



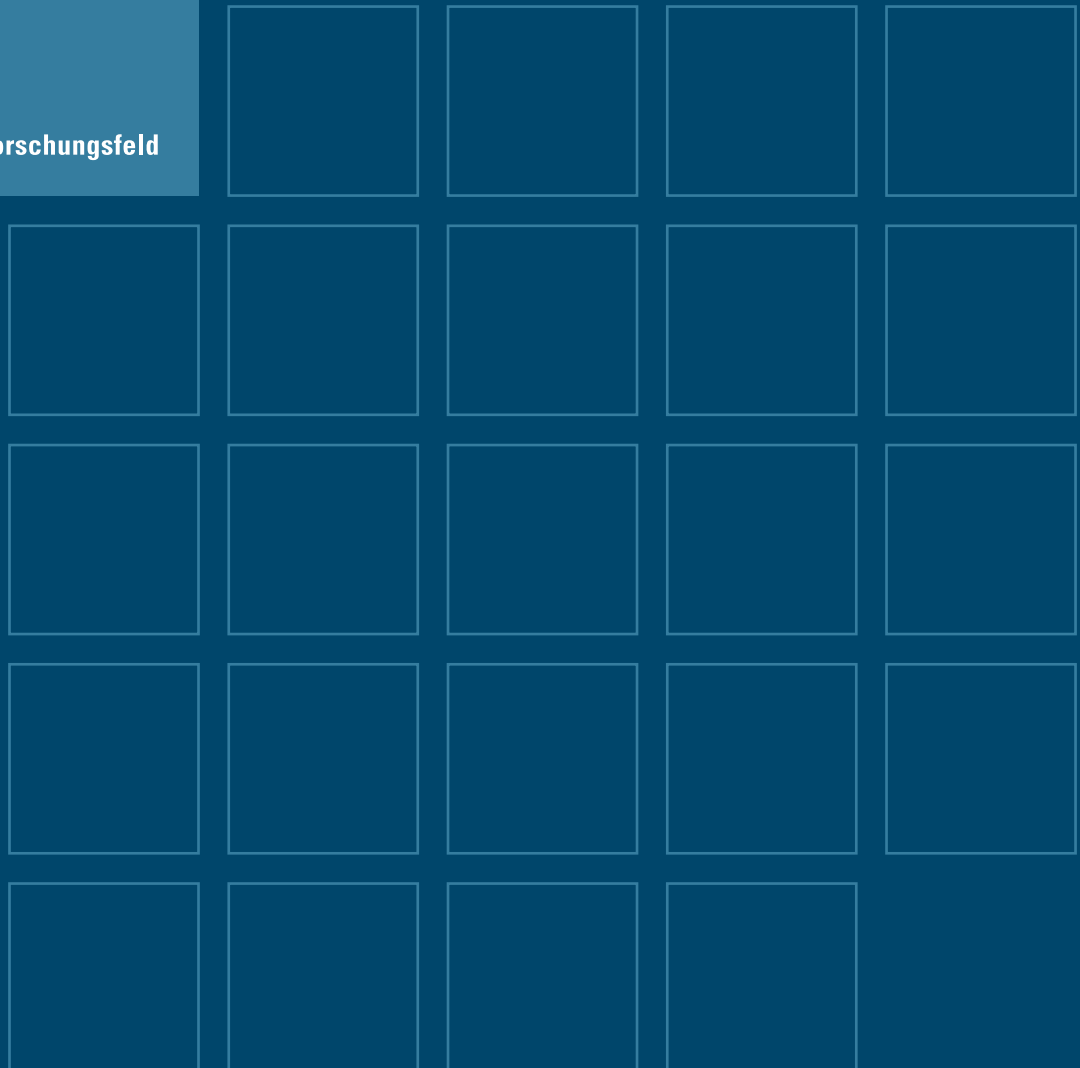
Bundesamt  
für Bauwesen und  
Raumordnung

ExWoSt-Informationen 24/5

# 3 stadt 2

Neue Kooperationsformen  
in der Stadtentwicklung

Ein ExWoSt-Forschungsfeld



Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) ist ein Forschungsprogramm des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

## Tipps und Details aus den Modellstädten



Sehr geehrte Leserin,  
sehr geehrter Leser,

diese Ausgabe der ExWoSt-Informationen steht ganz im Zeichen unserer fünf Modellstädte. Die Begleitforscherinnen und -forscher präsentieren zusammen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus den Stadtverwaltungen ihre aktuellen Erfahrungen und Erkenntnisse aus den Arbeiten zu „3stadt2“. Die Beiträge dieses Heftes enthalten die komprimierten Inhalte der Anfang 2004 vorgelegten Endberichte der Modellstädte und liefern interessante Details und Tipps aus dem nicht immer alltäglichen Alltag städtebaulicher Kooperationen für Praxis und Forschung.

Am 18. und 19. März haben wir aus dem Projekt „3stadt2“ heraus den Kongress „Stadt und Wirtschaft – Strategische Allianzen“ im Haus der Deutschen Wirtschaft in Berlin durchgeführt. Veranstalter waren das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, die Bauministerkonferenz der Länder sowie der Deutsche Industrie- und Handelskammertag. Ohne der Kongressdokumentation vorzugreifen möchte ich einige Eindrücke aufnehmen, die auf ein gewandeltes Verständnis von Stadtentwicklung unter schwierigen ökonomischen Rahmenbedingungen hindeuten. Selten zuvor haben sich Verantwortliche aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft zusammengefunden, um in-

tensiv und konstruktiv über neue Wege des Miteinanders für unsere Städte zu sprechen. Ich sehe dies als ein Signal für Offenheit und Taten-drang, das wir alle in unsere tagtägliche Arbeit einbetten sollten. In den Berliner Kongresstagen wurde ein wichtiger Trend deutlich, der guten Nährboden für eine breite Kooperationskultur in Deutschland bildet: In den Podien und Foren war immer wieder herauszuhören, dass sich die Wirtschaft und die öffentliche Hand – gerade was die Erwartungen an den jeweils anderen Partner angeht – aufeinander zu bewegen. Vertrauensbildung, Akzeptanz und die gegenseitige Anerkennung als starke und kompetente Partner zeichnen hier Zukünfte. Und „3stadt2“ hätte sich unterwegs verloren, wenn nicht die Bürgerinnen und Bürger in diese strategischen Allianzen eingebunden würden. Die Einsicht in die riesigen Potenziale dieser 3er-Kooperationen wächst allerdings langsamer, als wir uns das wünschen. Sie wächst aber – und das allein zählt!

„3stadt2“ nähert sich dem Ende und somit einem Punkt, an dem wir uns und Sie fragen, wo die Erfolge unserer Arbeiten liegen. Kann tatsächlich von Erfolgen gesprochen werden? Wir müssen uns den Spiegel der selbst gesteckten Ziele vorhalten: Gelingt es, dem Mythos städtebaulicher Kooperation auf den Zahn zu fühlen? Hilft „3stadt2“, kooperative Stadtentwicklung zielgerichteter, effizienter als bisher umzusetzen?

Ich möchte Sie herzlich einladen, sich Zeit für zwei Dinge zu nehmen: Geben Sie uns bitte ein Feedback zu Arbeit, Inhalt und bisher präsentierten Ergebnissen in „3stadt2“.

Das Zweite duldet keinen Aufschub – denken Sie Kooperation niemals in vorgefertigten Strukturen und Positionen, verstehen Sie „Kooperieren“ als das Freisetzen von Energien! Diese Energien stecken allein in den Menschen. Manchmal sind sie tatsächlich versteckt. Gehen Sie auch ungewohnte Wege, diese Energien zu nutzen, entlocken sie dazu den Menschen, was sie unruhig schlafen lässt und was sie jeden Morgen aus dem Bett treibt ...

Ihr

DR. PETER JAKUBOWSKI

Ausgabe  
Nr. 5 – 04/2004

|           |   |
|-----------|---|
| <b>4</b>  | <b><i>Vor Ort</i></b><br><i>Erfahrungsberichte aus den Modell-</i><br><i>vorhaben</i> |
| 4         | Bielefeld   |
| 8         | Bonn  |
| 12        | Gelsenkirchen   |
| 16        | Lübeck  |
| 20        | Osnabrück   |
| <b>24</b> | <b><i>Impressum</i></b>   |

## Zukunftsweisen- de Siedlung Bielefeld „Breipohl“

### **Projekträger**

Stadt Bielefeld  
Dezernat 4 – Planen und Bauen  
August-Bebel-Straße 92  
33602 Bielefeld  
Frau Claudia Warnecke  
Tel.: 05 21 / 51 36 99  
EMail:  
claudia.warnecke@bielefeld.de

### **Projektforschung**

Büro für Architektur und Stadtplanung  
Barsingdorfer Straße 141  
32139 Spenge  
Herr Klaus Beck  
Tel.: 0 52 25 / 85 95 15  
EMail:  
beck-spenge@t-online.de

**Autor:** Klaus Beck

Seit 2001 entwickelt die Stadt Bielefeld das Baugebiet „Breipohls Hof“ im Stadtbezirk Senne als „zukunftsweisendes Wohnquartier“. Auf mehr als 20 ha Fläche soll ein Wohngebiet für mehr als 200 Einfamilienhäuser in unterschiedlichen Bauformen sowie mindestens 100 Geschosswohnungen entstehen. 2002 und 2003 war der Forschungszeitraum für das ExWoSt-Forschungsfeld „3stadt2-Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“, in dem untersucht wurde, welche Auswirkungen ein kooperatives Modell unter Einbeziehung der Bürger und Investoren auf den Planungsprozess haben wird.

Die Besonderheiten des Modellvorhabens Bielefeld liegen

- in der Projektleitung durch eine ämter- und dezernatsübergreifende interdisziplinäre Projektgruppe mit externer Moderation,
- in der Gesamtverantwortung für die Projektentwicklung durch die Stadt Bielefeld über alle Projektphasen vom Grunderwerb über die Planung bis zur Vermarktung und
- in der intensiven Kooperation und Integration sehr unterschiedlicher Menschen, Gruppen, Verbände und Institutionen sowie Erwerber und Investoren in den Planungsprozess.

Das Modellvorhaben Breipohls Hof zeigt auf, dass das geltende Städtebaurecht ausreichende Spielräume zur Gestaltung umfänglicher Kooperationsverfahren aufweist. Es gibt keine zwangsläufigen Übertragungskonflikte zwischen informellen

Ergebnissen und formalen Beschlüssen, wenn die Entscheidungen transparent und nachvollziehbar vorbereitet werden. Gerade hierzu leistet das Kooperationsmodell einen wesentlichen Beitrag.

Als besonders wirkungsvolles Instrument in Ergänzung zu den konventionellen Verfahrensschritten hat sich das **Pflichtenheft** und die Einrichtung des interfraktionellen Arbeitskreises herausgestellt.

Die völlig neue Interpretation des Planungsprozesses, bei dem mit einem „weißen Blatt“ begonnen und zunächst Ziele und Ansprüche unterschiedlicher Beteiligter zusammengefasst wurden, bevor planerische Vorstellungen in grafischer Form entwickelt wurden, hat sich als wirkungsvolles Mittel erwiesen.

Es erzeugt zunächst einen gleichberechtigten Zugang ohne spezifische Fachkenntnisse für alle Beteiligten und Betroffenen, denn letztlich ist Stadtentwicklung ein Bereich, in dem auf unterschiedliche Weise jeder oder keiner „Experte“ ist.

In verschiedenen Kooperationsphasen unter Beteiligung sehr unterschiedlicher Gruppen wurden Planungsziele formuliert, rückgekoppelt und im sogenannten Pflichtenheft niedergelegt.

Die Erstellung des Pflichtenheftes und die Nutzung als Qualitätssicherung während der gesamten Projektphase ermöglichte die Umsetzung der wesentlichen Ziele aus den Kooperationsphasen.

Insofern leistet das Modellvorhaben Breipohls Hof einen wichtigen Beitrag zu einer „Demokratisierung der Planungskultur“.

Aus den Erkenntnissen mit dem Modellvorhaben Breipohls Hof lassen sich verschiedene Erfahrungen im Vergleich traditioneller Verfahren und trilateraler Kooperation ableiten. Kooperative Verfahren können den klassischen Verfahren überlegen sein:

### **Kooperative Verfahren ...**

#### **... ermöglichen eine deutliche Beschleunigung von städtebaulichen Entwicklungen**

Bei dem konkreten Modellvorhaben Breipohls Hof ist das gesamte Verfahren von der Einsetzung der Projektgruppe und ersten grundsätzlichen Konzepten, ersten Kontakten zum Grundstückseigentümer bis zur Offenlegung des Bebauungsplanes in einem Zeitraum von 2,5 Jahren durchgeführt worden. Bei einer Gegenüberstellung mit allen annähernd vergleichbaren Vorhaben in der Stadt Bielefeld in den vergangenen Jahrzehnten ist dies ein bis dahin kaum erreicht kurzer Zeitraum. Das kooperative Verfahren unterscheidet sich von allen klassischen Verfahren wie

- Projektentwicklung und interne Bearbeitung durch die Bauverwaltung
- Externe direkte Vergabe
- Vorhaben und Erschließungsplanung
- Wettbewerbsverfahren
- Werkstattverfahren

in Bezug auf die kurze Bearbeitungsdauer.

**... fördern einen breiten politischen Konsens, erhöhen die Transparenz und Zustimmung in der Bevölkerung**

Sämtliche formale Beschlüsse in den verschiedenen politischen Gremien (Bezirksvertretung, Fachausschüsse, Rat der Stadt) wurden einstimmig gefasst. Eine solche Beschlusslage wurde bei vergleichbaren Vorhaben in Bielefeld bisher nicht erreicht.

Sowohl aus dem politischen Raum als auch in der Öffentlichkeit wurde die gesamte Entwicklung inhaltlich als auch methodisch sehr positiv gewürdigt und deutlich gegenüber konventionellen Verfahren wegen ihrer Transparenz gelobt.

**... können die städtebauliche Qualität steigern**

Durch die kooperativen Prozesse wurden klassische städtebauliche Konfliktfelder offen thematisiert. Die Beteiligung einer Vielzahl unterschiedlicher Fachleute aus Beiräten, Architektenschaft, Wohnungswirtschaft und der Verwaltung ermöglichte eine städtebauliche Qualität, die in vielen Bereichen experimentelle Formen zulässt und innovative Wohnkonzepte stimuliert ohne den städtebaulichen Gesamtkontext zu gefährden. Das Baukonzept hat von vielen Seiten breite Zustimmung gefunden.

**... lassen potenzielle Problem- und Konfliktfelder frühzeitig erkennen und bearbeiten**

Auf Grund der sehr frühzeitigen Einbindung von Experten innerhalb der

Verwaltung und externen Fachleuten wurden Problem- und Konfliktfelder frühzeitig erkannt, zeitnah bearbeitet und in dem engen Zeitfenster gelöst. Dies betrifft z.B. die Bereiche Grundwassersituation, Abstimmung mit dem Regierungspräsidenten über die Änderungen des Gebietsentwicklungs- und Flächennutzungsplanes, Anwohner und Eigentümer, Kindertagesituation usw.

Bei vergleichbaren klassischen Verfahren wären diese Themenfelder erfahrungsgemäß zu einem deutlich späteren Verfahrensstand aufgetreten und hätten zwangsläufig zu Verzögerungen oder noch gravierenderen Auswirkungen geführt.

Wesentliche Voraussetzung zu dieser eindeutigen Verfahrensoptimierung war die Gesamtverantwortung und -steuerung durch die interdisziplinäre Projektgruppe, die nicht durch spezifische Ämterbelange eingeschränkt wurde, sondern umfassend die komplexe Gesamtsituation bearbeitet hat.

**... initiieren kreative Prozesse und unkonventionelle Methoden**

Das kooperative Verfahren bezieht seine eindeutige Stärke gegenüber klassischen Verfahren vor allem aus der Zusammenführung des kreativen Potenzials vieler Beteiligter. Das betrifft zunächst die Mitglieder der Projektgruppe, aber auch andere Mitarbeiter in der Verwaltung sowie externe Mitwirkende.

Die Gestaltung und Moderation einer Vielzahl sehr unterschiedlicher Veranstaltungen, die Durchführung von Namenswettbewerb, Planer-

workshop, Architektenmesse, interfraktionellen Arbeitskreisen u.a. unterscheiden die Entwicklung des Siedlungsgebietes Breipohls Hof von vergleichbaren klassischen Vorhaben.

**... erfordern hohe Einsatzbereitschaft der Projektverantwortlichen und fördern die Motivation**

Im Vergleich zu klassischen Verfahren ist die projektorientierte Arbeit bei kooperativen Verfahren verwaltungsunüblich. Zeitweise extreme Arbeitsbelastung, teamorientierte Arbeitsweise jenseits üblicher Ämter- und Hierarchiezuordnungen, schnelle Einarbeitung in neue Themenfelder und ein hohes Maß an Kommunikation mit sehr unterschiedlichen Beteiligten fordern von den Projektverantwortlichen die Bereitschaft, sich zeitlich und thematisch flexibel zu orientieren.

Gleichzeitig steigert sich durch die unkonventionellen Anforderungen und die Erprobung innovativer Arbeitsfelder die Motivation der Projektverantwortlichen.

**Weitere Vorteile trilateraler Kooperationen**

Hilfreich und übertragbar scheint vor allem die Projektleitung durch eine interdisziplinäre Projektgruppe, nach Möglichkeit mit externer Mitwirkung (Moderation, Supervision), damit die Gesamtverantwortung nicht durch spezifische Fachbelange eingeschränkt und innovative Elemente durch die traditionellen Verfahrenswege gehemmt werden.

Kooperative Prozesse gründen auf Transparenz und Kommunikationsfähigkeit und sind nur bedingt in formalen Strukturen leistbar.

Insbesondere unkonventionelle Lösungsansätze bei komplexen Vorhaben lassen sich mit kooperativen Verfahren besser entwickeln, Konflikte werden frühzeitig erkannt und offen ausgetragen.

Grundsätzlich hat das Modellvorhaben gezeigt, dass durch trilaterale Kooperation eine deutliche Beschleunigung des Verfahrens möglich wird. Eindeutig lässt sich das auf die gewählte Methode und nicht auf Besonderheiten des Plangebietes zurückführen, denn die Anforderungen waren im Vergleich zu anderen Projekten komplex und vielfältig und die städtebaulichen Ziele überdurchschnittlich ehrgeizig.

Es ist festzustellen, dass nur durch das kooperative Verfahren eine Straffung der Zeitabläufe möglich wurde. Das gründet sich auf:

- Gesamtverantwortung bei der interdisziplinären Projektgruppe
- Konfliktprävention durch frühzeitiges Erkennen potenzieller Konfliktfelder
- Hohe Akzeptanz in der Politik durch frühzeitige Beteiligung, Transparenz, optimierte Entscheidungsvorbereitung und stetige Beteiligung
- Positive Resonanz in der Bevölkerung, insbesondere in der engeren Umgebung des Plangebietes durch frühzeitige offene Information und Gelegenheit zur Mitwirkung führen zur Konfliktprävention

Ein entscheidender Vorteil des kooperativen Verfahrens liegt in der frühzeitigen Erkennung von Konflikten oder potenziellen Konfliktfeldern. Grundsätzlich lassen sich Konflikte bei Stadtentwicklungsprozessen nicht vermeiden. Im kooperativen Verfahren werden Konflikte als Indikatoren akzeptiert und transparent gemacht. Diese Transparenz ist der wesentliche Vorteil gegenüber klassischen Verfahren. Starre, übertragbare Konfliktregelungen gibt es nicht. Aber es gilt wie in allen sozialen Prozessen: Das offene Gespräch ist der erste Schritt zur Lösung von Konflikten. Und dafür bieten kooperative Verfahren Ansatzpunkte, steigern bei Verstärkung Vertrauensbildung und die Erfahrung dialogorientierter Kommunikation. In Einzelfällen ist eine externe Hilfe durch Mediation geboten.

Im Vergleich lässt sich über das Modellvorhaben Breipohls Hof hinaus festhalten, dass die externen Kosten die Kosten aus vergleichbaren Verfahren (Wettbewerb, Werkstattverfahren o.Ä.) nicht erreichen, dafür die zeitliche Inanspruchnahme der Verwaltungsmitarbeiter etwas höher anzusetzen ist.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass kooperative Verfahren in keinem Falle kostenträchtiger ausfallen müssen als klassische Verfahren.

#### **Steuerung des Vorhabens innerhalb der Verwaltung**

Grundsätzlich richtig scheint der Ansatz der fachübergreifenden interdisziplinären Steuerung durch eine Projektgruppe, die das Projekt durch alle Entwicklungsphasen betreut. Die

Einbeziehung aller für den Planungsprozess relevanten Fachämter innerhalb der Projektgruppe, die kontinuierliche teamorientierte Zusammenarbeit und die Gesamtverantwortung im Unterschied zum konventionellen ressortbezogenen Bearbeiten in zeitlicher und inhaltlicher Abfolge ermöglicht die frühzeitige Erkennung und Vermeidung von Schnittstellenproblemen.

Dabei war allerdings während des Forschungsvorhabens auch zu erkennen, dass eine solche Vorgehensweise innerhalb der Verwaltung nicht überall auf Zustimmung stößt. Deutliche Reibungsverluste ergaben sich mit einzelnen Dienststellen in Hinblick auf Kompetenzfragen und Entscheidungsfindung.

Unübersehbar gab es signifikante Vorbehalte gegenüber der Steuerung durch die Projektgruppe. Mitarbeiter verstehen sich häufig nicht in erster Linie als Sachwalter städtischer Gesamtinteressen, sondern als Vertreter von spezifischen Ressortbelangen. Darüber hinaus gibt es zwischen den unterschiedlichen Ressorts „gewachsene Konfliktstrukturen“, die schwer zu überwinden sind, die durch die neuen Verfahrensmodelle aber deutlicher zu Tage treten. Insofern war das Modellvorhaben Breipohls Hof auch ein Ansatz zur Aufdeckung prozesshemmender Verwaltungsstrukturen.

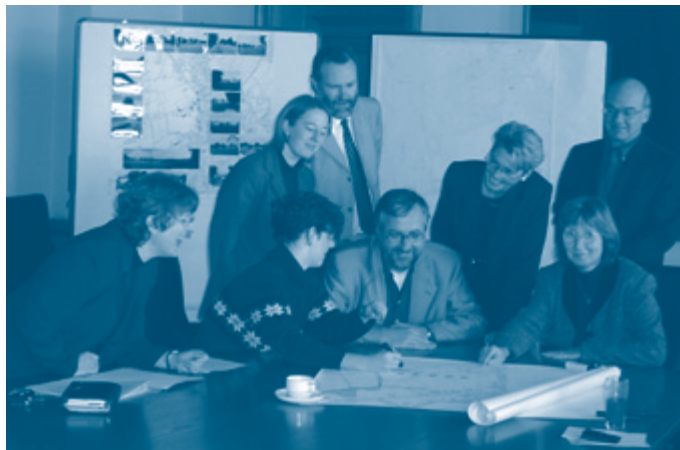
Innerhalb der Verwaltung besteht kein einheitliches Bild von Kooperation im Sinne einer wirkungsorientierten „corporate identity“. Insofern hatte sich die Projektgruppe als ressortunabhängige Institution immer wieder gegen mangelnde Akzeptanz durchzusetzen. Da keine

konkrete Entscheidungs- und Weisungsbefugnis für die Projektgruppe besteht, ergeben sich zwangsläufig Abstimmungsfragen bezüglich der Gesamtverantwortung mit den Fachressorts. Die zum Teil erhebliche Arbeitsbelastung der Mitglieder der Projektgruppe resultierte auch aus dieser innerhalb der Verwaltung unüblichen Arbeitsweise. Bei einer Verstetigung dieser projektorientierten Arbeit ließen sich Reibungsverluste reduzieren.

Der erkennbare Erfolg der Bearbeitung des Modellvorhabens Breipohl gründet auf der intensiven Arbeit der Projektgruppe und der direkten Rückkopplung mit dem federführenden Dezernenten.

Sowohl die zügige Projektentwicklung als auch die erreichten städtebaulichen Qualitäten finden derzeit in Politik und Öffentlichkeit deutlich mehr Anerkennung als in manchen Bereichen innerhalb der Verwaltung.

Im Frühjahr dieses Jahres beginnt die Vermarktung der Baugrundstücke, die ersten Gebäude sollen noch in diesem Jahr errichtet werden. Letztlich werden sich dann die Qualität der städtebaulichen Konzeption und die Zufriedenheit der Bewohner als Indikatoren für den kooperativen Prozess prüfen lassen.



Quellen: Stadt Bielefeld

## Integriertes Handlungskonzept Beuel-Mitte

### Projektträger

Bundesstadt Bonn  
Stadtplanungsamt  
Berliner Platz 2  
53103 Bonn  
Herr Michael Isselmann  
Tel.: 02 28 / 77 37 84  
EMail:  
michael.isselmann@Bonn.de

### Projektforschung

Lehrstuhl für Planungstheorie  
und Stadtplanung  
RWTH Aachen  
52056 Aachen  
Herr Prof. Dr. Klaus Selle  
Tel.: 02 41 / 8 09 83-00  
EMail.: selle@pt.rwth-aachen.de  
Frau Marion Stock  
Tel.: 02 41 / 8 09 83-03  
EMail: stock@pt.rwth-aachen.de

### Autoren:

Michael Isselmann, Marion Stock

### Integrierte Handlungskonzepte in Bonn – Kooperatives Planen als Handlungsprinzip

Die Erarbeitung Integrierter Handlungskonzepte hat in Bonn bereits eine gewisse Tradition. Seit 1995 wurden sie in mehreren Stadtbereichen Bonns – teils zeitversetzt, teils parallel – entwickelt. Eines der Hauptanliegen ist es, möglichst viele Akteure in den Gestaltungsprozess einzubeziehen. Integrierte Handlungskonzepte werden als das Ergebnis offener Prozesse gesehen – offen für neue Projekte, offen für neue Akteure, offen für neue Verfahren.<sup>1</sup>

Der Begriff der „Integrierten Handlungskonzepte“ entstammt den nordrhein-westfälischen „Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stadterneuerung“. Ziel ist es, Investitionen stärker aufeinander abzustimmen und zu bündeln. Neben Planungsüberlegungen enthalten Integrierte Handlungskonzepte Finanzierungsprogramme und Umsetzungsstrategien und besitzen damit den Charakter gebietsbezogener Investitionsprogramme.

Nachdem in Bonn bereits im Jahr 1995 ein Integriertes Handlungskonzept für Dransdorf aufgestellt wurde, folgten im Jahr 2000 für die Bereiche Bonn-Innenstadt und Bad Godesberg-Mitte, in 2001 für den Bereich Hardtberg und 2002 für Beuel-Mitte weitere Integrierte Handlungskonzepte.

Im Rahmen des Forschungsvorhabens 3stadt2.bonn wurde speziell

das Integrierte Handlungskonzept Bonn-Beuel untersucht und im Kontext der weiteren Handlungskonzepte in Bonn betrachtet. Hierbei ging es zum einen darum, die Erfahrungen, die im Rahmen der unterschiedlichen Prozesse gewonnen wurden, herauszuarbeiten, zum anderen wurden zwei größere Investitionsprojekte – im Bereich des Konrad-Adenauer-Platzes in Beuel bzw. im Bereich des Bonner Hauptbahnhofes – näher beleuchtet. Konkret sollten unter anderem Schlüsse über die Möglichkeiten der Optimierung dieser Prozesse abgeleitet sowie die Rollen unterschiedlicher Akteure näher betrachtet werden. Zudem wurde auch der Frage nach „Aufwand und Ertrag“ dieser Vorhaben der Stadtentwicklung nachgegangen.

### Gleichgelagerte und unterschiedliche Situationen

Bevor im Weiteren einige wesentliche Erkenntnisse aus dem Forschungsvorhaben benannt werden, zunächst einige notwendige Grundlagen zum Verständnis der Situation: Das Planungsgebiet im Integrierten Handlungskonzept Bonn-Beuel besteht aus zwei strukturell sehr unterschiedlichen Bereichen: Beuel-Mitte beinhaltet die Wohn- und Hauptgeschäftsbereiche und grenzt unmittelbar an das Rheinufer. Demgegenüber ist das jenseits der Bahntrasse liegende Beuel-Ost geprägt durch historisch gewachsene industrielle und gewerbliche Strukturen, in welchem Betriebe unterschiedlicher Größen und Branchen angesiedelt sind. Beuel selbst ist ein wachsender Stadtteil mit einer eher jungen Bevöl-

kerung, hoher Wohnqualität und hohem Freizeitwert.

Im Integrierten Handlungskonzept Bonn-Beuel, das Ende 2001 startete, wurde zunächst ein breit gefächertes Spektrum an Themen bearbeitet. Im Laufe der Zeit rückten dabei allerdings die Planungen am zentralen Ort Beuels – dem Konrad-Adenauer-Platz – in den Mittelpunkt der Diskussion.

Das Integrierte Handlungskonzept Bonn-Innenstadt weist große Ähnlichkeiten mit dem Integrierten Handlungskonzept Bonn-Beuel auf und wurde so auch als Hauptvergleichsgegenstand herangezogen: Hier wie da handelt es sich um Wesentlichen um die Umgestaltung eines städtischen Zentrums. In beiden Handlungskonzepten wurde das Themenspektrum sehr breit gefächert (Soziales, Verkehr, Städtebau, Wirtschaft, ...); auch die Prozesse begannen in beiden Fällen sehr dynamisch – mit Werkstätten, daraus resultierenden Arbeitskreisen, Bürgerversammlungen sowie verwaltungsinternen Treffen. Wie in Bonn-Beuel steht in der Bonner Innenstadt die Planung an einem sehr prominenten Standort im Zentrum und eignet sich somit ebenfalls gut zum Vergleich, zumal in beiden Fällen Investorenverhandlungen stattfinden. Interessant ist die Gegenüberstellung mit dem Integrierten Handlungskonzept Bonn-Innenstadt auch deshalb, weil

(1)  
Weitere Informationen finden sich im Internet unter der Adresse:  
[http://www.bonn.de/umwelt\\_gesundheit\\_planen\\_bauen\\_wohnen/stadtplanungsamt/buergermitwirkung/integrierte\\_handlungskonzepte/index.html?lang=de](http://www.bonn.de/umwelt_gesundheit_planen_bauen_wohnen/stadtplanungsamt/buergermitwirkung/integrierte_handlungskonzepte/index.html?lang=de)





Quelle:  
Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtplanung,  
RWTH Aachen

es schon annähernd zwei Jahre länger läuft, als das Beueler Handlungskonzept, die Verhandlungen mit dem potentiellen Investor weiter gediehen sind und das Projekt insgesamt bereits stärker stabilisiert ist.

### Prozessgestaltung und -genese

Die Erarbeitung sämtlicher Integrierter Handlungskonzepte in Bonn wurde durch externe Büros begleitet. Art und Umfang der jeweiligen Aufgabenstellung variierte allerdings. Aufbauend auf den gesammelten Erfahrungen der vorlaufenden Integrierten Handlungskonzepte hat es sich als sinnvoll erwiesen, bei der Prozessgestaltung eine Trennung von Prozessmoderation und stadtplanerischen Aufgaben vorzunehmen.<sup>2</sup> Der Vorteil dieser Vorgehensweise liegt vor allem darin, dass das Büro, welches das stadtplanerische Konzept entwickelt, seine Entwürfe subjektiv vorstellen sowie intensiv vertreten kann und nicht zugleich die Rolle der objektiven Moderation übernehmen muss.

Die Er- und Bearbeitung der Integrierten Handlungskonzepte in Werkstätten – mit jeweils ca. 80 bis 100 TeilnehmerInnen aus Bürgerschaft, gesellschaftlichen Vereinigungen, Wirtschaft, Politik sowie Verwaltung – und den daraus resultierenden Arbeitskreisen (5 bis 30 TeilnehmerInnen) hat sich bewährt. Die Werkstätten selbst erweisen sich allerdings nur bis zu einem bestimmten Arbeitsstand als sinnvoll. Nach der 5. oder 6. Werkstatt wirken sie eher demotivierend und ermüdend auf die Akteure, da die Diskussionen oftmals schon so ins Detail gehen,

dass nur diejenigen, die sich in den Arbeitskreisen intensiv damit befassen, mitdiskutieren können. In den Integrierten Handlungskonzepten Bonns wurden die Werkstätten deshalb nach einiger Zeit durch neue Organisationsformen ersetzt; hierzu zählen dezentral und selbständig organisierte Arbeitskreise und eine regelmäßig tagende Arbeitskreissprecherrunde als Koordinationsinstrument.

Grundsätzlich können im Laufe der Prozesse gewisse „Zyklen“ festgestellt werden, die sich – mehr oder minder ausgeprägt – in allen Bonner Handlungskonzepten wieder finden. Sie lassen sich folgendermaßen grob darstellen:

- 1. und 2. Werkstatt (Erarbeitung des Integrierten Handlungskonzeptes)  
Aufbruchstimmung, Wust an Themen, zum Teil Skepsis
- 3. Werkstatt (Entwurf des Integrierten Handlungskonzeptes steht)  
Freude über das erreichte Ergebnis
- 4. Werkstatt (Reflexion der Ergebnisse)  
Ernüchterung, gewisses Maß an Frustration, regelmäßig die Frage, ob es sich nicht nur um „Sandkastenspiele“ handelt, Auseinandersetzungen
- danach  
neue Organisationsformen, neue Energie für weitere Arbeit

Wichtig ist in diesem Kontext auch, die Unterschiedlichkeiten in den Arbeitsabläufen und -zyklen der beteiligten Akteure zu beachten: Sind die Grundlagen im Prozess gelegt – meist nach Erarbeitung des ersten Entwur-

fes zum Integrierten Handlungskonzept und dessen Zustimmung durch die Politik – haben die BürgerInnen, aber auch die VertreterInnen der Wirtschaft den dringenden Wunsch nach baldiger Umsetzung „ihrer Projekte“. Häufig sehen sie aber zunächst keinen Fortschritt und glauben Politik und Verwaltung wären untätig oder unwillig. Während dieser „vollzugsbezogenen Planungsphase“ werden aber bei der öffentlichen Hand wichtige Grundlagen für die Prozessfortführung und Projektumsetzung gelegt, die nach Außen hin nicht oder zu wenig sichtbar sind. Gerade in dieser Phase ist eine kontinuierliche Kommunikation und ein Austausch über den Prozessverlauf zwischen den beteiligten Akteuren von großer Bedeutung, um Missverständnisse und Unmut zu vermeiden.

### Prozessmanagement durch die Verwaltung

Um diesen Austauschprozess „am Leben zu erhalten“ oder besser, um ihn zu verstetigen, muss der „Prozessmotor“ – gerade in der Anfangsphase – immer wieder neu gestartet werden. Die Rolle des „Anlassers“ übernimmt dabei zunächst die Verwaltung. Ihr fällt ein wesentlicher Anteil des Prozessmanagements zu; die ProjektleiterInnen sind ProzessmanagerInnen nach Innen und Außen. Sie verfügen über den Ver-

(2)  
Zum ersten Mal wurde diese Aufgabenverteilung in Hardtberg vorgenommen; die guten Erfahrungen führten dazu, diese Strategie auch in Beuel anzuwenden und weiterzuentwickeln

fahrensüberblick, fungieren als zentrale AnsprechpartnerInnen und stellen Infrastruktur zur Verfügung. Im Laufe der Zeit in dieser Rolle gefestigt, vermögen sie auch „Puffer“ in Konfliktlagen zu sein.

Im Integrierten Handlungskonzept Bonn-Innenstadt, in dem im Laufe der bisherigen Arbeit verglichen mit den sonstigen Integrierten Handlungskonzepten die stärkste Konstituierung stattgefunden hat, verschieben sich mittlerweile gewisse Zuständigkeiten (s. o.): Aufgaben, die zu Beginn der Projektmanagerin zugefallen waren, übernehmen sukzessive SprecherInnen der Arbeitskreise. Ob es sich hierbei um eine Besonderheit im Rahmen des Integrierten Handlungskonzeptes Bonn-Innenstadt handelt, muss sich im Verlauf der weiteren Prozesse zeigen. Grundsätzlich stellt diese Arbeitsteilung das Ziel eines sich selbsttragenden akteursorientierten Planungsprozesses dar.

Neben der Koordinations- und Moderationstätigkeit sind weitere MitarbeiterInnen der Verwaltung bei den inhaltlichen Diskussionen in Werkstätten und Arbeitskreisen involviert. Hier übernehmen sie die Rolle einer fachlichen Beratung.

#### **Politik als Träger von Entscheidungen**

Die Erfahrungen aus den Integrierten Handlungskonzepten in Bonn zeigen, dass insbesondere „prominente“ Themen, welche Gegenstand der Diskussion in Werkstätten oder Arbeitskreisen sind, fast immer auch eine parteipolitische Relevanz haben. Zwangsläufig werden politische

Debatten dadurch in Arbeitskreise getragen, was bei den Bonner Akteuren an der einen oder anderen Stelle zu der Einschätzung führte, die Arbeit im Rahmen Integrierter Handlungskonzepte habe den Anschein eines (nicht zulässigen) „Schattenparlaments“.

Trotz der Tatsache, dass man sich bemühte, von Beginn an die Rollenverteilung der jeweiligen Akteure zu definieren und die letztendliche Entscheidungsgewalt der kommunalpolitischen Gremien hervorzuheben, kam es zum Teil zu Missverständnissen und Konflikten. Eine frühzeitige und eindeutige Klärung der Spiel- und Verhaltensregeln sowie der Rollenverteilung im Prozess ist deshalb unerlässlich.

Ein gewisses Maß an Normalisierung hat sich im Kontext des Integrierten Handlungskonzeptes Bonn-Innenstadt durch das Schaffen neuer Kommunikationsstrukturen ergeben. Seit einiger Zeit finden hier Treffen zwischen VertreterInnen der „gesellschaftlichen Akteure“ auf der einen und VertreterInnen der in der Bezirksvertretung repräsentierten Fraktionen auf der anderen Seite statt. Aufgabe dieser Gespräche ist es, „Korridore“ hinsichtlich Projektauswahl, Zielsetzung und Finanzierung auszuloten und zu definieren. Diese Abstimmungen sind ein wichtiger Schritt zur Vertrauensbildung, stellen eine Wertschätzung der Arbeit in den Arbeitskreisen dar und vermögen den angestoßenen Prozess nachhaltig zu verstetigen.

#### **Projektentwicklung – die Einbindung von Investoren**

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass Integrierte Handlungskonzepte neben planerischen Inhalten auch Finanzierungs- und Umsetzungsstrategien enthalten (müssen). Dabei ist die Realisierung einzelner Maßnahmen – speziell die kurzfristige Umsetzung in der Anfangsphase – erklärtes Ziel, denn frühe Erfolgserlebnisse sind für die Etablierung einer noch gemeinsam zu erlernenden und einzuübenden Methode wichtig.

Neben Maßnahmen der öffentlichen Hand (beispielsweise der Sanierung der Fußgängerzone in der Innenstadt oder der Umbau von Stadtbahn- und Straßenbahnhaltestellen in Beuel) sind es auch private Investitionen, die maßgeblich eine Stadtentwicklung prägen.

Sowohl im Rahmen des Integrierten Handlungskonzeptes Bonn-Innenstadt als auch in Bonn-Beuel wurde für die Planungen an „prominenten“ Standorten Investoren eingebunden. Beide Handlungskonzepte in Vergleich gesetzt, erbrachten unterschiedliche Erfahrungen unterschiedlichen Erfolg. Während für die bauliche Entwicklung am Konrad-Adenauer-Platz in Bonn-Beuel in den politischen Gremien der Beschluss gefasst wurde, die bisherige Konzeptentwicklung sowie die Investorenverhandlungen nicht weiter zu betreiben und vor dem Hintergrund der gesammelten Erfahrungen und Ergebnisse einen „Neustart“ durchzuführen, hat sich der Prozess um den Bahnhofsbereich Bonn-Innenstadt verstetigt und gefestigt.



Quelle:  
Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtplanung,  
RWTH Aachen

Aus der Sicht des dortigen Investors ist diese Vorgehensweise, die eine gezielte und strukturierte Einbindung unterschiedlichster Akteure in den Planungs- und Entscheidungsprozess vorsieht, kein übliches *Procedere*. Gleichwohl begrüßt er die frühe Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure in das Verfahren. Gerade bei der Größe und Komplexität eines Vorhabens wie der Neugestaltung des Bahnhofsbereichs sieht er Vorteile darin, umfängliche und tiefgreifende Diskussionen in der Frühphase des Verfahrens zu führen, was zu einer Minimierung von Konfliktsituationen zu einem späteren Zeitpunkt beiträgt. Allerdings wird auch ein schmaler Grat zwischen intensiver Vorplanung im Vorfeld und rechtzeitiger Einbeziehung der Öffentlichkeit gesehen.

Als „wirklich neuartig“ in der Zusammenarbeit sieht der Investor in erster Linie das kontinuierliche Halten des Kontaktes, was einen steten und damit unkomplizierten Austausch der Faktenlage ermöglicht und wesentlich zur Vertrauensbildung beiträgt.

#### (Zwischen)Resümee – Erfahrungen und Erwartungen

Die Erarbeitung integrierter Handlungskonzepte hat in Bonn bereits eine gewisse Tradition – so lautete der Eingangssatz. Damit ist zum Ende dieses Beitrages die Frage aufgeworfen, ob die Umsetzung der integrierter Handlungskonzepte als erfolgreich bezeichnet werden können und woran der Zielerreichungsgrad jeweils gemessen werden kann. Vier Aspekte schälten sich im For-

schungsvorhaben 3stadt2.bonn heraus:

- Vergleich von Zeithorizonten – hinsichtlich der Erstellung von Handlungskonzepten und der Umsetzung von Maßnahmen
- Kosten von Integrierten Handlungskonzepten
- Innovationsgehalt dieser kooperativen Planungsform
- Stabilität erzielter Ergebnisse und Akzeptanz politischer Beschlüsse

**Zeit:** Der Aspekt „Zeit“ spielt bei der Bilanzierung aller Akteure eine wichtige Rolle. Von fast allen Beteiligten wird darauf hingewiesen, dass Integrierte Handlungskonzepte einen zeitlichen Gewinn brächten, ohne dies in Zahlen belegen zu können. Einigkeit besteht weitestgehend auch darin, dass die Arbeit im Rahmen der Integrierten Handlungskonzepte zwar anfangs einen hohen Diskussionsaufwand bedeuten, dass es dann aber schneller zur Umsetzung von Maßnahmen kommt. Eine zeitliche Spezifizierung war aber auch hier kaum möglich. Ein Hinweis auf Zeitgewinne besteht allerdings: Die Erstellung der im Integrierten Handlungskonzept Innenstadt erarbeiteten Gestaltungssatzungen benötigt mittlerweile weniger als ein Jahr, während die Durchsetzung des „Prototyps“ über drei Jahre dauerte.

**Kosten:** Bei der Umsetzung von Integrierten Handlungskonzepten entstehen Kosten in zweierlei Hinsicht. Zum einen wird Personal für die Erstellung und Fortentwicklung der Handlungskonzepte und die Prozesssteuerung eingesetzt, zum anderen entstehen Kosten für die Erarbeitung und Projektbegleitung durch

die Einschaltung externer Büros. Abhängig von dem jeweiligen Beginn der Erarbeitung der Handlungskonzepte (Erfahrungswerte führen durch Vermeidung von Redundanzen zu Kosteneinsparungen) bewegen sich die „externen“ Kosten zwischen 85.000 € und 100.000 € je Konzept für Ersterarbeitung und Anfangsfortschreibung. Für die kontinuierliche Weiterentwicklung sind zwischen 12.000 € und 15.000 € pro Jahr zu kalkulieren. Neben diesen „externen“ Kosten sind Personalkosten zu veranschlagen, für die nach einer generalisierten und auf Erfahrungswerte beruhenden Betrachtung ein Aufwand von ca. 60.000 € zur Ersterarbeitung zu kalkulieren ist. In der Folgezeit ist eine deutliche Reduzierung auf unter 10.000 € pro Jahr gerechtfertigt.

**Innovationsgehalt:** Ein immer wieder, nahezu von allen Akteuren benanntes Erfolgskriterium ist das Einbringen neuer Themen im Prozess. Die Offenheit für neue Aspekte, die Generierung neuer Formen und Verfahren und die lebendige Kommunikation werden als Stärken charakterisiert.

**Stabilität und Akzeptanz:** Die wesentliche Chance im Rahmen von Kooperationen besteht in einem gelungenem Verfahren, das alte Projekte zum Abschluss bringt, neue Projekte initiiert, zu einer Verstetigung des Prozesses führt und die Basis für eine neue Planungskultur darstellt. Eine endgültige Bilanzierung über einen konkretisierbaren „Nutzen“ Integrierter Handlungskonzepte im Speziellen oder kooperativen Planens im Allgemeinen wird allerdings erst in einigen Jahren möglich sein.

## Gelsenkirchen: Kooperation Zentrum Buer

### Projekträger

Stadt Gelsenkirchen  
Vorstand 6 – Planen Bauen  
Umwelt  
Referat Stadtplanung  
45875 Gelsenkirchen  
Herr Clemens Arens  
Tel.: 02 09 / 1 69 – 41 96  
EMail:  
referat.stadtplanung@gelsenkirchen.de

### Projektforschung

Büro für Raumplanung und  
Kommunikation  
Sömmerringstraße 11  
60322 Frankfurt am Main  
Frau Ursula Stein  
Frau Stefanie Ruschek  
Tel.: 0 69 / 95 52 41 62  
EMail:  
u.stein.frankfurt@t-online.de

### Autoren:

Ursula Stein, Stefanie Ruschek

Das Zentrum Buer ist eines der zwei historischen Zentren von Gelsenkirchen – und es soll attraktiver werden! Das war das gemeinsame Ziel der Stadt Gelsenkirchen und von Vertretern der Wirtschaft, der Grundeigentümer und bürgerschaftlicher Gruppen, als sie sich zum ersten Mal im Frühjahr 2001 im Rahmen eines „Werkstattgesprächs“ zusammensetzten. Im folgenden halben Jahr wurde intensiv an einem gemeinsamen Vorschlag gearbeitet, wie sich Buer positiv entwickeln könnte: dem „Leitplan Zentrum Buer“. Er umfasst nicht nur ökonomische und städtebauliche Maßnahmen, sondern auch Handlungsansätze im Bereich des Service, der Kultur und der Organisation. Der Rat der Stadt Gelsenkirchen hat Ende 2001 den „Leitplan Zentrum Buer“ als Handlungsleitlinie beschlossen.

Es stellte sich schnell heraus, dass die Umsetzung wesentlich mehr Kraft und Ausdauer erfordert, als die Entwicklung der Ziele. Im Januar 2002 begann die zweite Phase des Kooperationsprozesses. Jetzt ging es

darum, in den moderierten Werkstattgesprächen die Vorschläge zu präzisieren und die Umsetzung zu beginnen und zu begleiten. Wichtige Themen dieser Phase waren die Neugestaltung des Marktplatzes verbunden mit dem Bau einer Tiefgarage unter dem Platz, der Umbau des Zentralen Omnibusbahnhofs, der Bau einer Einkaufsgalerie sowie eine Reihe von Einzelmaßnahmen, die für ein besseres Erscheinungsbild von Buer sorgen sollen.

Der zweite Teil des Kooperationsprozesses wurde von Anfang 2002 bis Herbst 2003 über das Forschungsprogramm „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen unter dem Stichwort „3stadt2 – neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“ als Modellvorhaben gefördert und beobachtet.

### Kernelemente des Kooperationsprozesses

Drehscheibe für Information, Themendefinition, Diskussion und Aktivierung von Interessierten waren die **Werkstattgespräche** mit Vertretern der verschiedensten Gruppen. Im Verlauf von zwei Jahren nach der Fertigstellung des Leitplans haben neun Treffen stattgefunden. Für die Bearbeitung spezieller Aufgaben wurden **Arbeitsgruppen** gegründet, die ihrerseits weiteren Interessierten offen standen. Ortsansässige Eigentümer hatten sich zur Buer Management Gesell-

schaft (BMG) zusammengeschlossen, um als Partner der Stadtverwaltung den Erneuerungsprozess voranzutreiben. Dies wurde vom Land Nordrhein-Westfalen mit Mitteln für die Zentrenentwicklung unterstützt und in einem förmlichen **Kooperationsvertrag** festgelegt. Im Geiste der Kooperation wurden auch bei einzelnen Planungsaufgaben neue Wege beschritten: bei zwei **städtebaulichen Entwurfsverfahren** zu Planungsbausteinen wurden auch Vertreter der BMG und fachkundige Mitglieder der Werkstattrunde zur Teilnahme an der Empfehlungskommission eingeladen.

### Erfahrungen aus den Teilprojekten

Die einzelnen Teilprojekte verliefen sehr unterschiedlich: von „schnellem Start und späterem Scheitern“, über „kontinuierliche Arbeit“ bis zu „stark verzögertem Start“ und „Verschiebung“ war alles vertreten. Im Beobachtungszeitraum konnten besonders die Projekte Tiefgarage/Marktplatz, die Planungen zum ZOB sowie die qualitätssteigernden kleinen Maßnahmen verfolgt werden. Das Projekt „Einkaufsgalerie“ wurde nach einer langen Periode konjunkturbedingter Inaktivität erst kurz vor Ende des Forschungszeitraums wiederbelebt, so dass hierzu keine Aussagen möglich sind. Aus allen anderen Projekten, die über die Klammer des Leitplans und die kontinuierlich stattfindenden „Werkstattgespräche“ verbunden waren, lässt sich allerdings einiges lernen.

Das Projekt **Tiefgarage/Marktplatz** beinhaltete den Bau einer Tiefgarage unter dem Marktplatz durch



Quelle: Ursula Stein



Quelle: Ursula Stein

einen privaten Partner, gekoppelt mit der Neugestaltung des heutigen Markt- und Parkplatzes für Markt- und Veranstaltungszwecke. Das Vorhaben nahm in den Werkstattgesprächen breiten Raum ein, da es auch einige Kontroversen um kritische Punkte barg. Zunächst war das Projekt die reinste Erfolgsstory: Bereits im März 2002 – nur drei Monate nach dem Leitplanbeschluss – lag der Ratsbeschluss für den Tiefgaragenbau vor. Im Sommer 2002 entstanden in einem städtebaulichen Werkstattverfahren Entwürfe für eine neue Oberflächengestaltung des Marktplatzes und im September 2002 folgte ein weiterer Ratsbeschluss zur B-Plan-Änderung sowie zu den Ergebnissen des Werkstattverfahrens. Die förmliche Bürgerbeteiligung zur B-Plan-Änderung war zeit- und aufwandsparend in den Werkstattprozess integriert worden. Die Baugenehmigung konnte wegen Problemen des Investors mit der Vorlage vollständiger Antragsunterlagen allerdings erst ein Jahr später erteilt werden. Nur zwei Monate darauf wurde deutlich, dass der Investor die Tiefgarage aus finanziellen Gründen nicht bauen kann. Damit endete eine lange Phase wachsender Ungeduld und Verärgerung bei allen örtlichen Akteuren. Ende 2003 wurde dann mit einem Ratsbeschluss die Aufgabe des Tiefgaragenprojektes beschlossen und Planungen zur Umgestaltung des Marktplatzes auch ohne Tiefgarage eingeleitet.

Zwei Besonderheiten dieses Projektes sind hervorzuheben:

- Während der förmlichen Offenlegung der Bebauungsplanände-

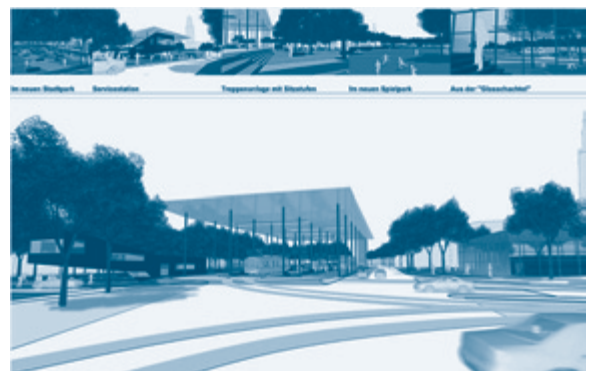
rung wurde nur eine Anregung eingereicht. Die ungewöhnlich geringe Zahl führen die Fachleute in Gelsenkirchen auf die ständige Information im Rahmen der Werkstattgespräche sowie auf die Information der Öffentlichkeit durch die Werkstattteilnehmer zurück.

- In der Empfehlungskommission des städtebaulichen Entwurfsverfahrens für die Marktplatzoberfläche wirkten zahlreiche Mitglieder der Werkstatttrunde (aus Politik, Stadtverwaltung und BMG) mit. Dies zeigt, dass sich über Arbeitskreise hinaus neue Formen für die weitere Entfaltung der Zusammenarbeit finden lassen.

Obwohl der Umbau des **Zentralen Omnibusbahnhofs** (ZOB) von der Stadt Gelsenkirchen und dem Land Nordrhein-Westfalen allein getragen wird, wurde bei der Planung ein breiter Kooperationsansatz verfolgt. Die Zwischenstände wurden in den Werkstattgesprächen diskutiert. Im Rahmen des Werkstattverfahrens „Neugestaltung ZOB Gelsenkirchen-Buer“ wurden von verschiedenen Planungsbüros Lösungsvorschläge erarbeitet. Die BMG hatte sowohl ausgewählte Planungsteams vorgeschlagen, deren Qualifikation durch einen externen Verfahrensbetreuer überprüft worden war, als auch ein Mitglied in die Empfehlungskommission entsandt. In Buer wurde also mit dem Entwurfsverfahren

und der starken Einbeziehung der örtlichen Akteure aus Sicht der Auslober ein Experiment im Sinne der vertieften Kooperation gewagt. Dass sich dieses Experiment im Sinne der vertieften Kooperation als produktiv für die Qualität der Ergebnisse und die Unterstützung der Resultate in der Öffentlichkeit erwiesen habe, sei nicht zuletzt auf die „Übung der Kooperation“ in Gelsenkirchen zurückzuführen, stellte Professor Dr. Franz Pesch als Leiter der Kommissionssitzungen fest.

Der Leitplan Zentrum Buer hatte neben den städtebaulichen und auf den Handel bezogenen Maßnahmen auch eine Reihe gestaltungs- und serviceorientierter Ansatzpunkte aufgeführt. In diesem Sinne wurden von Arbeitsgruppen aus der Werkstatttrunde sogenannte **qualitätssteigernde nicht-bauliche Maßnahmen** konzipiert und zum Teil bereits umgesetzt (es handelte sich zwar teilweise durchaus um bauliche Maßnahmen, aber nicht im Sinne großer Investitionsvorhaben!). Diese Aktivitäten sind Beispiele für die Mobilisierung von Eigeninitiative. Viele Teilnehmer der Werkstatttrunde wa-



Quelle: Agirbas Wienstroer, Architekten/Emch + Berger, Verkehr



Quelle: Ursula Stein

ren bereit, sich zusätzlich in den Arbeitsgruppen zu engagieren, um direkt Missstände in der Bueraner Innenstadt zu beheben. Folglich hatte dieses Projekt die schnellsten sichtbaren Erfolge aufzuweisen: Bei einem Rundgang durch die Innenstadt wurden Missstände notiert und anschließend von unterschiedlichen Akteuren behoben. Zur Bekämpfung der Taubenplage wurde ein Verein gegründet, der plant, ein Taubenhäuser zu bauen und intensive Aufklärung der Öffentlichkeit zu betreiben. Andere Vorhaben, wie attraktivere Schaufenstergestaltungen und einheitliche Öffnungs- und Beleuchtungszeiten verliefen trotz intensiven Einsatzes der hiermit befassten Werkstattmitglieder und der BMG dagegen schleppend. Hier erwies sich erneut, dass der „Einzelhändler

einzelnd handelt“, wie es ein Sprichwort behauptet.

### Innovative Ansätze des Kooperationsprozesses

Eine Besonderheit der Kooperation in Buer ist der **Kooperationsvertrag** zwischen BMG und Stadt Gelsenkirchen. Bemängelt wurde von den Akteuren, dass die Festlegungen zu wenig konkret gewesen seien und dass deshalb die Rollenverteilung nicht zufriedenstellend funktioniert habe. Die Beteiligten versuchten, dies durch eine ergänzende „Projekt-richtlinie“ zu heilen, in der die Zuständigkeiten der Beteiligten für die einzelnen Schritte festgehalten sind. Dies gelang im Beobachtungszeitraum jedoch nur ansatzweise, da andere Konflikte den Klärungsprozess störten. Dennoch wird das Instrument „Kooperationsvertrag“ mit den geeigneten Präzisierungen von den gelsenkirchener Akteuren auch für andere Städte grundsätzlich als sinnvoll erachtet.

Für die Teilprojekte „Marktplatzgestaltung“ und „ZOB“ wurden **städtetebauliche Qualifizierungsverfahren** durchgeführt, an denen Werkstattteilnehmer in der Jury mitgewirkt haben. Dies wurde von den „Neulingen“ ebenso positiv bewertet wie von den Routiniers aus Stadtverwaltung und Politik. Demnach sollte im Sinne einer breiten Kooperationskultur die Gelegenheit zur trilateralen Zusammenarbeit in Wettbewerben oder wettbewerbsähnlichen Verfahren verstärkt genutzt werden, wenn Auswahlverfahren, vorhergehende Zusammenarbeit und Kenntnis der Personen sicherstellen, dass qualifiziert

gearbeitet werden kann. Auch hier gilt die Anmerkung eines Bürgervertreter zu Kooperationsverfahren insgesamt: Bürger brauchen Informationen und Lernprozesse.

Angeleitet durch die Moderatorin haben die Akteure in Buer selbst **Erfolgskriterien** für ihre Arbeit formuliert. Diese können als Hilfsmittel für die Definition der Maßstäbe und für eine regelmäßige Selbstreflexion der Kooperationspartner dienen. Eine solche systematische Reflexion ist jedoch für die meisten Beteiligten noch sehr ungewohnt.

### Erkenntnisse zur trilateralen Kooperation

Die Untersuchung des Fallbeispiels „Kooperation Zentrum Buer“ hat gezeigt, dass Kooperation in der Innenstadtentwicklung unerlässlich ist. Die Akteure sind der Ansicht, dass ohne Kooperation die komplexen Aufgaben gar nicht bewältigt werden können. Es stellt sich also nicht mehr die Frage *ob*, sondern nurmehr *wie* kooperiert werden soll.

Dazu müssen alle Akteure lernen: Die Verwaltung muss so effizient wie möglich arbeiten, gerade wenn sie die Zeit vieler Akteure in Anspruch nimmt. Im Gegenzug profitiert sie von dem Wissen und den Fähigkeiten der anderen. Die BürgerInnen müssen sich von der rein fordernden Haltung gegenüber der Stadtverwaltung verabschieden. Sie lernen durch Kooperationsprozesse unterschiedliche Handlungslogiken kennen. Gut informiert sind BürgerInnen als Ideengeber und Kritiker wichtige Akteure in Kooperationsprozessen. Die Investoren müssen lernen, dass sie in

kooperativen Prozessen nicht nur Informationen erhalten, sondern auch geben müssen, und dass verlässliches Engagement gefragt ist.

Als Erfolgsfaktoren für trilaterale Kooperation sind – mit den nötigen, an den örtlichen Rahmenbedingungen orientierten Akzentsetzungen – zu nennen:

- Frühzeitige Beteiligung aller relevanten Akteure
- Breite Beteiligung (Einladung) aller wichtigen Akteure
- Konstruktive und kontinuierliche Mitarbeit
- Nachvollziehbarkeit des Prozesses (Moderation, Dokumentation)
- Gutes Informationsmanagement (Dokumentation, Presse)
- Eigene Informationsmedien
- Offenheit und Vertrauen im Umgang miteinander
- Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen
- Bereitschaft, Konflikte konstruktiv zu lösen
- Kombination von formellen und informellen Prozessbestandteilen
- Kooperationskultur in vielen Typen der Planungsarbeit pflegen
- Kommunikative Fähigkeiten der Planungsfachleute entwickeln

Verwaltung und Politik haben auf die Entfaltung der Erfolgsfaktoren für kooperative Planungsprozesse großen Einfluss. Dies setzt voraus, dass auf Seiten der Kommunen Handlungsspielräume – zum Beispiel in finanzieller Hinsicht – überhaupt gegeben sind. Gerade unter den Bedingungen knapper Kommunalfinanzen ist sorgfältige Planung notwendig, um die wenigen Mittel möglichst

nutzbringend einzusetzen. Verwaltung und Politik müssen sich aber auch mit ihren neuen Rollen als „Mitspieler“ und nicht nur Vorbereiter bzw. Entscheider auseinandersetzen.

Im Prinzip steht das Wissen über geeignete Methoden des Projektmanagements bereit, die zum Gelingen tri- oder multilateraler Kooperationsprozesse beitragen. Die Kenntnisse müssen weiter verbreitet und ihre Anwendung muss unterstützt werden.

Auf der kommunalen Ebene sollte untersucht und ausprobiert werden, wo in neuen Aktionsfeldern innerhalb der Planung das Zusammenspiel zwischen Bürgern, Verwaltung, Politik und Wirtschaft erweitert werden kann. Dabei müssen Anlass, Zielsetzung und der mögliche Mehrwert durch Kooperation geprüft werden.

Fördermittelgeber auf Landes- und Bundesebene können in die Förderkriterien entsprechende Anforderungen aufnehmen und so dazu beitragen, dass sich die Anwendung kooperationsorientierten Prozesswissens durchsetzt. Hierzu gehören die Integration von Kooperationsstrukturen in den Planungsprozess, die Vereinbarung projektbezogener Erfolgskriterien zwischen den Akteuren und die periodische Selbstevaluation.

## Hochschul- stadtteil Lübeck

### **Projekträger**

Hansestadt Lübeck  
 Fachbereich Stadtplanung  
 Mühlendamm 10–12  
 23539 Lübeck  
 Frau Annekatrin Lorenzen  
 Tel.: 04 51 / 1 22 61 32  
 EMail:  
 anne-katrin.lorenzen@luebeck.de

### **Projektforschung**

BPW Hamburg  
 Präsident-Krahn-Straße 19  
 22765 Hamburg  
 Frau Elke Pahl-Weber  
 Frau Nicoletta Rehsöft  
 Herr Jan Abt  
 Tel.: 0 40 / 4 84 01 80  
 EMail:  
 info@bpw-hamburg.de

### **Autoren:**

Elke Pahl-Weber, Nicoletta Rehsöft

### **Trilaterale Kooperation bei der Entwicklung des neuen Hochschulstadtteils in Lübeck**

Die Neuentwicklung eines Stadtteils benötigt grundsätzlich eine lange Vorplanungszeit. Die konkrete Beteiligung von BürgerInnen ist alleine dadurch erschwert, dass zu Beginn des Planungsprozesses noch keine BewohnerInnen des neuen Stadtteils tatsächlich ansprechbar sind.

Diese schwierigen Vorbedingungen für Kooperationsprozesse lagen auch bei der Entwicklung des Hochschulstadtteils in Lübeck vor. In der Vorlaufplanungszeit von etwa zwölf Jahren hatten bereits verschiedene Gruppen und Akteure der Stadtgesellschaft ihre Anregungen für die Gestaltung dieses Stadtteils eingebracht. Der Hochschulstadtteil Lübeck ist zudem ein äußerst komplexes Stadterweiterungsprojekt. Mit ca. 85 ha und zukünftig voraussichtlich 6.000 BewohnerInnen ist es das derzeit größte städtebauliche Projekt Schleswig-Holsteins.

Das „3stadt2-Modellvorhaben“ begann in Lübeck zu einem Zeitpunkt, als die Planungen in die konkrete Phase der verbindlichen Bauleitplanung eintraten. Um Schwerpunkte zu setzen wurden parallel drei Projekte untersucht: **Wohngruppenprojekte, Innovationscampus Lübeck und Freizeit- und Sportkonzept**. Sie sind zugleich integrierter Bestandteil umfassender Maßnahmen zur Beteiligung und Kooperation, die seit den Anfängen des

Hochschulstadtteils eine wichtige Rolle haben.

Dieser Einbettung in ein komplexes Planungs- und Kooperationsverfahren wird Rechnung getragen, indem zum Ende der Forschungsbegleitung der Fokus von den drei Projekten auf den gesamten Hochschulstadtteil gerichtet wird. Dies ermöglicht einen Einblick in die komplexen Wirkungszusammenhänge und Rahmenbedingungen und gibt Hinweise auf übertragbare Anwendbarkeitsüberlegungen und Potenziale trilateraler Kooperation.

### **Stand des Hochschulstadtteils und der Projekte**

Die „3stadt2-Forschung“ fiel in eine Entwicklungsphase des Hochschulstadtteils, in der die Planung nach einer langen Vorbereitung in die Phase der Realisierung überging: In den zwei Jahren der Begleitung wurde sowohl verbindliches Planrecht geschaffen als auch die Umsetzung erster Projekte begonnen. Besonders weit fortgeschritten ist heute die Einfamilienhausbebauung im südlichen Wohnquartier – 70 % der Grundstücke befinden sich bereits im Bau. Im März 2003 eröffnete das Multifunktionscenter, als Plattform für Start-Ups ein zentraler Baustein des Innovationscampus. Die verschiedenen öffentlichen Einrichtungen im Hochschulstadtteil stehen mit der Durchführung öffentlicher Wettbewerbe auf der Schwelle zur Realisierung.

Die drei begleiteten Projekte erreichten während der Laufzeit des Forschungsprojektes unterschiedliche Stände der Umsetzung. Die Rea-

lisierung der **Wohngruppenprojekte** steht bevor: Nachdem im Rahmen vielfältiger Veranstaltungen mögliche Konzepte von interessierten Teilnehmenden diskutiert wurden, lagen Ende 2003 Entwürfe für zwei konkrete Wohnprojekte vor; ihr Bau ist für 2004 angestrebt.

Der geplante Entwicklungsablauf des **Innovationscampus Lübeck (ICL)** kam dagegen ins Stocken, da innerhalb des Forschungszeitraums keine InteressentInnen gefunden werden konnten. Aktuell werden die Rahmen- und Vermarktungsbedingungen für den ICL einer erneuten Überprüfung unterzogen; das Projekt steht damit vor einem Neuanfang.

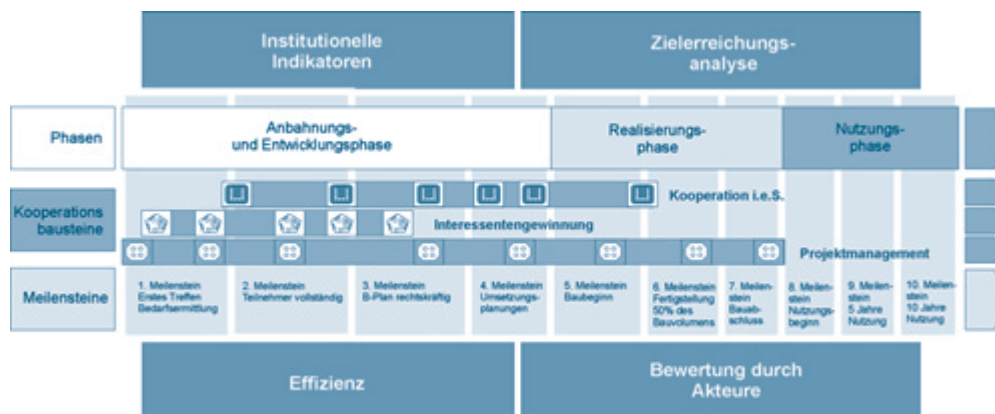
Die Planungen zum **Sport- und Freizeitkonzept** wurden mit Durchführung eines Wettbewerbes bereits abgeschlossen; die Realisierung des Stadtteilparks soll im Frühjahr 2004 begonnen werden.

### **Bewertung der Kooperationsprozesse in den Projekten: Erfolge und Probleme sowie Empfehlungen zur Weiterentwicklung**

Die Erfolgswertung der drei Kooperationsprojekte erfolgte anhand von Methoden, die im Rahmen der Begleitforschung Lübeck entwickelt wurden. Diese **Bewertungsmethoden** erwiesen sich als sehr praktikabel für eine objektive, vergleichbare Bewertung von Kooperationsprozessen. Sie stellen damit einen zentralen Teil des Forschungsergebnisses dar.

Die Unterteilung des Planungsprozesses in zeitlich definierte Unterabschnitte (**Meilensteine**) entsprechend der Produktlinienanalyse ermöglicht die Bewertung von Teil-





Methoden zur Bewertung trilateraler Kooperation: Prozess und Ergebnis

Quelle: BPW Hamburg

ergebnissen der Kooperation, auch vor Umsetzung der Projekte. Dabei sind drei Projektphasen zu unterscheiden: 1. Anbahnungs- und Entwicklungsphase, 2. Realisierungsphase und 3. Nutzungsphase. Innerhalb dieser Prozessphasen erfolgt die **methodische Zuordnung der Kooperationsbausteine**. Veranstaltungen zur Interessentengewinnung stehen zu Beginn eines Kooperationsprozesses, sie stellen i.d.R. die Voraussetzung für eine Zusammenarbeit dar. Dagegen ist Kooperation i.e.S. (Definition: „gemeinsamer Aushandlungs- und Entscheidungsprozess“) erst ab einer gewissen Kooperationsreife möglich. Begleitet wird der Kooperationsprozess von Bausteinen zum Prozessmanagement.

Die Bewertung von Kooperationsergebnis und -prozess erfolgt parallel auf verschiedenen Ebenen. Anhand definierter **institutioneller Indikatoren** können sowohl (Teil-) Ergebnisse beurteilt werden (z.B. städtebauliche Qualität, Vermarktbarkeit, Flexibilität eines Quartiers) als auch der Kooperationsprozess selber (z.B. Planungsdauer, Gleichberechtigung, Bindungswirkung). Zentraler Motivator für Kooperation ist die **Effizienz** eines Prozesses – sie wird deutlich, setzt man Kooperationsaufwand und -ergebnis in Relation zueinander. Eine transparente und einfache Bewertungsmethode stellt die **Zielerreichungsanalyse** dar. Vor Beginn des Prozesses definierte Ziele werden nach Abschluss des Projektes bzw. nach einer definierten Nutzungsdauer überprüft. Sie sollten vor Beginn des Verfahrens allen Akteuren offengelegt und können kooperativ ergänzt werden. Zentrale Rol-

le spielt darüber hinaus die **individuelle Bewertung durch die Akteure** selber. Wie sich gezeigt hat, spielt dabei die Erfüllung von Erwartungen eine wichtige Rolle. Diese können durch Befragungen z.B. zu Beginn und Abschluss des Prozesses, aber auch nach Veranstaltungen selber ermittelt werden.

• **Wohngruppenprojekte**

Die **Wohngruppenprojekte** konnten von der ersten Kontaktveranstaltung interessierter BürgerInnen bis zur konkreten Bildung von Wohngruppen begleitet werden. Mit der bevorstehenden Realisierung von zwei Wohngruppenprojekten können die Kooperationsergebnisse durchaus positiv bewertet werden. Es entstanden qualitativ hochwertige, individuell abgestimmte Konzepte, die auch durch die frühzeitigen Kontakte der BewohnerInnen eine langfristig hohe Wohnzufriedenheit versprechen. Die umfangreiche Zusammenarbeit von Stadt, HEG, ArchitektInnen und WohngruppeninteressentInnen war für das Zustandekommen dieser Ergebnisse grundlegend. Den ArchitektInnen kam in der zweijährigen Findungsphase die Rolle des Kristallisationspunktes für die Wohngruppen zu; im Qualitätssicherungsteam konnten sie zudem frühzeitig die Anforderungen von Wohngruppen mit HEG und Stadt diskutieren.

Als trilaterale Kooperation i.e.S. sind diese Maßnahmen jedoch nur begrenzt zu werten. Eine weitergehende Zusammenarbeit mit der Gruppe der „Bürger“ war nicht möglich. Der Verknüpfung des Koopera-

tionsprozesses mit der qualifizierten Bauleitplanung über das Maß der frühzeitigen Bürgerbeteiligung hinaus waren auf Grund des hohen Vermarktungsdrucks des Hochschuldteils ebenfalls enge Grenzen gesteckt.

Vergleicht man die umfangreichen Kooperationsmaßnahmen mit den eingeschränkten Ergebnissen, muss die Effektivität der Kooperation als eher gering bewertet werden, was sich insbesondere auf eine falsche Einschätzung der Potenziale und Rahmenbedingungen zurückführen lässt. Dies wird auch bei der Zielerreichungsanalyse und Erfüllung individueller Erwartungen deutlich.

Nach der erfolgreichen Wohngruppenbildung werden von der Forschungsbegleitung jedoch im weiteren Verlauf des Projektes noch Potenziale für den effektiven Einsatz kooperativer Elemente gesehen, z.B. durch den Ausbau der vorhandenen Ansätze im Qualitätssicherungsteam. Darüber hinaus gibt es Überlegungen, durch Zusammenarbeit mit Investoren die Angebote für Wohngruppenprojekte auf das Mietsegment zu erweitern; Grundstücke zur Realisierung solcher Projekte werden von der HEG in Nachbarschaft der geplanten Wohnprojekte vorgehalten.

• **Innovationscampus Lübeck**

Der bisherige Kooperationsprozess im **Innovationscampus Lübeck** muss als gescheitert bewertet werden. Kooperative Elemente beschränkten sich bisher auf die Zusammenarbeit von HEG und Stadt Lübeck mit der WTP, die bis 2003 mit der Vermark-

tung beauftragt war. Daraus konnten bisher keine konkreten NutzerInnen bzw. InvestorInnen für den ICL gewonnen werden; die geplante Einbindung Gewerbetreibender in die B-Plan-Aufstellung musste auf Grund des Vermarktungsdruckes schließlich aufgegeben werden. Die geringe Effizienz der bisher vorgenommenen Maßnahmen lässt sich z.T. auf externe Rahmenbedingungen wie z.B. die schlechte Konjunktur zurückführen. Der Hauptgrund liegt jedoch in der fehlenden Kooperationsreife des Projektes, da bestimmte Grundlagen wie eine Nachfrageanalyse, stadtweite Zielbestimmung oder Interessentengewinnung fehlten. Zählt man das Schaffen der Kooperationsreife zu den eigentlichen Aufgaben der Kooperation, hat der Prozess nicht zu früh angesetzt. Allerdings waren die zu Beginn verbindlich festgelegten Inhalte und Ziele der Kooperation nicht flexibel genug formuliert, um sie an die Ergebnisse kontinuierlichen Monitorings und sich verändernde Rahmenbedingungen anzupassen.

Mit der Einbindung der Wifög als Vermarkter steht der Kooperationsprozess zum ICL nun vor einem „Neustart“. Für dessen Erfolg ist die Zusammenarbeit zwischen Wifög und HEG/Stadtverwaltung von entscheidender Bedeutung. Alle drei Akteursgruppen müssen der Zusammenarbeit einen nicht unerheblichen zeitlichen sowie finanziellen Rahmen einräumen. Eine gemeinsame Bestimmung von Zielsetzungen, zeitlichen Rahmenbedingungen und Regeln der Zusammenarbeit ist hierfür die Grundlage; eine externe, unabhängige Moderation wird als hilf-

reich zur Prozesssteuerung, Mediation und vor allem Ergebnisorientierung empfohlen.

#### • Freizeit- und Sportkonzept

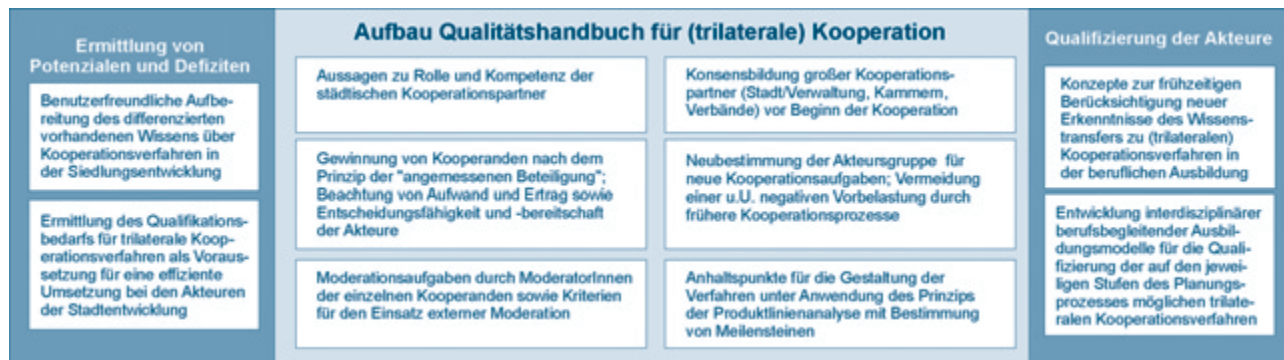
Auch unter Anlegung strenger Kriterien wird das **Freizeit- und Sportkonzept** des Hochschulstadtteils als trilaterales Kooperationsprojekt gewertet. Mit der regelmäßigen Zusammenarbeit von HEG, Stadt und SportvertreterInnen enthielt es Elemente der Kooperation i.e.S., die als Voraussetzungen für das Vorliegen eines Kooperationsprozesses definiert wurden. Die Ergebnisse der Sportforen sind in die Wettbewerbsauslobung eingeflossen und wurden im Siegerentwurf berücksichtigt. Angesichts des geringen Zeitaufwandes und der umfangreichen Ergebnisse gilt die Kooperation als sehr effektiv. Entscheidend hierfür war die zielführende Abstimmung der Akteursgruppe auf die Arbeitsaufgabe sowie der gestraffte Zeitablauf im Zuge des Wettbewerbsverfahrens. Durch einen flexiblen Rahmen war die nachträgliche Aufnahme eines wichtigen Kooperationsbausteins möglich; Maßnahmen zur Erhöhung der Bindungswirkung trugen maßgeblich zur Realisierung der Ergebnisse bei.

Trotz dieser Erfolge sind auf Seiten der Akteursgruppe „Bürger“ erhebliche Akzeptanzprobleme zu verzeichnen. Diese sind zum einen auf den engen Entscheidungsspielraum zurückzuführen, der den Sportvertretern im Prozess eingeräumt wurde. Auf ihr eigentliches Ziel – Bau eines Sportplatzes und einer Dreifelder-Halle im Stadtteil – wurde durch Beschluss verzichtet. Der Rea-

lisierung des gemeinsam erarbeiteten Alternativstandortes außerhalb des Stadtteils wurde von vielen Sportvertretern nur geringe Chancen eingeräumt (die letzte Befragung fand Ende 2003 statt; seitdem ist die Planung mit der bevorstehenden Offenlegung des B-Plans weiter fortgeschritten). Das Sportforum sollte daher möglichst mit externer Moderation fortgesetzt werden und die Umsetzung der Planungen zum Alternativstandort begleiten. Damit wird auf die Ergebnisvermittlung sowohl innerhalb der Kooperationsgruppe wie auch für die breite Öffentlichkeit Gewicht gelegt. Die Wahrnehmung der gemeinsam erreichten Erfolge aber ist von maßgeblicher Bedeutung für die Akzeptanz des gesamten Kooperationsprozesses, wenn nicht sogar für die Tragfähigkeit von Kooperationsprozessen in Lübeck überhaupt, denn dem Sport kommt im gesellschaftlichen und politischen Bereich der Stadt ein besonders hoher Stellenwert zu.

#### Erfolgsbedingungen und Potenziale trilateraler Kooperation – Ergebnisse für das Forschungsfeld

Aus der Evaluation der begleiteten drei Projekte lassen sich Erkenntnisbereiche identifizieren, die allgemeine Rückschlüsse auf die **Wirksamkeit trilateraler Kooperationsverfahren** ermöglichen. Probleme bei der Durchführung aber auch Erfolge der drei Projekte weisen auf Anwendbarkeitsüberlegungen und Erfolgsbedingungen für trilaterale Kooperationsverfahren hin. Darüber hinaus lassen sie Rückschlüsse auf Nutzen und Effizienz trilateraler Kooperation



Bausteine für ein Regelverfahren in Lübeck (trilaterale Kooperationen)

Quelle BPW Hamburg

zu. Auf Grund des engen zeitlichen Projektausschnittes, der mit der „3stadt2“ Forschung begleitet wurde, kann eine abschließende Einschätzung hierzu nicht geleistet werden; vielmehr wäre entsprechend der Meilensteinanalyse eine zweite Evaluation innerhalb der Nutzungsphase der Projekte notwendig. Dennoch lassen sich sowohl auf Ergebnis- als auch Prozessebene bereits umfangreiche positive Effekte in allen drei begleiteten Projekten verzeichnen. Es wird deutlich, dass für die Motivation der beteiligten Akteure Nutzen und Effizienz von Kooperation von zentraler Bedeutung sind.

### Empfehlungen der Forschungsagentur für trilaterale Kooperation im Hochschulstadtteil

Für die weitere Entwicklung des Hochschulstadtteils ist aus Sicht aller befragten Akteure die Beibehaltung und Weiterentwicklung des kooperativen Ansatzes grundlegend. Von Seiten der Forschungsagentur werden daher über die Bewertung der drei Projekte hinaus Empfehlungen für den gesamten Hochschulstadtteil gegeben.

Im Wechselspiel von Push- und Pull-Funktionen für die Installation von Verfahren der trilateralen Kooperation kommen den Akteuren Planung/Stadtverwaltung und HEG die **Pull-Funktion** zu, wie sie bereits mit zahlreichen Veranstaltungen zur Interessentengewinnung für den dritten Partner umgesetzt wurde. **Push-Funktion** wird beim Aufbau kooperativer Verfahren durch die Sicherheit der Rahmenbedingungen entfaltet. Ausschlaggebend für die

Verbindlichkeit des Kooperationsrahmens ist wie bei den begleiteten Projekten der Zeitpunkt der Kooperation.

Als ungünstig haben sich im Verlauf der Projekte die unterschiedliche Konstruktion der Kooperationspartner HEG und Stadtverwaltung erwiesen: Während der eigens gegründeten HEG effektive Methoden des **Projektmanagements** bereitstehen, müssen auf Seiten der Stadt die Aufgaben der Bauleitplanung als Planungsprojekte „in der Linie“ ausgeführt werden. Eine Zusammenführung von fachlicher Kompetenz und Entscheidungskompetenz der in der Kooperation eingebundenen Partner gelang nicht immer, auch wenn die Akteure dieses Defizit durch hohes Engagement zu kompensieren versuchten.

Insgesamt zeigt sich ein hohes Maß an Bereitschaft zur Mitwirkung bei allen Kooperationspartnern – Lübeck hat offenbar engagierte BürgerInnen. Vor dem Hintergrund der engen finanziellen Situation der Stadt, in der – wie in vielen anderen Städten auch – die Aufgaben der Daseinsvorsorge auf den Prüfstand stadtwirtschaftlicher Tragfähigkeit gestellt werden müssen, empfiehlt sich für die Zukunft, das **Engagement** der BürgerInnen für eine gemeinsame Stadtentwicklung weiter zu nutzen. Wissenstransfer und Qualifizierung spielen in diesem Zusammenhang eine entscheidende Rolle.

Darüber hinaus stellt sich angesichts der Größenordnung und Komplexität des Hochschulstadtteils die Aufgabe, die im fachlich, politisch und gesellschaftlichen Kontext gemeinsam bestimmte Einordnung des Hochschul-

stadtteils aufrecht zu erhalten und die **strategische Verknüpfung** der Entwicklung des Hochschulstadtteils mit der Stadt und seiner Bedeutung für die Landesentwicklung transparent zu vermitteln.

Für die Fortsetzung der Kooperationsverfahren für den Hochschulstadtteil sowie für weitere Themen und Projekte in Lübeck werden Bausteine für die Installation als Regelverfahren empfohlen.

## Osnabrück – Urbanes Wohnen Jahnplatz

### Projektträger

Stadt Osnabrück  
Fachbereich Städtebau  
Hasemauer 1  
49076 Osnabrück  
Herr Siegfried Kämmerer  
Tel.: 05 41 / 3 23-42 567  
EMail: kaemmerer@osnabrueck.de

### Projektforschung

Fachhochschule Osnabrück  
Inst. für Öffentliches Management  
Postfach 1940  
49009 Osnabrück  
Frau Prof. Dr. Stefanie Hohn  
Tel.: 05 41 / 9 69- 32 98  
EMail: s.hohn@fh-osnabrueck.de  
Herr Prof. Dr. Rolf Wortmann  
Tel.: 05 41 / 9 69-32 47  
EMail: r.wortmann@fh-osnabrueck.de

### Autoren:

Siegfried Kämmerer  
Prof. Dr. Stefanie Hohn

### Rahmenbedingungen des Vorhabens

Mit dem städtebaulichen Projekt „Urbanes Wohnen Jahnplatz“ ist die Stadt Osnabrück als eine von fünf Modellkommunen in das ExWoSt-Forschungsfeld „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“ aufgenommen worden. Der Arbeitstitel „Urbanes Wohnen Jahnplatz“, der für alle Veröffentlichungen und Einladungen verwendet wurde, weist bereits auf die Planungsaufgabe hin: In diesem ehemals durch Industriebetriebe geprägten Gebiet sollten attraktive urbane Wohnformen entstehen. Konkret bedeutete dies, dass nach der Verlagerung des städtischen Abfallwirtschaftsbetriebes für das ca. 9.500 m<sup>2</sup> große Grundstück eine ansprechende und hochwertige städtebauliche Lösung gefunden werden musste. Diese Aufgabe ergab sich insbesondere auf Grund der städtebaulichen Einbindung.

Das Grundstück liegt in einem gründerzeitlich geprägten, städtebaulich sehr ansprechenden Quartier. Die Innenstadt Osnabrücks ist zu Fuß erreichbar. Der oben bereits erwähnte städtebauliche Strukturwandel ist deutlich erfahrbar: Nördlich angrenzend sind in der früheren Gasuhrenfabrik bereits 1980 ein Studentenwohnheim und, daran anschließend im Jahr 2002 in einer ehe-

maligen Bettfedernfabrik, eine Rehabilitationsklinik mit Gastronomie entstanden.

Mit der Planungskonzeption soll die Thematik „Urbanes Wohnen“ wieder positiv besetzt werden. Es soll gezeigt werden, dass es ein breites Spektrum an urbanen Wohnformen gibt, die eine hohe Attraktivität aufgrund der Standortqualität und der Grundrisslösungen entfalten und damit deutliche Vorteile gegenüber dem Wohnen im freistehenden Einfamilienhaus bieten können.

### Innovative Beteiligungselemente

Wie sahen die innovativen Beteiligungselemente im Modellvorhaben der Stadt Osnabrück aus?

- Neben der Einbindung der Anwohner wurden sehr früh die potenziellen Neubewohner eingebunden.
- Der Investor war ebenfalls von Beginn an aktiver Akteur in diesem Kooperationsprozess.
- Die „trilaterale Kooperation“ wurde auch bei der Vorbereitung und Durchführung des Architektenwettbewerbes beibehalten, so dass dieser Wettbewerb ebenfalls modellhaft und in diesem Sinne von der Architektenkammer Niedersachsen unterstützt wurde.

Der Bebauungsplan für diesen Bereich ist seit dem 19.9.2003 rechtskräftig. Das Aufstellungsverfahren wurde in den trilateralen Beteiligungsprozess integriert.

Der 1. Spatenstich und damit der Einstieg in die Realisierung des ersten Bauabschnittes erfolgte am 4.3.2004. Es ist geplant, dass insbesondere die Anwohner auch während der Bauphase weiterhin über die nächsten Schritte informiert und in den Bauprozess einbezogen werden.

### Die Akteure im „3stadt2-Prozess“

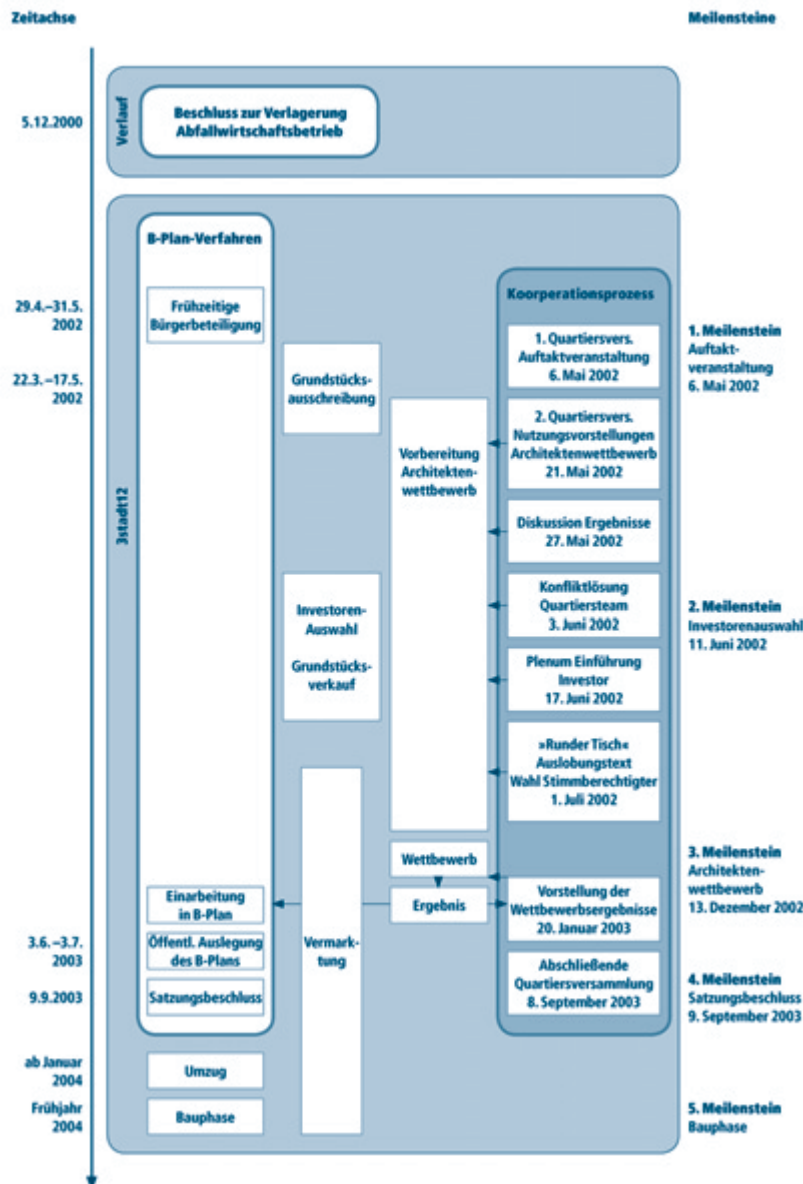
Wegen der städtebaulichen Bedeutung des Gebietes war eine enge Zusammenarbeit mit Bürgern und dem Investor geboten. Im Detail können die folgenden Akteure im Osnabrücker „3stadt2-Prozess“ unterschieden werden:

- die Anwohner, die in diesem Quartier bereits wohnen,
- die potenziellen Neubürger, die hier künftig wohnen möchten,
- der Investor
- Politik und Verwaltung.

Der zweijährige Planungsprozess wurde vom Institut für Öffentliches Management an der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Fachhochschule Osnabrück wissenschaftlich begleitet. In der nachfolgenden Übersicht wurde der Versuch unternommen, die Vor- und Nachteile von „3stadt2“ aus Sicht der einzelnen Akteursgruppen gegenüberzustellen.



Quelle: Stadt Osnabrück



Quelle: FH Osnabrück

### Bewertung der trilateralen Kooperation

Der trilaterale Kooperationsprozess „Urbanes Wohnen Jahnplatz“ ist nach Einschätzung der beteiligten Akteure erfolgreich verlaufen. Alle Interviewpartner zeigten sich über den konkreten Kooperationsprozess angenehm überrascht. Nahezu alle Befürchtungen hatten sich als nichtig erwiesen. Weder wurden von Seiten der Bürger utopische Vorstellungen entwickelt, die bar jeder wirtschaftlichen Realisierungschance waren, noch entstanden Zeitverzögerungen gegenüber traditionellen Verfahren. Auch die Sorge eines Teiles der Politik, für ein derartiges Verfahren fände sich kein Investor, hat sich nicht bestätigt.

Das Verfahren ist insbesondere bei komplexen Planungsvorhaben wie Flächenrecycling im Bestand oder anderen Aufgaben mit möglicherweise hohem Konfliktpotenzial geeignet. Der höhere Verwaltungsaufwand (personell und materiell) kann durch die erhöhte Akzeptanz des Planungsergebnisses gerechtfertigt werden.

Obwohl die Erkenntnisse des Osnabrücker Verfahrens nicht 1:1 auf andere Planungsprozesse übertragen werden können, lassen sich doch einige kritische Erfolgsfaktoren ableiten.

Um zu verhindern, dass die Bürger den Eindruck einer „schein-demokratischen“ Veranstaltung haben, gilt es zu Beginn des Prozesses die **Rahmenbedingungen zu klären** und die tatsächlichen **Einflussmöglichkeiten der Bürger zu benennen**. Die Grenzen der Ergebnis-

## Vor- und Nachteile des kooperativen Verfahrens im Überblick

| Akteure  | Vorteile   | Nachteile   |
|--|--|---|
| <b>Bürger:<br/>Anwohner, die bereits<br/>im Quartier wohnen</b>                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einflussnahme auf bauliche Nutzung</li> <li>• Eingabe von spezifischen Anwohnerinteressen (Infrastruktur, Parkangebot, Freiraumplanung etc.)</li> <li>• Mehr Information über Verfahrensabläufe</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoher Zeitaufwand</li> <li>• Ggf. hohe Erwartungshaltung in Bezug auf Einflussnahme, die evtl. enttäuscht wird</li> </ul>  |
| <b>Bürger:<br/>Neubürger, die hier künftig<br/>wohnen wollen, als Eigen-<br/>tümer oder Mieter</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Chance einer bedarfsgerechten Planung und damit die Chance auf eine höhere Zufriedenheit mit dem Planungsergebnis</li> <li>• Chance einer höheren Identifikation mit dem Baugeschehen</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoher Zeitaufwand</li> <li>• Ggf. hohe Erwartungshaltung in Bezug auf Einflussnahme, die evtl. enttäuscht wird</li> </ul>  |
| <b>Investor, der als Projekt-<br/>träger die Wohnungen<br/>bauen und vermarkten will</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Durch höhere Bedarfsentsprechung besteht die Chance eines geringen Vermarktungsrisikos</li> <li>• Präventive Konfliktentschärfung, bessere Planbarkeit des Prozesses</li> <li>• durch die Öffentlichkeitswirksamkeit des Projektes verbesserte Vermarktungschancen, Werbung und Akquisition erfolgte zu einem großen Teil über die Öffentlichkeitsarbeit der Stadt</li> <li>• Durch den Dialog mit dem Bürger konnte der Investor einen Vertrauensvorschuss aufbauen.</li> <li>• Vermarktung erfolgte parallel zum Bebauungsplanverfahren unter Nutzung der kontinuierlichen Öffentlichkeitsarbeit der Stadt, dadurch entstand Zeitgewinn.</li> </ul> | <p>§ Hoher zeitlicher Aufwand für den Diskussionsprozess und für die Ermittlung der Nutzungsvorstellungen der zukünftigen Bewohner über Einzelgespräche.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geringerer Einfluss auf das Planungsergebnis durch die Teilnahme von Bürgern und Stadt an der Wettbewerbsausschreibung und im Preisgericht, damit ein erhöhtes Risiko.</li> </ul>   |
| <b>Verwaltung, als Projektleiter<br/>und Koordinator</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verfahrensbeschleunigung durch frühzeitige Einbindung der Bürger; die spätere, oft zeitraubende Einsprüche und Änderungswünsche überflüssig machen kann.</li> <li>• Chance einer höheren Akzeptanz des Vorhabens bei Anwohnern und zukünftigen Bewohnern</li> <li>• Präventive Konfliktentschärfung</li> <li>• Chance einer besseren städtebaulichen Lösung durch die Vermeidung von Fehlplanungen und aufwändigen Korrekturen</li> <li>• Vertrauens- und Imagegewinn bei Bürgern und Investor durch die Offenheit der Planung und die konsequente Informationspolitik, die das Verfahren transparent und nachvollziehbar gemacht hat.</li> </ul>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Höherer Verwaltungsaufwand für die intensive Bürgerbeteiligung und Dokumentation: personell (Zeitaufwand für Veranstaltungsplanung und intensive Kommunikation) materiell (Plakate, Broschüren, Einladungen und Protokolle, die versendet werden müssen).</li> <li>• Stadt ist nicht mehr alleiniger Vermittler der Planung, sondern nur ein Akteur unter anderen, sie hat ein erhöhtes Planungsrisiko.</li> </ul> |
| <b>Rat, als politisch verantwort-<br/>licher und Beschlussgremium</b>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Präventive Konfliktentschärfung</li> <li>• Chance einer besseren städtebaulichen Lösung</li> <li>• Besserer Interessenausgleich zwischen den Akteuren, erhöhte Akzeptanz des Planungsgeschehens.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Höherer Aufwand durch moderierte Quartiersversammlungen</li> <li>• Gesteigerte Erwartungshaltung der Bürger, die evtl. über das Verfahren nicht eingelöst werden kann</li> <li>• Reduzierung des politischen Entscheidungsspielraumes</li> </ul>   |



Quelle:  
Pentermann NOZ/sec. GmbH

offenheit müssen klar definiert sein. Allerdings besteht bei einer Beschreibung, die die tatsächlichen Beteiligungschancen kleinredet, immer die Gefahr, dass viele Teilnehmer demotiviert werden und sich enttäuscht aus dem Prozess zurückziehen.

Der Prozess hat gezeigt, dass **Konfliktregelungsmechanismen** zu Beginn des Kooperationsverfahrens entwickelt und von allen beteiligten Akteuren akzeptiert werden müssen. Schwierigkeiten ergeben sich dabei auf Seiten der Bürger. Bei dieser Akteursgruppe war keine personelle Kontinuität gegeben, die das Einhalten von Konfliktregeln gewährleisten konnte. Auch verfügte sie über kein Netzwerk und keine Organisationsstruktur zur Durchsetzung ihrer Interessen. Als Ausweg bietet sich die Wahl autorisierter Sprecher bzw. Vertreter der Bürgerschaft an, die für die Einhaltung getroffener Arrangements in

die Pflicht genommen werden könnten. Es besteht das Problem, dass die Gruppe der Bürger in Anwohner und potenzielle Nutzer zerfallen und oft nicht die gleichen Interessen verfolgen. Zwischen diesen beiden Parteien kam es auf den Versammlungen wiederholt zu Interessenkonflikten. Dabei hat sich, wie auch bei anderen auftauchenden Konflikten, die Notwendigkeit eines von allen Parteien als **unabhängig anerkannten Moderators** erwiesen.

Gewichtige Konflikte zwischen Bürgern und Investor tauchten im Osnabrücker Verfahren nicht auf. Dies erklärt sich zum einen durch den Glücksfall eines einstimmigen Urteils im Architektenwettbewerb, zum anderen hing es sicherlich auch von dem persönlichen Auftreten des Investors und seiner glaubwürdig vermittelten Dialogbereitschaft ab.

Von Seiten der Bürger, des institutionell schwächsten Partners der Kooperation, besteht zumeist ein genereller Zweifel an dem Gleichgewicht der Kräfte; deshalb ist ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor in **vertrauensbildenden Maßnahmen** zu sehen.

Im Osnabrücker Prozess hat die Stadt durch ihr entgegenkommendes Verhalten bei der Frage des Quartiersprechers und dessen Vertretung im Preisgericht Vertrauen aufgebaut. Indem die Stadt zusammen mit dem Vertreter der Architektenkammer dem Quartierssprecherteam gestattet hat, die Entwürfe vor dem eigentlichen Architektenwettbewerb zu begutachten und Empfehlungen für den Bürgervertreter im Preisgericht zu formulieren, hat sie flexibel auf die

Wünsche der Bürger nach breiterer Absicherung der Bürgerstimme im Preisgericht reagiert und damit ihre Kooperationsbereitschaft unter Beweis gestellt.

Essentiell für das Gelingen von trilateralen Kooperationsverfahren ist ein sehr **gutes Informationsmanagement**; nur darüber ist eine Aktivierung breiter Bevölkerungsteile zur Teilnahme zu erreichen. In Osnabrück wurden umfangreiche Maßnahmen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit ergriffen. Die Stadt hat für das Projekt über unterschiedlichste Medien geworben und damit auf der ersten Versammlung mit knapp 100 Teilnehmern breite Bevölkerungsteile mobilisieren können. Entgegen anfänglicher Befürchtungen stellte die Aktivierung potenzieller Bewohner kein Problem dar (50 % der Teilnehmer). Auch während des Prozesses wurden die Teilnehmer kontinuierlich informiert, was diese in der abschließenden Bewertung auch positiv hervorhoben. Diese zwar sehr ressourcenzehrenden Informationsaktivitäten sind die notwendige Voraussetzung für eine ernst gemeinte Kooperation, weil nur dadurch die Macht-Asymmetrien ansatzweise ausgeglichen werden können. Wie der Vergleich mit den traditionellen Verfahren ergeben hat, liegt hier eine wesentliche Stärke des trilateralen Verfahrens.

Der Osnabrücker „3stadt2-Prozess“ wurde sehr umfangreich dokumentiert. Die Stadt hat den Architektenwettbewerb sowie den Ablauf des gesamten Kooperationsverfahrens in zwei Broschüren veröffentlicht ([www.osnabrueck.de/jahnplatz](http://www.osnabrueck.de/jahnplatz), im Downloadbereich).



Quelle: Stadt Osnabrück

**Begleitforschung**

Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung  
Deichmanns Aue 31–37  
53179 Bonn

Dr. Peter Jakobowski

Tel: + 49 (0) 1888.401-2243

Fax: + 49 (0) 1888.401-23 46

E-Mail:

Peter.Jakubowski@bbr.bund.de

Internet: www.bbr.bund.de

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW).

**Forschungsassistenz**

FIRU – Forschungs- und Informations-Gesellschaft für Fach- und Rechtsfragen der Raum- und Umweltplanung mbH  
Bahnhofstraße 22  
67655 Kaiserslautern

Dipl.-Ing. Sabine Herz

Tel: +49 (0)631.3 62 45 23

Fax: +49 (0)631.3 62 45 – 99

E-Mail: S.Herz@FIRU-mbH.de

Internet: www.FIRU-mbH.de

**Herausgeber, Herstellung,**

**Selbstverlag und Vertrieb**

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

**Schriftleitung**

Prof. Dr. Wendelin Strubelt

Dr. Hans-Peter Gatzweiler

Dr. Robert Kaltenbrunner

**Druck**

Dienstleistungszentrum Druck  
im BBR

**Bearbeitung**

Dr. Peter Jakobowski, BBR

Dipl.-Ing. Sabine Herz, FIRU mbH

Dipl.-Ing. Martina Pauly, FIRU mbH

**Zitierweise**

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), ExWoSt-Informationen „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“, Nr. 5 – 04/2004

Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet. Es wird um Zusendung von 2 Belegexemplaren gebeten.

ISSN 0937 – 1664