

Christoph Mäckler  
und Wolfgang Sonne,  
Deutsches Institut  
für Stadtbaukunst,  
TU Dortmund



Martin zur Nedden,  
Leiter des Deutschen  
Instituts für Urbanistik,  
Berlin

Rudolf Scheuven,  
scheuven + wachten plus,  
lehrt örtliche Raumplanung  
an der TU Wien



Tim von Winning,  
Baubürgermeister der  
Stadt Ulm

Hilmar v. Lojewski, Bei-  
geordneter des Deutschen  
Städtetages und des  
Städtetages NRW für  
Stadtentwicklung, Bauen,  
Wohnen und Verkehr



Christa Reicher, reicher  
haase architekten,  
lehrt Städtebau und  
Bauleitplanung an der  
TU Dortmund



Andreas Quednau und  
Sabine Müller, SMAQ  
architecture urbanism  
research, Berlin



Stefan Kurath, Architekt  
und Urbanist, urbaNplus,  
Zürich

# Zehn Jahre Leipzig-Charta

Betrifft

## Eine nachhaltige europäische Stadt – lautet das Leitbild der 2007 formulierten Leipzig-Charta. Welches Zwischenfazit lässt sich nach zehn Jahren ziehen? Wir fragen zehn Experten

Im Mai 2007 trafen sich in Leipzig die für Stadtplanung zuständigen Minister aus 27-EU-Mitgliedsstaaten. Ihr Ziel: Die Aufstellung einer gemeinsam getragenen Erklärung für eine nachhaltige europäische Stadt. Geboren war die Leipzig-Charta. Zehn Jahre nach ihrer Unterzeichnung stellt eine Studie\* im Auftrag vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung den Mitgliedsstaaten ein überwiegend freundliches Zeugnis aus. Erfolgreich angegangen sei man die zwei Meta-Ziele der Charta: eine gezielte Förderung benachteiligter Stadtteile sowie eine integrierte Stadtentwicklungspolitik durch eine stärkere Vernetzung von Kommunen, Regionen, Bewohnern und Lokalkwirtschaft. Blickt man auf Ziele, die die Stadtentwicklung betreffen, kommt man jedoch zu einem gemischten Urteil und – wie unsere Kommentatoren – zu weiteren Forderungen. *bc*

### 1. Mischung der Funktionen

**Leipzig-Charta: „Die Zeit einzelner Wohn- und Geschäftsviertel, überdimensionierter Einkaufszentren und großer Verkehrsflächen ist vorbei.“**

*Sabine Müller und Andreas Quednau, SMAQ, Berlin:*

Seit der Charta sind Vorgaben zur Mischung von Funktionen in Auslobungen und Rahmenplänen üblich. Durch die Einführung der Baugebietskategorie „Urbane Gebiete“ wird Mischung vom Gesetzgeber zusätzlich unterstützt. Bei der Umsetzung scheitern Städte jedoch immer wieder am Lärmschutz, in Rücksichtnahme auf Einzelhandelszentren oder in Sorge, durch Festsetzungen wie höherer, flexiblerer Erdgeschoss Bauherren zu viel aufzubürden. Doch Mischung muss über das Nebeneinander von Wohnen, Büro und Einzelhandel einer Latte-macchiato-Stadt hinausgedacht werden. Die Charta sollte im Sinne einer Produktiven Stadt erweitert werden: Ziel muss die Wiederansiedlung gewerblicher Produktion in der Stadt sein, um die Stadt sozial und wirtschaftlich zu entwickeln.

Im Gegensatz zum Dienstleistungssektor bietet die Produktion auch für bildungsferne Schichten Einstiegs- und Aufstiegsmöglichkeiten. Kurze Wege und Kreisläufe sind ein gewünschter Nebeneffekt innerstädtischer Produktion. Die Situation für die Produktive Stadt ist günstig. Heute belastet das hiesige Gewerbe kaum noch die Umwelt mit Gerüchen oder Lärm. Und eine Vielzahl von Entwicklungen wurde in der Charta noch nicht berücksichtigt: ob Industrie 4.0, Co-Working oder Sharing Economy. Die Mischungsmöglichkeiten müssen jetzt auf Gebäude-, Block-, Quartiers- und Stadtteilebene erprobt werden. Knackpunkt bleibt, dass Produktion oft flächenintensiv ist und im Wettbewerb um innerstädtische Flächen

gegenüber Wohnen und dem nichtproduzierenden Gewerbe oft chancenlos ist. Hier ist die Politik gefordert, Anreize zu schaffen. Die Stadtgesellschaft würde auf vielen Ebenen von der Produktiven Stadt profitieren.

*Tim von Winning, Baubürgermeister der Stadt Ulm:*

In den letzten Jahren hat sich in unserer Gesellschaft und in der Verwaltung die Erkenntnis durchgesetzt, dass eine funktionale Mischung den Bedürfnissen der städtischen Bewohnerschaft stärker gerecht wird. Mit der Einführung des „Urbanen Gebietes“ in die Baunutzungsverordnung wurde hierfür nun eine Planungsvoraussetzung geschaffen. Nach wie vor nivellieren aber gesellschaftliche, steuerliche und rechtliche Rahmenbedingungen die Vorzüge der europäischen Stadt zugunsten entgegengesetzter Entwicklungen wie Dispersion und Konzentrationsprozesse von Monofunktionen. Gemischte Strukturen sind meist nur nach intensiver hoheitlicher Einflussnahme möglich. In der Projektentwicklung bedeutet dies aber oftmals betriebswirtschaftliche Nachteile. Hier sind weiterhin Anstrengungen erforderlich, um die volkswirtschaftlichen Vorteile auch bei Einzelvorhaben wirksam werden zu lassen.

### 2. Stärkung der kompakten Stadt

**Leipzig-Charta: „Die Minister sprechen sich für eine Stärkung von Innenstädten aus [und gegen] Flächenversiegelung auf der grünen Wiese.“**

*Christa Reicher, TU Dortmund, reicher haase architekten, Aachen:*

Die Charta hat sich bisher auf die Kern- und Innenstädte konzentriert, die Ränder fanden wenig Beachtung, obwohl mehr als die Hälfte der Einwohner hier lebt – in Suburbia. Auch hier besteht politisch-planerischer Handlungsbedarf. Denn unter dem Einfluss veränderter gesellschaftlicher und ökonomischer Rahmenbedingungen sind nicht nur die Kernstädte von zum Teil widersprüchlichen Entwicklungsdynamiken gekennzeichnet, sondern auch die suburbanen Räume, also Gewerbe- und Einfamilienhausgebiete, fragmentierte Freiraumstrukturen sowie Einzelhandels- und Dienstleistungsnutzungen. Zurecht werden heute polyzentrische Siedlungsstrukturen als Zukunftsmodell einer nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung angesehen. Dies setzt voraus, dass eine Erneuerung von Suburbia als vitaler und legitimer Teil der europäischen Stadtlandschaft angesehen wird und eine Charta sich zur komplexen Stadtlandschaft bekennen muss. Die Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Raumtypen, deren Begabungen und Verflechtungen, ist längst überfällig!

### 3. Stärkung des öffentlichen Raums

**Leipzig-Charta: „Die Mitgliedstaaten müssen sich mehr um die Qualität des öffentlichen Raumes, der Straßen und Plätze, kümmern.“**

*Stefan Kurath, Architekt und Urbanist, urbaNplus, Zürich:*

In der Schweiz wie auch in anderen Teilen Europas ist der öffentliche Raum im städtebaulichen Diskurs wieder in den Mittelpunkt gerückt. Der öffent-

liche Raum bildet eine strukturelle Permanenz, die den gesellschaftlichen Wandel überdauert. Er bestimmt wesentlich mit, wo Neubauten und Infrastrukturen erstellt werden und urbanes Leben entsteht. Gleichzeitig bildet er biografische Bindungen und Teilidentitäten der Bewohner einer Stadt aus – dies über Generationen hinweg. Wer also in den öffentlichen Raum investiert, investiert nachhaltig. Dennoch prägt eine tradierte Vorstellung von Öffentlichkeit und öffentlichem Raum als Platz, Park und Straßenzug das städtebauliche Planen. Wie sich die Gesellschaft wandelt, so ändern sich auch die Ansprüche an den öffentlichen Raum. Gerade in den weitläufigen Stadtlandschaften erweist sich der öffentliche Raum jedoch als unterentwickelt – in der physischen Realität, aber auch im Bewusstsein dessen, was er sein könnte. Hier besteht großer Handlungsbedarf!

*Hilmar v. Lojewski, Beigeordneter des Deutschen Städtetages und des Städtetages NRW für Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr:* Funktion und Qualität von öffentlichen Räumen werden in der Charta zwar angesprochen, aber die Wichtigkeit für die sich wandelnde Stadtgesellschaft wird nicht deutlich genug. Öffentliche Räume sind ein konstituierendes Element der europäischen Stadt. Hier zeigen sich Zusammenhalt und Spannungsfelder der städtischen Gesellschaft. Aus-, Umbau und Unterhalt der öffentlichen Räume – der Straßen, Wege und Plätze – sind deshalb wesentliche Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge. Daher müssen bei der Nutzung und Gestaltung öffentlicher Räume menschliche Bedürfnisse wie Kommunikation und Begegnung, das Erlebnis der Mobilität aus eigener Kraft, die Orientierung im Raum und die Wahrnehmung der Umwelt mit allen Sinnen stärker in den Mittelpunkt gerückt werden.

*Tim von Winning, Baubürgermeister der Stadt Ulm:*

Die jahrzehntealte Abkehr von der Auffassung, Straßen in der Stadt würden ausschließlich der Bewegung von einem Ort zu einem anderen dienen, war ein langwieriger Prozess. Vielfach ist es gelungen, über eine Umgestaltung von Plätzen und Wohnstraßen die Dominanz des Verkehrs zu reduzieren und die für die Attraktivität einer Adresse und die Aufenthaltsqualität erforderlichen Funktionen, Flächen und Gestaltungsansprüche zu priorisieren. Gerade bei Straßen mit einer größeren Verkehrsbedeutung scheitern Beschränkungen allerdings nach wie vor an rechtlichen und gesellschaftlichen Bedingungen und Überzeugungen. Eine hohe Relevanz für die Wahrnehmung und Nutzung der öffentlichen Räume haben darüber hinaus die Nutzungen in den raumbegrenzenden Gebäuden und deren Erdgeschosszonen. Dieses Thema ist allgemein stärker in der Diskussion um die Qualität öffentlicher Räume zu berücksichtigen.

## 4. Förderung benachteiligter Stadtteile

**Leipzig-Charta: „In den Städten kann es keine Inseln des Wohlstands in einem Meer der Benachteiligung geben.“**

*Martin zur Nedden, Leiter des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin:*

Die aktuelle Bundesregierung trägt zweifellos der Förderung benachteiligter Stadtquartiere stärker Rechnung als ihre Vorgängerin. Dies zeigen u. a. die signifikante Erhöhung der Finanzausstattung des Programms Soziale Stadt und der Kabinettsbeschluss, dieses Programm zu einem „Leitprogramm“ zu erklären. Erstere muss nun verstetigt, letzterer praktiziert werden. Gleichzeitig ist aber nicht zu verkennen, dass die Segregationstendenzen in schrumpfenden wie in wachsenden Städten oft zunehmen. Hinzu kommt die Notwendigkeit der Integration der Migranten. Diese und weitere Herausforderungen in den Quartieren werden nur erfolgreich bewältigt, wenn Bund, Länder und Kommunen ihre Steuerungsfunktionen im Sinne der Gewährleistung des Allgemeinwohls noch stärker wahrnehmen, die erforderlichen Instrumente anwenden oder neue schaffen – zum Bei-

spiel im Bereich des Bodenrechts – und die bereits wahrnehmbaren Ansätze integrierten Handelns weiter intensiviert werden.

*Tim von Winning, Baubürgermeister der Stadt Ulm:*

Der Wunsch nach einem Wohnumfeld mit möglichst wenigen Konflikten hat vielerorts zu einer Aufgliederung der sozialen Milieus in homogene Nachbarschaften geführt. Die zunehmende soziale Ungleichheit bei der Einkommenssituation und die Flüchtlingsthematik haben diesen Trend verstärkt. Ohne intensive Intervention in den Grundstücks- und Bodenmarkt sowie das Planungsrecht unter Ausschöpfung aller bestehenden Möglichkeiten wie Entwicklungsmaßnahmen lassen sich die Segregationsprozesse nicht aufhalten. Die Diskussion um die Anwendung dieses Werkzeugs auf untergenutzte Flächen im Innenbereich ist sinnvoll und überfällig. Die Erhaltung der Städtebauförderung und deren Stärkung in den letzten Jahren haben hierfür eine unverzichtbare Basis geliefert. Ungeachtet der Erfolge ist aber auch den oft durch Sanierung herbeigeführten Gentrifizierungstendenzen besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

## 5. Ausbau des Klimaschutzes

**Leipzig-Charta: „Mehr Verkehr zu Fuß, mit dem Rad oder dem öffentlichen Verkehr sind Gebot der Stunde. Gleichzeitig ist eine höhere Energieeffizienz von Gebäuden ein elementarer Beitrag zum Klimaschutz.“**

*Sabine Müller und Andreas Quednau, SMAQ, Berlin:*

Hinsichtlich Mobilität und Energieeffizienz hat sich seit der Charta viel getan: Gebäude werden energetisch saniert, Modelle zur Stärkung des öffentlichen Verkehrs sind vorhanden, und ein Wertewandel zugunsten des Radfahrens hat stattgefunden. Dennoch hat dies nicht zur Reduzierung des Energieverbrauchs geführt: Die Zahl der Pendler und Wegweiten ist gestiegen, voluminösere Autos brauchen mehr Platz, Städter bewohnen größere Wohnungen. Der Rebound-Effekt macht die durch Effizienz bezweckten Treibhausgasminderungen zunichte. Zudem ist die energetische Ertüchtigung vielerorts aufgrund von Mieterhöhungen zu einem Synonym für Verdrängung geworden. Der Fokussierung auf die Energieeffizienz fehlt so ein ganzheitlicher Ansatz.

Zum Klimaschutz kommt die Anpassung an das sich verändernde Klima hinzu – beide Aspekte sind inzwischen in der Städtebauförderung verankert. Und doch bedarf es einer Neuformulierung. Die Stadt sollte vielmehr als ökologisches System betrachtet werden: Naturschutz, Energie- und Wassereinsparung waren gestern, heute geht es um Naturgestaltung, Energiespeicherung und den Aufbau von Wasserkreisläufen. Wie sind die zur Verfügung stehenden Ressourcen mehrfach zu nutzen, bevor sie entropisch das System verlassen? Und wie kann eine ökologisch sinnvolle Herangehensweise soziale und ästhetische Mehrwerte für die Stadt schaffen? Die Stadt gestaltenden Disziplinen müssen dafür auch zu Ökosystem gestaltenden Disziplinen werden.

## Ergänzungen zur Charta

**Keine Nabelschau auf europäische Städte!**

*Hilmar v. Lojewski, Beigeordneter des Deutschen Städtetages, Berlin:*

Ziele und Inhalte der Charta dürfen nicht in einer Nabelschau auf europäische Städte verharren. Es sollte darum gehen, die Ziele der „Neuen Urbanen Agenda“ zu einem Handlungsrahmen für das Planen und Bauen weltweit zu machen. Hierfür bedarf es einer Stärkung der kommunalen Ebene und einer Mobilisierung von Mitteln, die Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Mobilität an den Indikatoren der Nachhaltigkeitsziele ausrichtet. Der

Lernaustausch von Städten aller Himmelsrichtungen ist noch lange nicht soweit gediehen, dass Nachhaltigkeitskriterien ubiquitär Eingang ins Planen und Bauen gefunden hätten. Hier ergibt sich ein deutlich größeres Aktionsfeld mit dem Anspruch, europäisch wirksam zu sein und gleichzeitig weltweit Initialzündungen zu setzen.

### **Politisch alles richtig – doch wie baut man diese Stadt?**

*Christoph Mäckler, Wolfgang Sonne, Institut für Stadtbaukunst, Dortmund:*  
Die Charta formuliert politische, soziale, ökonomische und ökologische Ziele für die Stadt. Das Bauliche erwähnt sie vage und konsensuell. Doch wie baut man die sozial und funktional gemischte kompakte Stadt? Die Charta mag politisch richtungsweisend sein, umsetzbar wird sie nur mit der Beachtung folgender Bedingungen.

**Nutzungsmischung:** Nach wie vor planen wir monofunktionale Neubaugebiete für den Wohnungsbau und ergänzen diese mit Gewerbegebieten. Die Nutzungsmischung bedarf spezieller Haus- und Blocktypologien, die in der europäischen Stadt der vergangenen Jahrhunderte zu finden sind.

**Soziale Mischung:** Nach wie vor planen wir vor allem Häuser, deren Wohnungen gleichen Funktionen und Standards unterliegen. Dieser monofunktionale Wohnungsbau ist für die soziale Mischnutzung ungeeignet.

**Öffentlicher und privater Raum:** Nach wie vor werden alle unsere Neubaugebiete mit „durchwegten und durchgrünten“ offenen Blöcken geplant. Auf der Strecke bleibt die für ein städtisches Leben wesentliche Trennung der öffentlichen Straße vom privaten Blockinnenraum – gleichgültig, ob es sich um eine geschlossene oder offene Bauweise handelt!

**Das Haus der Stadt:** Nach wie vor entwerfen wir Häuser mehr als Solitäre, denn als anbaubare Bauwerke, deren Grundrisse veränderbar sind und deren Fassade zum Straßenraum eine andere ist, als der zur Innenseite des Blockraumes. Die Häuser der europäischen Stadt haben Straßenfassaden mit Straßenfenstern und Hoffassaden mit Hoffenstern.

**Die Dichte der Stadt:** Nach wie vor planen wir Neubauviertel in siedlungsähnlichen Nutzungsdichten, die ein eigenständiges Funktionieren ohne Anschluss an vorhandene Infrastrukturen nicht ermöglichen.

**Die Dauerhaftigkeit der Stadt:** Nach wie vor planen wir in Konstruktionsweisen, die weder dauerhaft noch anschlussfähig sind, dafür scheinbar technologisch hochwertig. Wandaufbauten mit Wärmedämmverbundsystemen machen aber jedes Haus zu einem nur kurzfristig funktionierenden Gebäude. Städtisches Bauen bedarf prinzipiell massiver dauerhafter Konstruktionsweisen, die an- und umbaufähig sind.

**Der Straßenbau der Stadt:** Nach wie vor bestimmt die Verkehrsplanung häufig das Erschließungssystem neuer Planungsgebiete. Die Planung des Quartiers wird dem Verkehrssystem untergeordnet und kann keine stadträumlichen Qualitäten entwickeln.

Fest steht – die Leipzig-Charta wird ihr politisches Ziel schon deshalb erreichen, weil ihre Forderungen einem gesamtgesellschaftlichen Wunsch nach Veränderung des Städtebaus entsprechen. Wann dies sein wird, hängt davon ab, wann wir es schaffen, die ideologischen Vorbehalte einiger einflussreicher Ewiggestriger in Deutschland zu überwinden! Dieses Problem hatten bereits die Erneuerer der Moderne. Joseph Stübben und Le Corbusier konnten in ihrer Auffassung zum Städtebau kaum gegensätzlicher sein. Sähen sie die Planung der Stadt zu Beginn des 21. Jahrhunderts, sie wären sich in ihrer ablehnenden Haltung zutiefst einig!

### **Entscheidend ist: Funktioniert die Stadt als Ort der Integration?**

*Christa Reicher, TU Dortmund, reicher haase architekten, Aachen:*  
Obwohl Städte immer Magneten für Menschen unterschiedlicher Herkunft waren, stellt die große Zahl zuziehender Menschen die Akteure vor die Herausforderung, wie Integration gelingen und gestaltet werden kann. Entscheidend wird sein, wie mit den veränderten Rahmenbedingungen und den Herausforderungen einer sozialen Polarisierung umgegangen wird,

wie der städtische Raum als Ort der Integration funktioniert und welche Lebens- und Alltagsqualität geschaffen wird. Räumliche Konzepte und Strategien der Integration verlangen neue Nutzungsallianzen und differenzierte Formen von Freiräumen. Zudem haben die neuen technischen Möglichkeiten der Kommunikation und Digitalisierung einen großen Einfluss auf Integration. Eine Charta muss sich verstärkt damit auseinandersetzen, wie Städte und Quartiere zur Integration beitragen und Segregations-tendenzen entgegenwirken können.

### **Österreich: Die Kommunen sind auf sich allein gestellt**

*Rudolf Scheuvs, TU Wien, scheuvs + wachen plus, Dortmund:*  
In Österreich befindet sich der Flächenverbrauch auf ungebremsht hohem Niveau. Laut Umweltbundesamt liegt die tägliche Flächeninanspruchnahme im Mittel der letzten Jahre bei 14,7 ha – deutlich über dem Ziel von 2,5 ha. Es ist der Wunsch nach einem Einfamilienhaus mit Garten, dem von den Kommunen durch die Neuausweisung von Bauflächen weiterhin entsprochen wird – Leipzig-Charta hin oder her. Daneben tragen die Einkaufszentren an den Ortsrändern dazu bei, dass die Leerstände in den Stadt- oder Ortszentren zunehmen. Von Stärkung der kompakten europäischen Stadt kann keine Rede sein!

Doch es gibt auch erfreuliche Beispiele: Im Wiener Stadtentwicklungsplan 2025 wird ein klares Bekenntnis zur Stadt als „Ort der verdichteten Unterschiedlichkeit“ abgegeben. Es geht um den Weiterbau der Stadt in ihrer Vielfalt und Dichte. Ein solches Projekt ist die Seestadt Aspern, in der die Mischung von Funktionen, die Etablierung eines urbanen Mobilitätskonzeptes, der Aufbau hochwertiger öffentlicher Räume oder der Klimaschutz erklärte Ziele einer Entwicklungsstrategie sind. Hier werden kreative Wege gegangen, die ganz im Sinne der Leipzig-Charta sind.

Vergleichbare Ansätze finden sich auch in anderen österreichischen Städten und Regionen. Aber es bleibt bei singulären Projekten. Was fehlt, sind vernetzende, übergreifende Strategien und klare programmatische Leitlinien. Und: eine zielgerichtete Förderstrategie des Bundes und der Länder! Im föderalen österreichischen System liegt der Kompetenzbereich der Stadtentwicklung und Raumplanung bei den Kommunen. Und die sind auf sich allein gestellt. Genau hier könnte die Charta zur Basis einer verantwortungsvollen Raumentwicklung werden. Vorausgesetzt, Bund und Länder stellen sich der Verantwortung. Ob die neuen baukulturellen Leitlinien des Bundes dazu beitragen werden, bleibt abzuwarten. Es ist in jedem Fall ein Schritt in die richtige Richtung!

### **Es braucht eine kritische Auseinandersetzung mit dem Städtebau!**

*Stefan Kurath, Architekt und Urbanist, urbaNplus, Zürich:*  
Die Charta zeigt: Das Bewusstsein für städtebauliche Qualität ist über die letzten Jahrzehnte gewachsen. „Baukultur ist zu fördern“, „Nutzungen sind zu mischen“ und „benachteiligte Stadtteile zu entwickeln“. Munter werden Parolen formuliert, Gesetze geschaffen. Wir alle scheinen zu wissen, was richtig und was falsch ist, vornehmlich abgeleitet aus Theorie und Ideengeschichte. Was davon aber wird konkret umgesetzt? Trotz der unzähligen Bestrebungen und den zumindest in der Schweiz und Liechtenstein über 60 Jahre alten Forderungen – Zersiedelung stoppen und Stadt planen – scheint Stadtentwicklung und Stadtplanung den gesellschaftlich bedingten, dynamischen Raumentwicklungsprozessen wenig entgegenzusetzen zu können. Weshalb? Allein diese Frage erfordert einen neuen Punkt in der Charta: Es braucht dringend eine kritische Auseinandersetzung mit der städtebaulichen Praxis. Wer nicht zu verstehen versucht, wie Stadt wird, kann nicht an dieser arbeiten.

\* Studie: Zehn Jahre Leipzig-Charta. Die Bedeutung integrierter Stadtentwicklung in Europa. BBSR, Mai 2017; Zitate: www.bmub.bund.de, Suchbegriff: Leipzig-Charta