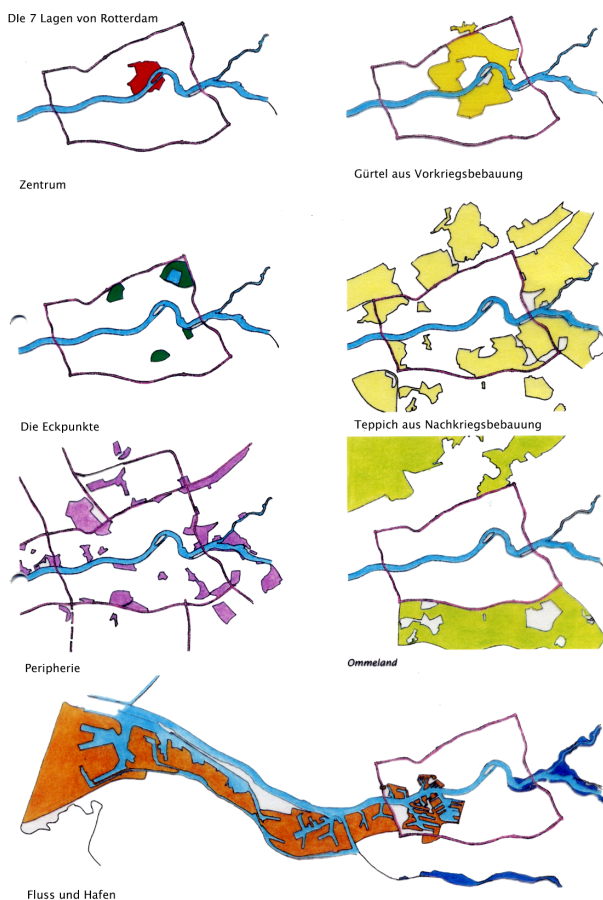


Abb. 22:
Die Stadt gliedert in 7 Stadtstrukturtypen...

Die Kommune trägt als Initiatorin und Koordinatorin die öffentlich-rechtliche Verantwortung. Sie tritt aber auch selbst als Investor auf, z.B. für den öffentlichen Raum, soziale Einrichtungen sowie die technische und verkehrliche Infrastruktur. Als Eigentümerin des Grund und Bodens ist sie als Partnerin mit an den Risiken, aber auch an den Profiten beteiligt.

Die wechselseitige Verknüpfung von Projekt- und Stadtentwicklung wurde in Rotterdam auch unterstützt durch eine neue Methode der Stadtentwicklungsplanung: die Stadtstruktur wird nicht nur funktional in den verschiedenen Funktionen, wie Wohnen, Gewerbe, Verkehr, Grünanlagen ... begriffen, sondern in ihren unterschiedlichen stadträumlichen Qualitäten definiert. (Abb. 21) Diese Methode, wodurch die Stadt in Lagen und Stadtstrukturtypen betrachtet und die nur funktionale Betrachtung der Stadtstruktur des

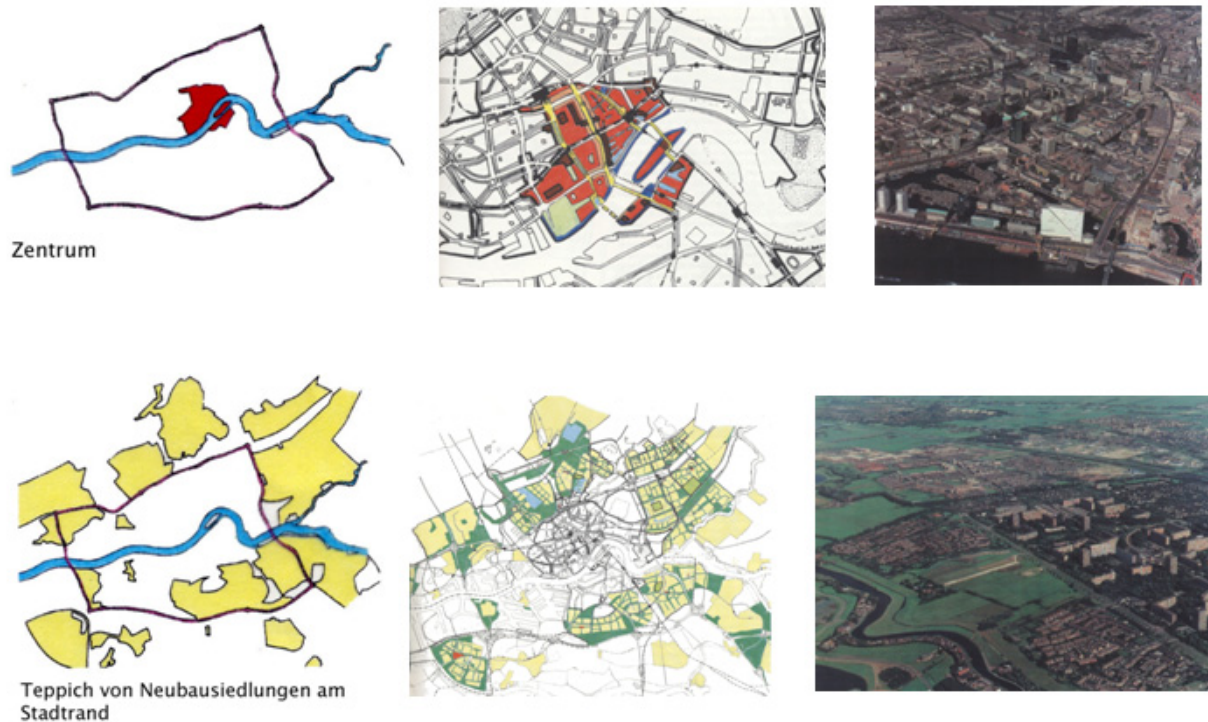


Abb. 23:
..., z.B. die Stadtstrukturtypen 'Zentrum' und 'Neubausiedlungen am Stadtrand'

Städtebaus der Moderne überwunden wird (Abb. 22, 23), unterstützt auch das Planen und Entwerfen auf verschiedenen Maßstabsebenen. Die Konzeptentwicklungen auf Projekt-, Quartiers- und gesamtstädtischer Ebene werden so zu einander in Beziehung gesetzt. (Abb. 24)

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.



Abb. 24:
Das Projekt 'Kop von Zuid' in der Stadt