

Die Entwicklung der Innenstädte beschäftigt Planer, Bürger, Handel, Parteien, Verkehrsträger und viele andere. Mit ihrer dichten Überlagerung von Funktionen und als räumliche Mitte und Bühne der Stadtgesellschaft sind die Innenstädte das Symbol der europäischen Stadt: Die Mischung von Orten für Konsum, Arbeit, Politik, Kultur, öffentliches und privates Leben macht ihren spezifischen Reiz aus.

Die breite Mischung von Funktionen und Interessen bedingt, dass Entwicklungskonzepte baulicher oder organisatorischer Art nur dann Erfolg haben können, wenn sie von vielen Akteuren mit ganz unterschiedlichen Motiven und Handlungsmöglichkeiten getragen werden. In den ersten beiden Abschnitten des folgenden Textes werden deshalb typische Fragen aufgeführt, die eine Diskussion mit vielen Facetten erfordern und die Kooperation der Akteure erzwingen. Vor diesem Hintergrund werden dann in drei Abschnitten die wichtigsten Aspekte für Kooperationsprozesse in der Stadtplanung und speziell für Innenstadtkonzepte erörtert. Sie basieren auf langjährigen Erfahrungen der Autorinnen in der Prozessberatung und Moderation von kooperativen Planungsprozessen.

Trotz aller Anstrengungen, die die Kommunen in den letzten Jahrzehnten zur Erhaltung der Attraktivität der Innenstädte unternommen haben, sind die Zeichen des Strukturwandels in den meisten Städten unübersehbar. Das betrifft insbesondere den Handel, dem mit den Shopping-Centern in nicht zentralen Lagen eine Konkurrenz erwachsen ist, auf die inzwischen deutlich über 50 Prozent des gesamten Umsatzes im Einzelhandel entfällt. Diese Umverteilung überlagert sich mit anderen Effekten des Strukturwandels, wie zum Beispiel dem Rückgang des traditionellen, ortsgebundenen Einzelhandels zugunsten der Ketten und Filialisten. Auch Dienstleistung und Gewerbe bauen Arbeitsplätze ab, Büroflächen können – zumal Nachkriegsgebäude oft nicht mehr dem geforderten Standard entsprechen – nicht mehr umstandslos neu vermietet werden. Der nach wie vor zunehmende Autoverkehr drängt auch in die Innenstädte und ist neben dem Preisniveau ein wesentlicher Grund dafür, dass das Wohnen in den Städten für viele Haushalte als unattraktiv gilt, wie Befragungen von Umziehenden zeigen.

Kooperationsprozesse in der Stadtplanung

Entwicklung der Innenstadt braucht viele Köpfe

Von Gabriele Kotzke und Ursula Stein



Dem Trubel in der Innenstadt machen Shopping Center Konkurrenz – dagegen kämpfen gemeinsame Initiativen von Städteverwaltung, Einzelhandel und Bürgern an. Foto: Unkel

Die Innenstadt neu vermarkten

Aus diesen Problemlagen resultieren zahlreiche Fragen und Aufgaben. Was zieht Kunden in die Innenstadt, auch wenn die Shopping-Center als leichter erreichbar gelten und dies – ob es wahr ist oder nicht – auch geschickt vermarkten? Wie können die Aktivitäten auch des als eigensinnig bekannten „Einzel-Einzelhandels“ so gebündelt werden, dass das spezielle Angebot der Innenstadt für die Kunden gut nutzbar und attraktiv ist? Wie können Familien mit Kindern und junge Menschen die Innenstadt als attraktiv erleben und so ihren Gebrauch „einüben“? Wie kann die durch die Nutzungsmischung so starke Überlagerung der Ansprüche an den Verkehrsraum sinnvoll gelöst werden? Welche Gestaltungsan-

sätze für Gebäude, Auslagen, Schaufenster, Beleuchtung und „Straßenmöbel“ unterstreichen den individuellen Charakter der einzelnen Innenstadt, ohne die notwendige Modernisierung des Angebots zu verhindern? Wie können die unterschiedlichen Nutzungen und ihre speziellen Zeitgestaltungen miteinander leben – beispielsweise das Ruhebedürfnis der Wohnnutzung mit der Nachtaktivität der Tanz- und Clubszene? Oder das konzentrierte Arbeiten im Büro mit der intensiven Nutzung der Plätze durch Außengastronomie, Feste und andere Events? Welche Nutzungen stützen sich gegenseitig – beispielsweise Wohn- und Büronutzungen und der auch von Einkaufsbesuchern immer wieder gewünschte Lebensmittel-Vollversorger? Welche Maßnahmen kommen dem gewachsenen Bedürfnis nach Sicherheit und Sauberkeit entgegen, ohne die Funktion der Innenstadt als urbaner Raum für alle zu beschädigen?

Die Antworten auf die vielen Fragen verursachen Widersprüche und Dilemmata: Die Förderung einer umsatzstarken, „boomenden“ Innenstadt verringert die Chancen wenig zahlungskräftiger Nutzungen – wie zum Beispiel Schuhmacher, Reinigungen oder Kultureinrichtungen, die zur Attraktivität viel beitragen. Ein Nutzungsmanagement, das in Galerien und Shopping-Centern über eine Gesamtkalkulation solchen Mietern gezielt Nischen verschaffen kann, ist im innerstädtischen Streubesitz extrem schwer zu organisieren. Oder der Verkehr: Autofahrende Kunden sind vom Handel dringend gewünscht – der Kunde selbst möchte jedoch nach Verlassen seines Fahrzeugs weder dies noch das von anderen Besuchern mehr sehen. Wege von mehreren hundert Metern, die auf den trostlosen Parkplätzen der peripheren Shopping-Center klaglos in Kauf genommen werden, erscheinen den Innenstadtkunden und vor allem den Händlern als Weg zwischen Parkhaus und Geschäft unzumutbar. Wie aber können solche Wahrnehmungsverschiebungen behoben werden?

Akteure müssen zusammenarbeiten

Ohne die Kooperation und die Ressourcen der vielen Akteure, die bei all diesen Fragen eine Rolle spielen, geht es nicht. Viele Städte bemühen sich um diese Kooperation – sei es im Rahmen der Initiative „Ab in die Mitte!“ in Nordrhein-Westfalen, sei es auf der Basis eigener Erfahrungen mit kooperativer Arbeit oder auf der Suche nach erfolgversprechenden Planungsformen. Es sind große und kleine Städte, und es gibt unterschiedliche Anlässe.

Sorgen und Konflikte um die Entwicklung der Zentren waren zum Beispiel in Gelsenkirchen Auslöser für die Arbeit an einem „Leitplan Zentrum Buer“, in Mörfelden-Walldorf Anlässe für „Altstadt-Werkstatt Mörfelden“ und „Stadtwerkstatt Walldorf“, in Lemgo Grund genug für einen Intensiv-Workshop „Gestaltung der Mittelstraße“. Immer ging es auch um die Koordination mit anderen, laufenden Vorhaben – so zum Beispiel wenn die Stadt Güstrow ihre Kompetenzen als „Stadt der Zukunft“ weiterentwickelt. Bei interkommunalen Projekten wie dem „Einzelhandels- und Zentrenkonzept Region Bonn / Rhein-Sieg / Ahrweiler“ ist der Koordinationsaspekt besonders wichtig.

Anlass für die intensive Beschäftigung mit der Innenstadt bieten aber auch gesamtstädtische Verkehrskonzepte. In Oldenburg fokussierte sich die Diskussion über den Verkehrsentwicklungsplan immer wieder auf die drängenden Probleme in der Innenstadt und löste die Arbeit an einem integrierten Stadtteilkonzept Innenstadt als erstem Konkretisierungsvorhaben aus. Ähnliche Erfahrungen wurden in Göttingen und Ludwigsburg gemacht.

Von der Sache her drängt sich die Kooperation der Kommunalverwaltung mit anderen Akteuren also offenbar auf. Die Probleme und die Lösungsideen erzwingen integrierte Handlungsansätze und die Bündelung vieler Ressourcen wie Geld, Überzeugungskraft, politisches Mandat, Alltagshandeln oder Verfügung über Grund und Boden. Vielerorts hat sich aus der Tradition der Abwägung und der Beteiligung von Bürgern und Trägern öffentlicher Belange eine Planungskultur herausgebildet, die ohne Kooperation nicht mehr zu denken ist.

Der Umgang mit den dazugehörigen Arbeitsprozessen verdient ausreichende Aufmerksamkeit. Gut gemachte Kooperationsprozesse für die Innenstadt können auch über den Anlass hinaus Beiträge zur Entwicklung einer kooperativen Stadtkultur und zur leichteren Bewältigung anderer Planungsaufgaben liefern.

Gemeinsam planen ist der erste Schritt

Kooperative Planungsprozesse gliedern sich in die Vorklärung, die Durchführungsphase und das „Follow Up“. Für einen erfolgreichen Prozess muss jede dieser Phasen sauber abgearbeitet werden. Orientiert an diesen Phasen zeigt der folgende Text vorab zu klärende Fragestellungen prozessorientierter Planung auf und benennt die Qualitätskriterien ihrer Durchführung einschließlich der „Arbeit danach“.

Die Vorbereitung von Planungsprozessen, in die eine Vielzahl von Akteuren unterschiedlicher Handlungslogiken eingebunden werden soll, bedarf großer Sorgfalt. Die wesentlichen Fragen sind in der folgenden Liste enthalten.

- Was sind genau das Thema und die Aufgabenstellung?
 - Welche Aspekte hat das Thema?
 - Wo liegt der Schwerpunkt?
- Wie soll das Ergebnis aussehen (Form und Zweck)?

- Ist die inhaltliche Offenheit des Ergebnisses gewährleistet, haben die Kooperationspartner also wirklich etwas mitzureden?

- Welche Form sollen die Ergebnisse haben?

- Wie sieht der weitere Umgang damit aus (Verwendungszusammenhang, Beschlussprozess etc.)?

- Wer muss an der Lösungsfindung beteiligt werden?

- für eine integrative fachliche Bearbeitung des Themas

- bezogen auf die verschiedenen Positionen und Interessen zum Thema

- im Hinblick auf die relevanten Akteure und Kooperationspartner

- im Hinblick auf die (politische) Absicherung des Prozesses, des Ergebnisses und der Umsetzung

- Wieviel Zeit steht für die Planung zur Verfügung?

- notwendiger Zeitraum für den Prozess

- begrenzende Zwangspunkte (Politische Beschlüsse / Antragsfristen / Planungskoordination / Wahlen)

- Welche Budgets müssen gesichert werden und wer beteiligt sich daran?

- für Planungsleistungen der Verwaltung

- für externe Aufträge: Fachgutachter, Prozessberatung und Moderation

- für Nebenkosten des Prozesses: die Geschäftsführung, Raum- und Bewirtungskosten

- für Öffentlichkeitsarbeit

- Welche Methoden und Verfahren sollen zum Einsatz kommen?

- Liegt der Schwerpunkt auf dem Produkt oder der Beteiligung?

- Wie groß ist die Zahl der Beteiligten?

- Soll es ein Experiment mit Signalwirkung nach außen sein?

- Wie ist das Verfahren in ein Konzept zur Öffentlichkeitsarbeit eingebettet?

- Welche Rollen gibt es im Planungsprozess?

- Auftraggeber

- Fachgutachter

- Prozessberatung/Moderation

- Geschäftsführung

- Arbeitskreismitglied

Je besser diese Fragen geklärt sind, um so besser lassen sich Verzögerungen, Überlastungen und Irritationen im späteren Prozessverlauf vermeiden. Spätestens für die letzten beiden Punkte sollten deshalb auch die Prozessberatung

und externe Fachgutachter – wenn sie vorgesehen sind – hinzugezogen werden.

Doppelfunktionen für den Arbeitskreis nutzen

In den meisten Fällen wird für den Diskussionsprozess ein Arbeitskreis eingerichtet. Bei der Vielzahl von Institutionen und Interessenlagen bezüglich der Innenstadt besteht die Gefahr, dass er zu groß wird. Wirklich produktiv arbeiten können im Wechselspiel von Plenum und Kleingruppen maximal 25 Personen. Die Kunst liegt deshalb darin, die mitwirkenden Personen so auszuwählen, dass sie Doppelfunktionen übernehmen können: zum Beispiel als Repräsentant einer zu beteiligenden Organisation und gleichzeitig als Bewohner der Innenstadt. Diese Rollen müssen dann in späteren Diskussionen gezielt angesprochen werden.

Für die Durchführung des Kooperationsprozesses gibt es erprobte Merkmale guter Prozesskultur. Ihre Beachtung obliegt vor allem dem Kreis, der den Prozess steuert: meist sind dies die federführenden Vertreter der Verwaltung, die Prozessberatung bzw. Moderation und eventuell die Fachgutachter. Auch Kooperationserfahrene Partner im Arbeitskreis dringen von selbst auf die Einhaltung der Prozesskultur. Zentrale Themen für das Gelingen des Prozesses sind

- Das Arbeitsprogramm
- Die Rahmenbedingungen der Arbeit
- Die Spielregeln der Zusammenarbeit
- Die Informationskultur
- Die Nachvollziehbarkeit der Arbeit
- Die Ergebnisorientierung und Zwischenergebnisse
- Die Rückkoppelung zu den Organisationen
- Den Umgang mit Zeit
- Die Reflexion der Arbeit
- Das Einbeziehen relevanter Umwelten

Das Arbeitsprogramm sollte die wesentlichen Informationen aus der Klärungsphase enthalten: die voraussichtlichen inhaltlichen Schritte der Bearbeitung, die Anzahl der zunächst geplanten Sitzungen, begrenzende Faktoren, Teilnehmerkreis, Zweck und Form des erwarteten Ergebnisses usw. Das einzelne Arbeitskreismitglied muss auf dieser Basis seinen Nutzen und Erkenntnisgewinn abschätzen können. Das vorgeschlagene Arbeitsprogramm wird zu Anfang des

Prozesses von allen Beteiligten diskutiert und festgelegt. Im Verlauf der Arbeit muss es unter Umständen angepasst werden.

Kooperative Planungsprozesse basieren in einem hohen Maß auf freiwilligem Engagement. Die meisten Arbeitskreise oder Werkstätten finden nach Feierabend oder am Wochenende statt. Um produktiv arbeiten zu können bedarf es dann einer angenehmen Umgebung, zu der auch eine Erfrischung und bei längeren Tages- oder Abendsitzungen ein kleiner Imbiss gehören. Die Wirkung solcher „Annehmlichkeiten“ sollte nicht unterschätzt werden. Manchmal gelingt es, dass die beteiligten Unternehmen oder Verbände die Finanzierung als ihren Beitrag übernehmen.

„Spielregeln“ für die Diskussion festlegen

Spielregeln sind eine Arbeitsvereinbarung, die für die Zeit des Verfahrens geschlossen wird und den Umgang miteinander und die Aufgaben und Pflichten der Mitglieder regeln. Sie gelten gleichermaßen gegenüber allen beteiligten Institutionen und Personen und bilden in kritischen Phasen des Prozesses einen Orientierungsrahmen für die Moderation. Vorgeschlagen werden sie meist von der Prozessberatung. Ihre Verabschiedung ist in der Regel eine erste Übung in Konsensbildung: strittige Punkte müssen so lange diskutiert werden, bis alle den Spielregeln zustimmen können.

Kooperative Planungsprozesse brauchen wegen der in ihnen verhandelten komplexen Fragestellungen in einem sehr heterogenen Interessenumfeld große Transparenz! Deshalb gehören Regeln dafür, wie Ergebnisse zustande kommen und welchen Einfluss auf die abschließende (politische) Entscheidungsfindung der Arbeitskreis letztlich hat, mit zu den Spielregeln.

Konzeptentwicklung für Innenstädte findet in einem Raum mit hoher Aktivitätsdichte statt. Was für den einen kaum bedeutungsvoll erscheint – zum Beispiel die Wegnahme eines einzigen Parkstandes zugunsten einer Fahrradabstellanlage durch die Verwaltung – kann für andere in diesem Kontext eine hohe Bedeutung haben und Widerstand, Ausstiegsdrohungen usw. verursachen. Parallel zum Kooperationsverfahren laufende private Investitionen können unter Umständen die ursprüngliche Zielsetzung des Planungsprozesses in Frage stellen. Oder

die politische Vertretung der Stadt trifft aus übergeordneten städtischen Interessen Beschlüsse, die die Diskussionspielräume im Arbeitskreis eingrenzen. In allen Arbeitskreissitzungen sollte deshalb der Austausch neuer Nachrichten und Entwicklungen und die Reaktionen aus den beteiligten „Milieus“ am Anfang stehen.

Ein anderer Aspekt der Informationskultur ist der Umgang mit den Medien, die gerade an innerstädtischen Entwicklungen besonders interessiert sind. In der Arbeitsvereinbarung für die kooperative Innenstadtentwicklung sollte der Umgang mit den Medien geregelt werden. Wie das im Einzelfall zu handhaben ist, hängt von der örtlichen Medienlandschaft und dem Verhältnis der einzelnen Akteure zu ihr ab: zu enge Verflechtungen oder langjährige Feindschaften führen zu Problemen. Bewährt hat sich die Vereinbarung, dass der Arbeitskreis nur gemeinsam an die Presse oder andere Medien herantritt.

Zwischenergebnisse sofort umsetzen

Planung ist ein Mittel zum Zweck: Sie soll Ergebnisse produzieren, die dann baulich, organisatorisch oder mit anderen Mitteln umgesetzt werden. Gerade wenn sie nicht in den Verdacht geraten wollen, folgenlose „Quasselbude“ oder symbolische Politik zu sein, brauchen kooperative Prozesse für Innenstädte eine eindeutige Ergebnisorientierung und Klarheit über die Spielräume für die Umsetzung. Neben dem zielgerichteten Hinarbeiten auf das vorab formulierte Ziel des Prozesses tragen auch Zwischenergebnisse, wie zum Beispiel „Sofortmaßnahmen“, die noch im laufenden Planungsprozess umgesetzt werden können, erheblich zur Zufriedenheit und zum Erfolg bei.

Dass kooperative Prozesse Verzögerungen verursachen und die schnelle Umsetzung von Projekten behindern, ist ein verbreitetes Vorurteil. Es lässt sich an zahlreichen Beispielen widerlegen. In den Fällen des „Verkehrsentwicklungsplan Oldenburg“ oder des „Leitplan Zentrum Gelsenkirchen Buer“ waren die politischen Gremien stets auf dem laufenden und haben die Ergebnisse rasch beschlossen. Danach konnte innerhalb weniger Wochen mit der Umsetzung bedeutender Projekte begonnen werden.

Richtig ist, dass kooperative Planungsprozesse ausreichend Zeit für Verständigung und Lernprozesse brauchen. Ein ge-

meinsam getragenes Konzept, in dem die widersprüchlichen Interessenlagen der Innenstadtakteure und Nutzer hinreichend berücksichtigt werden, verlangt die Akzeptanz von Andersartigkeit. Die Arbeitskreismitglieder brauchen Zeit, ihre eigene Position zu Gehör zu bringen, zu überdenken und andere als gleichberechtigt daneben zu sehen. Sie brauchen außerdem Zeit für die Vermittlung des Prozesses und seiner Ergebnisse in die sie entsendenden Gruppen und Organisationen. Kooperative Prozesse beginnen deshalb meist langsam, gewinnen aber im Verlaufe des Verfahrens an Geschwindigkeit und entwickeln durch das gemeinsam getragene Ergebnis eine hohe Dynamik in der Umsetzung.

Die Öffentlichkeit gut informieren

Kooperative Planungsprozesse für Innenstädte finden in einem Umfeld hoch polarisierter Meinungen und Einstellungen statt. Aus der oben dargestellten notwendigen Begrenzung des Personenkreises für ein arbeitsfähiges Gremium resultiert, dass immer auch ein Teil Interessierter ausgeschlossen wird. Dazu gehören einige der fachlich berührten politischen Ausschüsse, Teile von Handel und Dienstleistung und nicht zuletzt die allgemeine Öffentlichkeit. Diese Gruppen bilden das Umfeld des Planungsprozesses und bedürfen der Auf-

Zur Nachbereitung des Planungsprozesses gehören die Dokumentation des Prozesses und die Kontrolle der Entscheidungsfindung und Umsetzung. In der Dokumentation sollten Inhalt und Prozessablauf gleichermaßen berücksichtigt werden: Es muss nachvollziehbar sein, wie das Ergebnis zustande gekommen ist.

Die Ergebnisse kooperativer Planungsprozesse haben empfehlenden Charakter. Sie brauchen vor ihrer Umsetzung einen Beschluss demokratisch legitimierter Gremien. Wenn diese davon abweichen, sollte dies den am Prozess Beteiligten erläutert werden.

Die Umsetzung des konsensfähigen Ergebnisses kann nach kooperativen Planungsprozessen meist sehr schnell beginnen. Bewährt hat es sich, die Beteiligten in regelmäßigen Abständen nach Abschluss des Planungsprozesses über den Fortschritt zu unterrichten. Dabei kann auch die Notwendigkeit von Modifizierungen in der Umsetzung erläutert werden.

Kooperative Planungsprozesse für die Innenstadt müssen wirklich vielfältig zusammengesetzt sein, um die Funktionsvielfalt der Innenstadt widerzuspiegeln. Sie erfordern von den Beteiligten eine intensive und kontinuierliche Auseinandersetzung mit Zielen, Eigeninteressen und Befangenheiten sowie die Bereitschaft zur Suche nach gemeinsamen Lösungen. Kooperative Prozesse haben ihre eigene Logik. Sie widerspricht oft anderen Gewohnheiten, zum Beispiel üblichen Abstimmungsverfahren der Verwaltung oder politischer Entscheidungsfindung. Sie brauchen deshalb eine dezidierte Entscheidung, eine sorgfältige Betreuung des Prozesses und seines Umfelds und eine Nacharbeit, die der entstandenen Verbindlichkeit Rechnung trägt.

Solche Prozesse binden viele Akteure in ihrem Interesse für die Innenstadt ein, fördern einen „Common Sense“, der auch Alltagsentscheidungen positiv beeinflussen kann, und stärken die Identifikation mit der Stadt: gute Gründe für sorgfältige Durchführung und lebhaftige Beteiligung!

Gabriele Kotzke

*Büro raum+prozess – kooperative planung
und stadtentwicklung
Hamburg*

Ursula Stein

*Büro für Raumplanung
und Kommunikation
Frankfurt am Main*



Die Argumente des Anderen anhören – das ist eine der Spielregeln für die Mitarbeiter von kooperativen Planungsprozessen. Foto: Joker

Mehrfach ist inzwischen die Komplexität des Themenfelds Innenstadt mit den stets weiter gehenden Aktivitäten und die Eigendynamik des kooperativen Prozesses angesprochen worden. Kooperative Prozesse sind im Unterschied zu standardisierten Beteiligungsverfahren nach dem Baugesetzbuch nicht in allen Schritten vorausplanbar. Sie bedürfen der kontinuierlichen Beobachtung und Nachsteuerung. Regelmäßige Konsultationen zwischen Auftraggeber, Prozessberatung/Moderation und Fachgutachtern sind deshalb ein Muss.

merksamkeit. Ein Planungsprozess für die Innenstadt sollte deshalb immer mit einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit und öffentlichen Foren verbunden werden.

Darüber hinaus darf auch der Kontakt zu den politischen Gremien oder anderen relevanten Interessengruppen in der Innenstadt nicht vernachlässigt werden. Hier ist es vor allem die Aufgabe der Stadtbauräte oder anderer leitender Beamter, Kontroversen frühzeitig zu erkennen, notwendige Gespräche zu führen und den Planungsprozess in seiner Eigendynamik zu erläutern.