

Der Einfluss von Akteursperspektiven auf kommunikativ gestaltete Planungsprozesse

*Divergenz und Konvergenz
akteursspezifischer Handlungskulturen
an den Schnittstellen partizipativer Planungsprozesse
und ihr Einfluss auf die Planung*

Von der Fakultät für Architektur und Landschaft
der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover
zur Erlangung des Grades
Doktorin der Ingenieurwissenschaften (Dr.-Ing.)
genehmigte Dissertation
von
Dipl. Ing. Almut Wolff

2021

Referent: Universitätsprofessor Dr.-Ing. Frank Othengrafen

Korreferent: Universitätsprofessor Dr.-Ing. Klaus Selle

Tag der Promotion: 24. März 2021

Zusammenfassung

Welchen Einfluss haben unterschiedliche Akteursperspektiven auf städtebauliche Planungsprozesse? Dieser Frage geht die vorliegende Arbeit nach und untersucht diese Perspektiven im Kontext der im Laufe des Planungsprozesses entstehenden Planungskultur. Eine Vielzahl von Akteuren interagiert im Laufe eines Planungsprozesses und nimmt so Einfluss auf das Planungsergebnis. Dennoch findet hier kein Aushandlungsprozess in einer geschlossenen Arena statt, sondern die Akteure treffen in unterschiedlichsten Kommunikationskontexten aufeinander. Auch die Entscheidungsfindungsprozesse sind von der Vielfalt der Arenen gekennzeichnet.

An diese Beobachtungen anknüpfend wird in dieser Arbeit ein eigener analytischer Ansatz zur Planungskultur entwickelt. Es entsteht ein auf Polykollektivität basierender Kulturbegriff, der davon ausgeht, dass die involvierten Kollektive eine spezifische Planungskultur erst in der Interaktion entwickeln. Planungskultur ist somit eine heterogene Kultur, in der neben gemeinsamen Standardisierungen auch divergierende Interessen und Vorstellungen ihren Ausdruck finden.

Darüber hinaus ist die Gestaltung der Schnittstellen (Hand-Offs) im Planungsprozess Thema dieser Studie. Durch die Vielzahl der Prozesse und Arenen, in denen planerische Entscheidungen getroffen werden, sind die Planungsinhalte ganz unterschiedlichen Handlungslogiken der jeweiligen Akteure unterworfen. Die Planungsinhalte werden in teilweise parallelen Aushandlungsprozessen verhandelt. Und in unterschiedlichen Planungsphasen haben jeweils verschiedene Akteure Zugriff und Einfluss auf die Planungen. Verantwortlichkeiten und Handlungshoheit sowie dokumentierte Ergebnisse der kommunikativen und gestalterischen Prozesse (Planungsartefakte) werden übergeben. Die Handlungslogiken der einzelnen Akteure filtern dabei jeweils die weiteren Planungsergebnisse.

Diese Arbeit untersucht am Fallbeispiel des Neuen Hulsbergviertels in Bremen, wie durch Interaktion und Aushandlungsprozesse eine Planungskultur entsteht. Sie wird geprägt von den unterschiedlichen Haltungen und Zielvorstellungen der Akteure zu Prozessgestaltung, legitimen Entscheidungsfindungsprozessen und Planungszielen. Die Akteure bringen eigene kulturelle Standardisierungen und Machtressourcen mit in den Interaktionsprozess und tragen so zu einer Planungskultur bei.

Das Neue Hulsbergviertel entsteht auf Konversionsflächen (14 ha) eines innenstadtnahen Krankenhauses. Ziel ist die Entwicklung eines kleinteilig gemischten, nachhaltigen Quartiers mit einem hohen Anteil geförderten Wohnungsbaus und Baugruppen. Das Projekt wurde von der Stadt Bremen als Modellprojekt für kommunikative Gestaltung des Planungsprozesses initiiert. Eine informelle Bürgerbeteiligung fand von der Definition der Planungsziele bis zur Entwicklung der Bauleitplanung statt.

Parallel zum Planungsprozess wurden Interviews mit verschiedenen Akteuren geführt, die Dokumente der Planung analysiert und der Prozess in teilnehmender Beobachtung begleitet. Dabei konnten die Hand-Offs als Kondensationspunkte für die Sichtbarkeit von Akteursperspektiven identifiziert werden. Die Planungskultur wurde durch die Betrachtung von Kollektiven mit ihrer spezifischen Kultur, Arenen der Kommunikation mit ihren Standardisierungen, Diskursen zu Planungsinhalten und Prozessgestaltung sowie den dynamischen Machtkonstellationen und Legitimitätskonstruktionen analysiert. Basierend auf den Erkenntnissen der empirischen Untersuchung konnte das entwickelte Planungskulturmodell weiter geschärft werden. Aus der Analyse der polykollektiven Interaktionen in der Fallstudie können Hinweise für die Gestaltung von kommunikativen Planungsprozessen hergeleitet werden.

Schlagnworte: *Planungskultur; Akteursperspektiven; Interaktion in Planungsprozessen*

Abstract

How do different actors' perspectives influence urban planning processes? The present work explores these perspectives in the context of the planning culture that emerges in the course of the planning process. Several actors interact in the course of a planning process and thus influence the planning result. However there is no negotiation process in a single arena, since the actors meet in a wide variety of communication contexts. This diversity of arenas contributes to the characteristics of a planning culture.

As a consequence of these observations, this study develops its own analytical approach to planning culture. This concept of culture is based on a poly-collective constellation and assumes that the collectives involved develop a specific planning culture through interaction. Planning culture is therefore a heterogeneous culture in which, additionally to shared standardizations, diverging interests and attitudes are expressed.

In addition, the study focusses on process design. Due to the diverse arenas in which planning decisions are made, the planning content is subject to very different logics of action of the respective actors. The contents of the planning are negotiated in partially parallel negotiation processes. And in different planning phases, different actors have access and influence on the planning. Throughout the process several hand-offs take place: Responsibilities and authority as well as documented results of the communicative and creative processes (planning artefacts) are handed over. The logics of action of each of the actors shape the further planning results.

Based on the case study of the Neues Hulsberg-Viertel in Bremen this work examines how a planning culture is created through interaction and negotiation processes. This is shaped by the different attitudes and objectives of the actors towards process design, legitimate decision-making processes and planning goals. The actors engage in accordance with their own cultural standardizations and power resources within the interaction process and thus contribute to the planning culture.

The Neues Hulsberg-Viertel is being built on conversion areas including 14 hectares of a hospital complex, located close to the Bremen city centre. The aim is to develop a sustainable, mixed-use neighbourhood with a relevant portion of social housing and joint building ventures. The project was initiated by the City of Bremen as a model project for public participation during the planning process beginning with the definition of the planning goals continuing on through the development of the land-use planning.

Parallel to the ongoing planning process, various actors were interviewed, the planning documents were analysed and the process was accompanied by participant observation. The hand-offs could be identified as points of concentration for the visibility of actors' perspectives. The planning culture was analysed by exploring the collectives with their specific culture, the arenas of communication with their standardizations, the discourses on planning content and process design as well as the dynamic interplay of power and the constructions of legitimacy. Based on this empirical research, the developing model of planning culture was further enhanced. The analysis of the poly-collective interaction in the case study, suggests indications for the design of communicative planning processes.

Keywords: *planning culture; actors perspectives; interaction in planning processes*

Verzeichnis der Publikationen

Veröffentlichungen der kumulativen Dissertation

1 [Zeitschriftenartikel; peer-reviewed]

Wolff, A. (2016). Planung, Kollektive und Kulturen – Akteursperspektiven in der Planungskultur. *disP - The Planning Review*, 52(4), 55–66. <https://doi.org/10.1080/02513625.2016.1273670>

2 [Zeitschriftenartikel; peer-reviewed]

Wolff, A. (2016). Kommunikation und Hand-Offs im Planungsprozess. Am Beispiel des Neuen Hulsbergviertels. *pnd online*. (2), 1–13. http://archiv.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/2_2016/pnd-online_2016-2.pdf

3 [Beitrag Tagungsband]:

Wolff, A. (2019). Planning for transition and the multiple perspectives on democratic legitimacy. In AESOP (Ed.), *Planning for Transition: Book of Papers* (pp. 1514–1523). https://www.aesop2019.eu/wp-content/uploads/2019/12/AESOP-Book-of-Papers_compressed.pdf

4 [Zeitschriftenartikel; peer-reviewed]

Wolff, A. (2020). Planning culture – dynamics of power relations between actors. *European Planning Studies*, 28(11), 2213–2236. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1714553>

Veröffentlichungen aus den Vorarbeiten zur Fallstudie

0.1 [Zeitschriftenartikel]

Wolff, A. (2013). Was bewirkt Beteiligung? Neues Hulsbergviertel in Bremen. *pnd online*, 8(2/3), 1–9. http://archiv.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/2-3_2013/pndonline_2-3_2013_ebook_neu.pdf

0.2 [Zeitschriftenartikel]

Wolff, A. (2013). Was bewirkt Beteiligung? Neues Hulsbergviertel Bremen. *Raumplanung*. (170), 43–47. https://www.ifr-ev.de/upload/pdf/rp_170/170_5-2013_S6_Wolff_19.09.pdf

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	3
Abstract.....	4
Verzeichnis der Publikationen.....	5
1. Motivation und Ziele.....	11
2. Wissenschaftlicher Kontext und Forschungsansätze	15
2.1 Interaktion und Entscheidungsfindung in Planungsprozessen.....	16
2.2 Gestaltung von kommunikativen Planungsprozessen.....	20
2.3 Exkurs: Akteurzentrierter Institutionalismus und der Kulturbegriff.....	21
2.4 Planungskultur.....	23
ARTIKEL 1: PLANUNG, KOLLEKTIVE UND KULTUREN – AKTEURSPERSPEKTIVEN IN DER PLANUNGSKULTUR	25
3. Forschungsdesign und Methodik.....	39
3.1 Die Fallstudie: Das Neue-Hulsberg-Viertel.....	40
STECKBRIEF: DAS NEUE-HULSBERG-VIERTEL	42
3.2 Interviews.....	46
3.2 Teilnehmende Beobachtung	52
3.3 Dokumentenrecherche und -analyse.....	53
4. Das Neue Hulsberg-Viertel im Kontext Bremer Planungsprozesse.....	55
4.1 Bremer Planungsprozesse.....	58
4.2 Wandel der Prozessgestaltung	60
4.3 Prozessgestaltung in aktuellen Bremer Planungsprozessen.....	63
5. Hand-Offs und Filterung von Informationen im Planungsprozess.....	73
ARTIKEL 2: KOMMUNIKATION UND HAND-OFFS IN PLANUNGSPROZESSEN - AM BEISPIEL DES NEUEN HULSBERGVIERTELS.....	77
6. Planungskultur des Neuen Hulsberg-Viertels.....	91
6.1 Etablierte Zwecke der Kommunikation und Formen der Entscheidungsfindung.....	94
6.2 Kollektive im Planungsprozess	96
STECKBRIEFE: KOLLEKTIVE.....	100
6.3 Kommunikationsformate schaffen Standardisierungen	108
STECKBRIEFE: KOMMUNIKATIONSFORMATE.....	110
6.4 Prozessgestaltung - gemeinsame und divergierende Narrative der Akteure.....	119
6.5 Konflikte und Allianzen zu den inhaltlichen Zielen der Planung.....	126
ARTIKEL 3: PLANNING FOR TRANSITION AND THE MULTIPLE PERSPECTIVES ON DEMOCRATIC LEGITIMACY.....	148
6.6 Dynamische Machtkonstellation zwischen den Kollektiven.....	158
ARTIKEL 4: PLANNING CULTURE –DYNAMICS OF POWER RELATIONS BETWEEN ACTORS.....	159

7. Erleben und Gestalten von Hand-Offs.....	183
7.1 Erleben von Hand-Offs aus der Perspektive der Akteure.....	184
7.2 Gestaltung von Planungsprozessen.....	200
8. Fazit und Ausblick.....	205
8.1 Ein polykollektives Planungskulturmodell.....	206
8.2 Erfahrungen für die empirische Untersuchung von Planungskulturen.....	210
8.3 Gestaltung von Planungsprozessen.....	211
Literaturverzeichnis.....	215
Anhang.....	231
Anhang A: Interviewleitfäden.....	232
Anhang B: Artikel aus den Vorarbeiten.....	246

Abbildungsverzeichnis:

Abb. 1: Forschungsfragen.....	12
Abb. 2: Ziele dieser Arbeit.....	13
Abb. 3: Das Neue Hulsberg-Viertel liegt nur wenige Minuten vom historischen Stadtzentrum entfernt (basierend auf: Kartengrundlage OpenTopoMap (CC-BY-SA))	42
Abb. 4: Entwicklung der Planung in den anhand der verschiedenen Arenen.....	43
Abb. 5: Städtebaulicher Entwurf (2013) Lorenzen Architekten, Relais Landschaftsarchitekten und Argus Verkehrsplaner	43
Abb. 6: Akteure im Neuen-Hulsberg-Viertel	44
Abb. 7: Kommunikationsformate im Neuen-Hulsberg-Viertel	44
Abb. 8: Nennung von Kollektiven in Interviewreihe 3 und Experteninterviews.....	97
Abb. 9: Darstellung der verschiedenen Planungsverständnisse.....	137
Abb. 10: Darstellung der Argumentation zum Thema Soziale Mischung je nach Planungsverständnis.....	137
Abb. 11: Darstellung der Argumentation zu den Themen Erlöserwartung und Städtebauliche Qualität	138
Abb. 12: Darstellung der Argumentation zum Thema soziale Gerechtigkeit.....	138
Abb. 13: Zuordnung der Argumentationslinien zu einzelnen Akteuren.....	139
Abb. 14: Arten der Legitimitätskonstruktion (Abbildung aus: Wolff, 2019).....	146
Abb. 15: Phasen paralleler Aktivitäten von Bürgerinitiativen und SUBV & GEG.....	187
Abb. 16: Modell einer polykollektiven Planungskultur.....	208

Tabellenverzeichnis:

Tabelle 1: Phasen, Themen und Methoden der Untersuchung.....	45
Tabelle 2: Angaben zu den Interviewpartner*innen der Interviewreihe 1-3.....	47
Tabelle 3: Kollektivzugehörigkeiten Interviewreihe 1-3.....	48
Tabelle 4: Kollektivzugehörigkeiten Experteninterviews.....	49
Tabelle 5: Steckbriefe aktueller Bremer Planungsprozesse.....	62-63
Tabelle 6: Exemplarische Bremer Planungsprozesse im Vergleich.....	70-71

“Case studies often contain a substantial element of narrative.
Good narratives typically approach the complexities and contradictions of real life”
(Flyvbjerg, 2016, S. 237).

1 Motivation und Ziele

1. Motivation und Ziele

Motivation und Forschungsfragen

Zu Beginn dieser Arbeit stand mein Erstaunen über die Perspektiven meiner eigenen Profession, der Architektur, auf die Entwicklung von urbanen Räumen. Durch meine Arbeit mit anthropologischen Betrachtungsweisen war meine Wahrnehmung für die soziale Konstruktion von Stadterleben, für das Stadtmachen durch Handlung im Raum und urbane Narrative geprägt.

Als Architektin, die sich mit Stadtentwicklung beschäftigt, erlebte ich nun Studierende und so manche Architekt*innen, die das städtebauliche Entwerfen als identisch mit der Entwicklung der Stadt verstehen; Stadt als rein gestalterisch morphologische Aufgabe begreifen; oder die Vorliebe für die kleinen feinen Objekte kultivieren, die als Katalysatoren urbaner Entwicklung dienen. So wichtig Gestaltung und Katalysatoren in der Stadtentwicklung sind, bleibt doch die Frage, in wie weit die gebaute Architektur „Stadt“ ausmacht.

Je eingehender ich mich mit Stadtplanungsprozessen beschäftigte, desto klarer wurde mir, dass der Entwurf, verstanden als morphologische Gestaltung, noch nicht die Stadt macht. Stattdessen entwickelt sich Planung in komplexen Aushandlungsprozessen über lange Zeiträume. Und doch entsteht in diesen Prozessen ein Plan, der die zukünftige urbane Wirklichkeit stark prägen wird. Planungsprozesse gehen auf dem Weg dahin durch viele Fährnisse, seien es jähe politische Veränderungen von Zielvorstellungen durch Wahlen, Schwankungen der Immobilienmärkte, sich verändernde gesellschaftliche und umweltbedingte Anforderungen an die Planung etc.

Beim Blick auf die Planungstheorie wird Planung als kommunikative Handlung sichtbar. Allerdings werden, anknüpfend an den „communicative turn“, Planungsideale suggeriert, denen zufolge (von nun moderierenden Planer*innen) durch Partizipation ein offener, von Diskussionsergebnissen entschiedener Planungsprozess gestaltet werden könne. Mit Blick auf die Perspektiven der Akteure aus Politik, Verwaltung, Markt, freien Planer*innen und den vielfältigen Öffentlichkeiten, stellt sich dies jedoch weit widersprüchlicher und komplexer dar.

Mit diesen Überlegungen im Gepäck begann ich mich mit einem als Modellprojekt verstandenen Bremer Planungsprozess zu beschäftigen: Dem Neuen Hulsberg-Viertel in Bremen. Zunächst auf der Suche nach den Wirkungen von Beteiligungsverfahren auf die Planung. Doch die Unterschiedlichkeit der Perspektiven, mit den ihnen eigenen Narrativen begann mich gefangen zu nehmen. So begann – inspiriert von den Erfahrungen mit anthropologischen Zugängen – meine Entdeckungsreise durch die Kulturen, die mit den Sichtweisen der Akteure verbunden sind, sowie eine Auseinandersetzung mit den komplexen Entscheidungs- und Machtgeflechten in Planungsprozessen.

So entwickelten sich die Forschungsfragen, denen ich mit dieser Arbeit nachgehen möchte:

- A. Welche unterschiedlichen Perspektiven bringen Akteure in städtebauliche Planungsprozesse ein?**
- B. Wie entsteht trotz der unterschiedlichen Akteursperspektiven eine gemeinsame Planungskultur?**
- C. Welche Rolle spielen die unterschiedlichen Diskussions- und Entscheidungsarenen für den Planungsprozess und die Planungskultur?**
- D. Wie können die unterschiedlichen Akteure Einfluss auf die Planungsergebnisse nehmen?**
- E. Wie wirkt sich die Gestaltung kommunikativer Planungsprozesse auf die Interaktion der Akteure und die Aushandlungsprozesse über das Planungsergebnis aus?**

Abb.1: Forschungsfragen

Während der Prozessbegleitung entstand aus meinen Beobachtungen und den Narrativen der Akteure ein Vexierbild von Transparenz, Vertrauen, konstruktiver Diskussion, Konsens, Konflikten, divergenten Haltungen und komplexen dynamischen Beziehungen der Akteure, wie im sprichwörtlichen Brennglas. Dieses close-up ermöglichte es den entwickelten planungskulturellen Ansatz zu erproben und die Möglichkeiten auszuloten, inwieweit dieser einen Beitrag zum Verständnis von Planung oder auch zur Gestaltungen der Kommunikation in Planungsprozessen leisten kann.

Ziele und Aufbau der Arbeit

Die Ziele dieser Studie sind auf verschiedenen Ebenen angesiedelt. Zunächst geht es um das Verständnis des konkreten Planungsprozesses. Die in dieser Arbeit entwickelten analytischen Ansätze und die verwendeten Methoden werden dabei erprobt und auf ihre Übertragbarkeit für die Untersuchung anderer Planungsprozesse hin diskutiert. Darüber hinaus möchte diese Arbeit einen Beitrag zur Gestaltung von Planungsprozessen leisten.

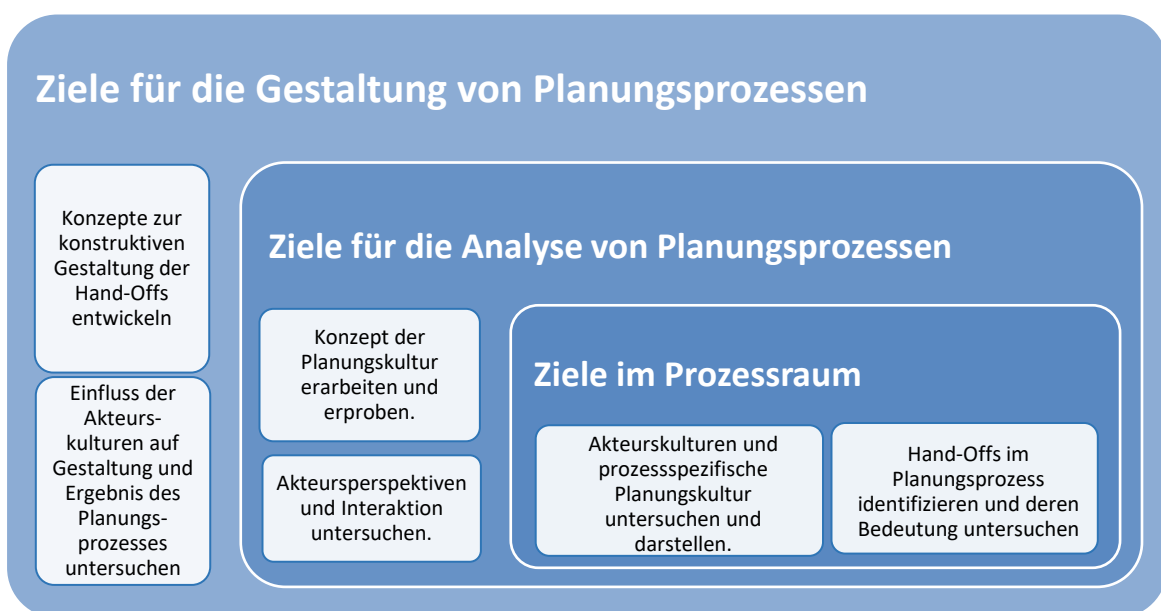


Abb.2: Ziele dieser Arbeit

Diese Arbeit wurde als kumulative Dissertation erstellt. Daher werden die zentralen Aspekte in mehreren Veröffentlichungen dargestellt. Diese sind hier je nach inhaltlichem Kontext in die Struktur des Textes eingebunden.

Zunächst wird, geleitet von den zentralen Forschungsfragen, der wissenschaftliche Kontext der Arbeit erläutert (Kapitel 2). Interaktion und Entscheidungsfindung in Planungsprozessen sowie deren Gestaltung als kommunikative Prozesse werden theoretisch verortet. Es findet eine Einordnung des Planungskulturbegriffs statt. Hieran anknüpfend werden die Grundlagen des in dieser Arbeit entwickelten Ansatzes zur Planungskultur anhand der Publikation „*PLANUNG, KOLLEKTIVE UND KULTUREN*“ (ARTIKEL 1 - Wolff, 2016b) erläutert.

Im Folgenden werden die in der Untersuchung angewendeten Methoden erläutert (Abschnitt 3) und die Fallstudie vorgestellt. Dazu wird der als Modellprojekt einer frühen und offenen Bürgerbeteiligung begonnene Planungsprozess für das Neuen Hulsberg-Viertel, zunächst kompakt vorgestellt (Abschnitt 3.1). Anschließend wird (Kapitel 4) die Planung zum Neuen Hulsbergviertel in Bezug auf Prozessgestaltung und Planungsaufgabe in den Kontext anderer Bremer Planungsprozesse eingeordnet.

Anhand des Artikels „KOMMUNIKATION UND HAND-OFFS IN PLANUNGSPROZESSEN“ (ARTIKEL 2 - Wolff, 2016a) werden die Überlegungen zu Hand-Offs und zur Filterung von Informationen in Planungsprozessen entwickelt und am Beispiel des Planungsprozesses für das Neue Hulsberg-Viertel erläutert (Kapitel 5).

Basierend auf den Ergebnissen der empirischen Untersuchung des Fallbeispiels werden Schlüsselaspekte der im Planungsprozess entstandenen Planungskultur herausgearbeitet (Kapitel 6). Die Kollektive (Akteure mit ihrer spezifischen Kultur) und kommunikative Arenen (etablierte Kommunikationsformate) werden identifiziert. Die gemeinsamen und die akteursspezifischen Diskurse zu Planungsinhalten und Prozessgestaltung werden untersucht.

Anhand der Interaktion der Akteure werden dynamische Machtkonstellationen und Legitimitätskonstruktionen betrachtet. Diese Aspekte werden in zwei weiteren Publikationen eingehender analysiert: „PLANNING FOR TRANSITION AND THE MULTIPLE PERSPECTIVES ON DEMOCRATIC LEGITIMACY“ (ARTIKEL 3 - Wolff, 2019a) und „PLANNING CULTURE - DYNAMICS OF POWER RELATIONS BETWEEN ACTORS“ (ARTIKEL 4 - Wolff, 2020b).

Die zu Beginn der Studie identifizierten Hand-Offs im Planungsprozess, werden in dieser Arbeit als Kristallisationspunkte der Planungskultur verstanden, da hier die Perspektiven der Akteure unmittelbar aufeinandertreffen. In der Gegenüberstellung der Narrative aus den Interviews entsteht ein Bild der Akteursperspektiven auf diese kommunikativen Schnittstellen. In Kapitel 7 werden diese Perspektiven diskutiert und auf Hinweise zu Möglichkeiten der kommunikativen Gestaltung von Planungsprozessen hin untersucht. Zum Abschluss (Kapitel 8) werden die Erfahrungen und Erkenntnisse der einzelnen Aspekte dieser Arbeit noch einmal zusammengefasst und im Kontext diskutiert.

2 Wissenschaftlicher Kontext und Forschungsansätze

2. Wissenschaftlicher Kontext und Forschungsansätze

2.1 Interaktion und Entscheidungsfindung in Planungsprozessen

Planung wird zunehmend als kommunikative Aufgabe wahrgenommen, die eine Herausforderung für die Gestaltung von Interaktion, kollektiven Lernprozessen und Entscheidungsfindung darstellt. In der Planungstheorie drückt sich dies im communicative turn aus. Dieser postuliert eine Hinwendung zu einem demokratischen Planungsverständnis, das sich sozialer Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit verpflichtet fühlt (Healey, 1992, S. 143). Die Planungstheorie kehrt sich damit vom „Gott-Vater-Modell“ einer allwissenden, rein rationalen Planung ab, hin zu einem offenen Planungsmodell, in dem Planung eher inkrementalistisch gedacht wird und von zahlreichen Akteuren entwickelt wird (Siebel, 2006, S. 7–8).

2.1.1 Normative Demokratietheorien in der Planungstheorie

Das aktuelle Verständnis eines idealen Ablaufes für einen städtebaulichen Planungsprozess orientiert sich stark an den – im Rahmen von Governancestrategien - diskutierten Demokratiemodellen. Die Annahmen über die Grundvoraussetzungen und Chancen solcher Prozesse gehen hierbei weit auseinander.

Starken Einfluss auf die Planungstheorie hat das Konzept der **deliberativen Demokratie** genommen, das postuliert demokratische Entscheidungen könnten in rationalen und öffentlichen Diskursen entwickelt werden, bei denen dialogisch die verallgemeinerbaren und übertragbaren Gründe für und gegen die jeweiligen Handlungsoptionen abgewogen werden (Landwehr, 2012, S. 360). Ziel ist es, eine „auf das Gemeinwohl ausgerichtete und Einzelinteressen überwindende Problemlösung in einer politischen Frage zu finden und damit einen Mehrwert für die Gesellschaft zu erzielen. Diese Problemlösung wird idealerweise im Einvernehmen von allen Beteiligten identifiziert und beschlossen“ (Kuder & Ritzii, 2013 pnd, S. 2–3).

Für die städtebauliche Planung bedeutet dies, dass Ziele und Kriterien der Planung in einer allen Akteuren zugänglichen wissensbasierten Diskussion Bestandteil des Planungsprozesses sein sollen. Alle Entscheidungen müssen fundiert begründet werden. Hierdurch soll das Finden konsensbasierter Entscheidungen ermöglicht werden (Healey, 1997).

Dabei wird unter Bezug auf Jürgen Habermas von „einer idealen, vor allem machtfreien, Sprechsituation“ ausgegangen, in der „alle Akteure gleichberechtigt [sind]“ (Kuder & Ritzii, 2013 pnd, S. 2–3). Dass diese idealisierten Situationen in der Realität nicht bestehen und dass auch nicht von einem uneigennütigen Agieren der Beteiligten auszugehen ist, wird dabei häufig ausgeblendet bzw. durch die Gestaltung der einzelnen Kommunikationssituationen wettzumachen versucht. Dies lässt jedoch die vielen im Laufe des Planungsprozesses außerhalb von konkreten Diskussionsveranstaltungen stattfindenden Planungs- und Entscheidungsschritte außer Acht.

Dieses Ausblenden realer Machtverhältnisse bildet denn auch den Ansatzpunkt der **agonistischen Kritik** am Ideal der konsensorientierten Planung. Jean Hillier konstatiert unter Bezug auf Chantal Mouffe, dass das Finden eines Konsenses in den meisten Fällen der Raumplanung unmöglich sei und dass Planungslösungen unter agonistischen Bedingungen »so gut werden, wie es eben geht« (Hillier, 2003, S. 45).

Der Begriff »agon« (griech. Wettstreit) steht laut Hannah Arendt für ein Demokratiemodell, in dessen Zentrum die öffentliche Auseinandersetzung und das direkte politische Engagement der Bürger stehen (Bluhm & Malowitz, 2012, S. 196). Diese agonistische Sicht kann laut Hillier den Planer*innen helfen, Handlungsstrategien zu entwickeln. Hierbei stehen Kooperation und Wettstreit der Interessen nebeneinander. Eine Konsensbildung kann zwar angestrebt werden, aber Wertedifferenzen und Meinungsverschiedenheiten werden akzeptiert (Hillier, 2003, S. 54).

Diese pluralistischen Aspekte wiederum kritisiert Patsy Healey und verweist darauf, dass unter solchen Vorannahmen davon auszugehen ist, dass konkurrierende starre Verhandlungspositionen, die vor allem durchgesetzt werden sollen, aufeinandertreffen, statt kommunikativ neue Lösungen zu entwickeln (Healey, 1997, S. 224).

Die theoretische Debatte veranlasst John Forester zu seinem Plädoyer für den **kritischen Pragmatismus**. Er stellt fest, dass er in seiner Praxis niemals eine ideale Sprechsituation vorgefunden habe, sondern dass Planung immer im »Angesicht der Macht« stattfindet. Hier warnt er gleichermaßen vor Naivität und Zynismus. Er tritt dafür ein, praktische Lösungswege zu untersuchen und auf dieser Basis die theoretische Forschung weiterzuentwickeln (Forester, 2013).

Die Protagonisten des kritischen Pragmatismus Foresters sind jedoch die moderierenden Planer*innen, die durch ihr Handeln das Verfahren steuern. Es steht jedoch in Frage, ob diese Rolle des zentralen Moderators mit planerischen Kompetenzen den Realitäten der Planungspraxis in der Stadtentwicklung entspricht. Vielmehr scheinen Planungsprozesse jenseits der eindeutigen Steuerbarkeit durch die Interaktion vielfältiger Akteure geprägt zu werden.

2.1.2 Good Governance und Entscheidungsfindung

Eine weitere Frage, die sich aus den demokratietheoretischen Zugängen entwickelt, ist die Frage nach der letztlich legitimation von Entscheidungen. Die Aushandlungsprozesse in der Planungsphase bedürfen entweder einer Überprüfung und Bestätigung durch die repräsentative Demokratie oder es müssten gänzlich neue Verfahren der Einbettung informeller Aushandlungsprozesse in die Entscheidungsfindungsprozesse gewählter Gremien entwickelt werden. So bleibt letztlich unklar welche Rolle die in partizipativen Verfahren gewonnenen Erkenntnisse in der politischen Entscheidungsfindung spielen. Diese Problematik greift auch Klaus Selle auf, wenn er anmerkt: „Die kommunikative Wende war sozusagen »wirkungsblind«. Es wurde lediglich impliziert, dass sich mit der Veränderung der Wissenserzeugung auch die Verwendung dieses Wissens ändere“ (Selle, 2013, S. 6).

Im theoretischen Diskurs um Stadtplanung werden die Aushandlungsprozesse der unterschiedlichen Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zumeist als Bestandteil lokaler Governance verstanden.

Dabei meint der Begriff Governance in einem weiteren Verständnis alle wesentlichen Formen der Handlungskoordination zwischen den involvierten Akteuren, das heißt die entwickelten Regelungsstrukturen sowie deren Wirkungen auf die Akteure. Im Kontext der Planung wird der Begriff Governance neben seiner analytischen Bedeutung jedoch häufig als normativer Begriff genutzt und betont die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Mitwirkung an politisch-administrativen Prozessen. Prinzipien wie Transparenz und Partizipation sollen die Gestaltung von Entscheidungsprozessen prägen und so zum Ziel der Good Governance führen (Mayntz, 2004, S. 5–7).

Gleichzeitig sind die bestehenden, gesetzlich verankerten, Planungssysteme eher dem Paradigma der Steuerung verhaftet. Sie basieren im Kern darauf, dass „die konzeptionell orientierte Gestaltung der Gesellschaft durch – dazu demokratisch legitimierte – politische Instanzen“ erfolgt; allerdings ist die Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure möglich (Mayntz, 2004, S. 3). Im Sinne des Governance-Begriffs kommt dem Staat jedoch inzwischen eher eine andere, Akteure aktivierende Rolle zu. Staatliche Akteure managen dabei die komplexen Interdependenzen von Akteurskollektiven, die sich aus den komplexen Regelungsgeflechten sowie den unterschiedlichen Handlungslogiken ergeben (Reimer, 2012, S. 111–118). Dies führt dazu, dass es im Konzept der Planungsprozesse bereits angelegt ist, dass die Akteure in verschiedenen kommunikativen Arenen Planungsziele aushandeln, die formalen Entscheidungsinstanzen jedoch die gewählten politischen Gremien sind.

Daher lohnt es sich, einen Blick auf die zahlreichen Entscheidungsfindungsprozesse in der Planung zu werfen. In der planungstheoretischen Literatur wurden Entscheidungsfindungsprozesse häufig im Hinblick auf mögliche Rollen für Planer*innen innerhalb des Kommunikationsnetzwerks der verschiedenen Akteure diskutiert und in den Kontext von Machtkonstellationen und politischen Prozessen eingeordnet (vgl. u.a. Albrechts, 2016; Flyvbjerg, 1998; Forester, 2010; Healey, 1992, 1997; Hillier, 2002).

Die in dieser Arbeit gewählte Perspektive ist vor allem auf die Parallelität unterschiedlicher Entscheidungsfindungsprozesse in der Stadtplanung gerichtet (Wolff, 2020b). Denn tatsächlich werden Prozessgestaltung und Planungsinhalte nicht in einer den Akteuren gemeinsamen Arena verhandelt, sondern sie werden in mehreren parallelen Entscheidungsfindungsprozessen definiert. Dabei können auch Akteure an den Entscheidungsfindungsprozessen beteiligt sein, die im Sinne der repräsentativen Demokratie keine legitime Rolle bei der Entscheidungsfindung spielen, jedoch aus verschiedenen Gründen in einen der kommunikativen Kontexte involviert sind z.B. als politische Stakeholder, Eigentümer*innen oder engagierte Bürger*innen. Die Entscheidungsfindungsprozesse finden in verschiedenen kommunikativen Kontexten statt (z. B. politische Treffen, Treffen von Initiativen, öffentliche Versammlungen, Protestveranstaltungen), an denen jeweils verschiedene Akteure beteiligt sind. Ein auf die politischen Entscheidungen fokussierter Blick greift daher zu kurz für ein Verständnis des Entstehens von Planung.

2.1.3 Multilaterale Kommunikation und Akteursperspektiven

Die „Kommunikation und Kooperation zwischen allen beteiligten professionellen und nicht-professionellen Akteuren“ (BMVBS & BBR, 2007, S. 18) in der Stadtentwicklung wird auch auf der Ebene europäischer Politikgestaltung als Ziel und Erfolgsfaktor der Stadtentwicklungspolitik benannt. Diese Überlegungen finden ebenfalls Ausdruck in den aktuellen politischen Leitlinien der „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ (BMUB, 2007).

Im wissenschaftlichen Diskurs über aktuelle Planungspraxis wird die Beteiligung von zivilgesellschaftlichen, privatwirtschaftlichen und politischen Akteuren sowie die Transparenz von Planungsprozessen als Zielvorstellung formuliert. Auch wenn die involvierten Akteure diese Beteiligungsprozesse mit einer starken Umsetzungsorientierung betrachten, zeigt sich auch in der Praxis, dass informelle Beteiligungsverfahren weitere Funktionen haben: Demokratiestabilisierung; Herstellen von Handlungsfähigkeit; Verbesserung der Planungsprozesse und -ergebnisse sowie Lernen (Schröder, 2010).

Hieran wird deutlich, dass die Gestaltung kommunikativer Planungsprozesse mit vielen Bedeutungszuschreibungen zum Zweck dieser Kommunikation belegt sind. Da die Kommunikation der Akteure jedoch in ganz unterschiedlichen Arenen geschieht, müssen in der Praxis kontextspezifische Interaktionsmodi gefunden werden. Dieses geht weit über die Gestaltung von Bürgerbeteiligungsveranstaltungen hinaus, auch wenn dies häufig durch eine „bilaterale Betrachtungsweise („die Stadt“ vs. „die Öffentlichkeit“)“ suggeriert wird (Ginski & Selle, 2015, S. 2), stattdessen muss die ganze Vielfalt der Akteure aus unterschiedlichen Sphären berücksichtigt werden. Das heißt es geht nicht um die Gestaltung der Partizipation für eine als homogen verstandene Gruppe von Bürger*innen, sondern darum eine multilaterale Entwicklung von Planung kommunikativ zu gestalten. Dem geht ein Forschungsprojekt der RWTH Aachen zu multilateraler Kommunikation in Stadtentwicklungsprozessen nach. Hier werden multilaterale Kommunikationsprozesse unter Berücksichtigung von Akteursperspektiven beschrieben und die Zusammenhänge zur Prozessgestaltung hergestellt (Fugmann, Ginski, Selle, Thissen et al., 2018; Fugmann, Ginski, Selle & Thissen, 2018a, 2018b; Ginski et al., 2016, 2017; Ginski & Selle, 2015, 2016). Die Studie unterstreicht in der Analyse von Fallstudien die Vielfalt der Akteure sowie der Kommunikations- und Entscheidungskontexte. Auch die vorliegende Dissertation setzt sich mit diesen Fragen auseinander, geht in der Untersuchung der Akteursperspektiven jedoch von einem planungskulturellen Ansatz aus (vgl. Abschnitt 2.4).

Die Akteursperspektive der in einen Planungsprozess involvierten Akteure zeigt sich ihren jeweiligen Haltungen, Erwartungen und Zielvorstellungen, die sie in den Prozess einbringen. Sie haben allerdings sehr unterschiedliche Möglichkeiten, innerhalb des Prozesses aktiv zu werden und auf das Planungsergebnis einzuwirken. Dabei ist nicht nur die Unterschiedlichkeit der vorhandenen Machtressourcen ausschlaggebend, sondern auch deren Anwendung in den diversen Kommunikationsformaten der parallel stattfindenden Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse. So erhalten die Akteursperspektiven in der Interaktion ihren Ausdruck und deren Divergenz prägt den kommunikativen Prozess wesentlich.

In dieser Arbeit werden Interaktion bzw. Kommunikation als soziale Handlungen zwischen Individuen und Kollektiven verstanden. „Verbale und non verbale Kommunikation [ist] Handlung von Menschen ausgeführt und eingebettet in den Strom der übrigen Lebensäußerungen; sie ist Interaktion bzw. Sozialhandlung, d.h. gegenseitige Handlungsbeeinflussung“ (Ungeheuer & Juchem, 2010, S. 65).

Die kommunikationstheoretischen Ansätze von Gerold Ungeheuer beschreiben als Ziel der Kommunikation zunächst die Verständigung. Das heißt der Hörende soll das Gesagte zur Kenntnis nehmen und soweit möglich verstehen. Darüber hinausgehend verfolgt Kommunikation jedoch Kommunikationszwecke, die auf aus der Kommunikation folgende soziale Handlungen ausgerichtet sind und dabei die Verständigung voraussetzen (Ungeheuer & Juchem, 2010, S. 10).

So zielt die Kommunikation zwischen den Akteuren auf das Erreichen bestimmter (gemeinsamer) Handlungen ab, wie z.B.:

- das Herbeiführen von Entscheidungen auf verschiedenen Wegen (unilateral, multilateral);
- Kooperation und Lernen;
- Information

Dabei handeln alle Akteure entsprechend ihrer jeweils eigenen Ziele und Ressourcen. Das heißt einerseits kann der Interaktionsprozess von den verantwortlichen Planer*innen und Politiker*innen

steuernd gestaltet, andererseits entzieht die Multilateralität der Kommunikation den Planungsprozess teilweise der Steuerung und erzeugt ein komplexes Geflecht wechselseitiger Interdependenz.

2.2 Gestaltung von kommunikativen Planungsprozessen

Die Multilateralität der Planungsprozesse beinhaltet auch, dass die einzelnen Akteure eigene Entscheidungen nach internen Abwägungsprozessen treffen. Diese Handlungen wirken in den Planungsprozess hinein. Dies ist insbesondere dann folgenreich für die Planentwicklung, wenn die Akteure unmittelbar auf die Planinhalte Einfluss nehmen können. Dies trifft zum Beispiel während eines städtebaulichen Wettbewerbs auf die freien Planer*innen zu, auf die Jury (wenn sie über dessen Ergebnis entscheidet) oder auf ein politisches Gremium, das den Bebauungsplan beschließt. Alle diese Entscheidungsschritte sind jeweils von anderen Akteuren vorbereitet und durch deren Verständnis der Planungsziele geprägt. So sind zum Beispiel die Zusammenfassung von Beteiligungsergebnissen, die Auslobung eines Wettbewerbs oder die Beschlussvorlage für das politische Gremium wesentlich durch die professionellen Haltungen der Verwaltung geprägt. Aber auch andere Akteure, die nicht unmittelbar auf den Plan einwirken können, formulieren Forderungen anhand ihrer eigenen Haltungen (frames). Diese Haltungen treffen besonders dann aufeinander, wenn der Plan oder andere Planungsartefakte übergeben werden oder von der Handlungshoheit einer Arena in eine andere überwechseln: Wenn die Ergebnisse des Teilnahmeverfahrens für die Auslobung oder eine politische Entscheidung zusammengefasst werden, wenn die Auslobung den freien Planer*innen als Planungsgrundlage übergeben wird, wenn Forderungen zu Planungszielen von zivilgesellschaftlichen Akteuren an politische Gremien, die Presse oder Planer*innen übergeben werden.

Diese „Übergänge“ sind Schlüsselemente eines Planungsprozesses, an denen die unterschiedlichen frames der Akteure besonders deutlich werden.

Carolyn Loh vergleicht die Übergabe ("hand-off") der Planungsergebnisse zwischen den verschiedenen Personen, Entscheidungsgremien und Dokumenten mit der Übergabe eines Staffel-Stabes (Loh, 2012, S. 33). Sie beschreibt mehrere kritische Punkte im Planungsprozess, die sie als mögliche Bruchstellen ("disconnects") bezeichnet.

Die Kooperation vieler Instanzen und Individuen mit unterschiedlichen Perspektiven erhöht an diesen Schnittstellen die Komplexität des Planungsprozesses. In Bezug auf partizipative Planungsprozesse konstatiert sie, dass eine Umsetzung der Planung entsprechend den in einem partizipativen Prozess formulierten Zielen so immer unwahrscheinlicher wird. Loh benennt für ihre Untersuchung vier solcher möglichen Bruchstellen im Planungsprozess: Die Formulierung der Planungsziele, die Planerstellung, die Formulierung des Bebauungsplanes und die Umsetzung der getroffenen Festsetzungen. (Loh, 2012, S. 33–47)

Hieraus folgt die Frage, inwieweit die Wirkung der Beteiligung von der Gestaltung dieser Hand-Offs abhängt. Mit der Gestaltung von öffentlichen Veranstaltungen kann zwar eine breitere Öffentlichkeit und eine demokratischere Diskussionskultur erreicht werden, aber die Hand-Offs zwischen den Arenen sowie die divergenten frames und Interessen der vielen verschiedenen Akteure spielen eine wesentliche Rolle für den Erfolg kommunikativ gestalteter Planungsprozesse.

In dieser Arbeit liegt ein besonderer Fokus auf diesen Momenten im Planungsprozess, da letztlich hier die kommunikative Gestaltung durch die Akteure besonders deutliche Wirkung zeigt. Dazu wird

der Ansatz von Loh ausdifferenziert und weiterentwickelt sowie der Aspekt der Filterung von Informationen hinzugenommen (Wolff, 2016a).

Die Untersuchung dieser Kristallisationspunkte der Interaktion lassen Akteursperspektiven sowie die Interaktion der Akteure miteinander besonders deutlich werden. Auf dieser Basis können Erkenntnisse für die Gestaltung von Planungsprozessen durch Planungsverantwortliche (Verwaltung, Politik) gewonnen werden. Aber auch für die alternativen Handlungsmöglichkeiten anderer Akteure wie z.B moderierende Planer*innen, freie Planer*innen, Marktakteure, zivilgesellschaftliche Akteure, etc. können Perspektiven eröffnet werden.

Durch die Hand-Offs entsteht aber auch ein wesentlicher Verständigungsprozess, der Kooperation in der Planung erst ermöglicht. In diesem Sinne „ist auf eine produktive Konfrontation unterschiedlicher Bezugssysteme hinzuwirken, um Innovationen und Lernschritte systematisch im Handeln der Akteure zu verankern. Durch die Konfrontation unterschiedlicher Referenzsysteme und ein aktives Kooperationsmanagement entstehen an deren Schnittstellen multidimensionale, multilaterale, offene und flexible Kooperationen (Hilpert, 2002, S. 85).“

Schön und Rein stellen fest, dass Forschung an den problematischen Stellen der Prozessgestaltung erforderlich ist, um eine Rückwirkung der Forschungsergebnisse auf die Praxis zu ermöglichen. Die sorgfältige Dokumentation des Handelns und Denkens der verschiedenen Akteure ermöglicht es, die dem jeweiligen Handeln zugrunde liegenden frames in ihrer komplexen Vermischung von individuellen und institutionellen Wertesystemen zu verstehen. So kann ein reframing ermöglicht werden (Schön & Rein, 1994, S. 195).

Hier zeigt sich, dass für ein Verständnis der Problematik von Schnittstellen in kommunikativ gestalteten Planungsprozessen eine Betrachtung der Hintergründe und Ausdrucksformen unterschiedlicher Akteursperspektiven erforderlich ist. Dieser multiperspektivische Blick lässt sich durch eine Betrachtung des Planungsprozesses mit einem planungskulturellen Ansatz erreichen. So kann ein Verständnis für die Kulturen der einzelnen Kollektive sowie für die in der Interaktion entwickelte Planungskultur erreicht werden (vgl. Abschnitt 2.4).

2.3 Exkurs: Akteurzentrierter Institutionalismus und der Kulturbegriff

Die Fokussierung auf die Perspektiven der einzelnen Akteure ist tatsächlich keineswegs neu. Bei der Untersuchung planerischer Prozesse wird häufig auf den Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus zurückgegriffen.

Der Akteurzentrierte Institutionalismus „sieht politisches Handeln als Ergebnis der Interaktionen zwischen strategisch handelnden, aber begrenzt rationalen Akteuren, deren Handlungsmöglichkeiten, Präferenzen und Wahrnehmungen weitgehend, aber nicht vollständig, durch die Normen des institutionellen Rahmens bestimmt werden, innerhalb dessen sie interagieren“ (Scharpf, 2000, S. 319).

Die Institutionen werden als Regelungssysteme verstanden, welche „die einer Gruppe von Akteuren offenstehenden Handlungsverläufe strukturieren“ (Scharpf, 2000, S. 77). Dabei werden die Institutionen durchaus im Sinne des Neo-Institutionalismus verstanden (Heinze, 2012, S. 56). Mayntz und Scharpf grenzen sich allerdings auch gegen weiter gefasste Institutionenbegriffe ab, die kulturelle Elemente, wie "handlungsprägende kognitive und symbolische Elemente" oder "nicht hinterfragte Praktiken des Alltagslebens", mit einbeziehen und bezeichnen sie als "krypto-deterministisch". Insti-

tutionen sollen nicht als "Ergebnis evolutionärer Entwicklung interpretiert und als gegeben genommen [werden], sondern sie können ihrerseits absichtsvoll gestaltet und durch das Handeln angebbarer Akteure verändert werden". Ein kultureles Verständnis der Handlungen innerhalb der Institutionen erlaube ihrer Auffassung nach keine wesentlichen Verhaltensänderungen. Sie gehen davon aus, dass ein solcher Institutionenbegriff nur für soziologische Theorien zur Untersuchung von Individualverhalten geeignet sei, nicht aber für "die Erklärung von Steuerungs- und Selbstorganisationsprozessen auf der Makroebene gesellschaftlicher Sektoren" (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 45–46).

Genau für diese Makroebene wurde der Akteurzentrierter Institutionalismus jedoch als maßgeschneiderte Forschungsheuristik entwickelt (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 39). Damit wird auch in der Maßstäblichkeit der Betrachtung ein wesentlicher Unterschied zur Untersuchung eines städtebaulichen Planungsprozesses deutlich. Hinzu kommt das Ausschließen kultureller Aspekte. Dem liegt jedoch auch ein anderes Kulturverständnis zugrunde, bei dem Kultur als verhaltensdeterministisch gesehen wird. Wenn wir jedoch von einem dynamischeren Kulturverständnis ausgehen, werden viele Überlegungen des Akteurzentrierten Institutionalismus durchaus verknüpfbar mit kulturellen Zugängen. Und rücken in den Blick, dass Kollektive innerhalb des kulturellen Settings eine Bandbreite von Handlungsoptionen haben und diese auch durchaus strategisch nutzen. Einige der auf der Spieltheorie basierenden Ansätze Scharpfs zu Interaktionsformen (2000) lassen sich dabei sinnvoll integrieren.

Akteure und Kollektive

In dieser Arbeit wird der Begriff Kollektiv synonym zum Begriff Akteur verwendet. Beide Begriffe beschreiben durch spezifische Gemeinsamkeiten verbundene Individuen. Während der Akteursbegriff des akteurzentrierten Institutionalismus sich dabei auf den Begriff der Institutionen bezieht, werden für das Kollektiv gemeinsame Standardisierungen als Kriterium etabliert (Hansen, 2009, 2011)

Im Sinne des akteurzentrierten Institutionalismus werden mit dem Begriff Akteur sowohl Individuen als auch komplexe Akteure, die als Einheiten modelliert werden können, bezeichnet. Die Art des Zusammenhalts der Individuen wird dabei differenziert: Von aggregierten Akteuren über kollektive Akteure (Koalition, Soziale Bewegung, Club, Verband) bis hin zu hierarchisch aufgebauten korporativen Akteuren. (Scharpf, 2000, S. 95–107). Die die Interaktion von Akteuren prägenden „Institutionelle(n) Faktoren bilden vielmehr einen - stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringierenden – *Handlungskontext*“ (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 43).

In dieser Arbeit verwende ich den Kulturbegriff von Hansen (2009, 2011). Hier wird das Individuum als Kulturträger verstanden. Die Kultur entsteht jedoch durch die gemeinsame Standardisierungen in Kollektiven, die je nach der Art der sie konstituierenden Gemeinsamkeiten unterschiedlichen Kollektivarten angehören und sind auf unterschiedliche Weise segmentiert (Hansen, 2011, S. 160–168). Die gemeinsamen Standardisierungen sind dabei nicht deterministisch für das Verhalten.

Die Akteure in Planungsprozessen können dementsprechend als Kollektive verstanden werden. Auch eventuell relevante individuelle Akteure sind in kollektive Strukturen eingebunden und handeln in der Regel als Vertreter*innen eines Kollektivs oder sind durch Kollektivzugehörigkeiten geprägt. Dabei gehören Individuen jeweils mehreren Kollektiven an und aktivieren diese Zugehörigkeiten Kontext abhängig (Schulz, 2010; Wolff, 2016b).

2.4 Planungskultur

Die räumliche Planung wird stark durch kulturelle Aspekte geprägt. Die Untersuchung von Planungskulturen ermöglicht es, „die nicht direkt greifbaren Faktoren, die das Handeln bestimmen, also subjektive Werte und Wahrnehmungsmuster, ideologische Grundhaltungen, Intuitionen, Traditionen und Wissensordnungen, die in ihrer Gesamtheit planerisches Handeln wesentlich beeinflussen“ zu berücksichtigen (Othengrafen et al., 2019, S. 158–159). Damit geht der planungskulturelle Zugang über die Analyse von Planungssystemen sowie die Betrachtung der Akteursinteraktionen in den Kategorien von rational-choice Ansätzen oder spieltheoretischen Zugängen hinaus (Peer & Sondermann, 2017; Reimer, 2012).

Die vorliegende Arbeit entwickelt hierbei einen Planungskulturbegriff, der davon ausgeht, dass sich die Planungskultur erst aus der Interaktion der Akteure (z.B. in einem spezifischen Planungsprozess) entwickelt. Dieser Ansatz geht auf den Kollektivwissenschaftlichen Ansatz von Hansen (Hansen, 2009, 2011) zurück. Hier wird nicht von einer homogenen Planungskultur ausgegangen, sondern davon, dass in der Interaktion aus der Divergenz der Akteurskulturen schließlich eine Vertrautheit mit der Differenz entsteht, die das verbindende Element der emergenten Planungskultur ist. Die Grundlagen dieses Ansatzes werden im Folgenden Beitrag ausführlich diskutiert:

ARTIKEL 1:

PLANUNG, KOLLEKTIVE UND KULTUREN – AKTEURSPERSPEKTIVEN IN DER PLANUNGSKULTUR

Wolff, A. (2016). Planung, Kollektive und Kulturen – Akteursperspektiven in der Planungskultur.

Veröffentlicht in:

disP - The Planning Review, 52(4), 55–66. <https://doi.org/10.1080/02513625.2016.1273670>

Planung, Kollektive und Kulturen – Akteursperspektiven in der Planungskultur

Almut Wolff

Abstract: The term *planning culture* is applied both in the sense of an analytical approach as well as in the sense of a normative concept for cooperative planning processes. In its implicit meaning the term always implies a notion of the plurality of the involved actors. Nevertheless, research on planning cultures aims to describe homogeneous cultural entities – on national or regional levels.

This article examines whether, in point of fact, planning cultures are constituted by the complexity of interactions among the involved actors. Recent research approaches question the traditional concept of homogeneous cultures and are evolving toward a concept of poly-collective cultures. This leads toward a notion of culture that provides the individual person with multiple affiliations to collectives and cultures. Following this model, culture is generated through interaction.

This text explores if this differentiation of actors within a culture is adoptable as a research approach for planning cultural research.

English title: Planning, Collectives and Cultures – Actor Perspectives in Planning Culture

Einleitung

In den letzten Jahren ist die Beteiligung zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure an Planungsprozessen ein in der Öffentlichkeit sehr präsent Thema. Im Planungsdiskurs ist das Thema spätestens seit den 1990er Jahren als «communicative turn» präsent (Healey 1992). Diese Öffnung von Planungsprozessen war auch ein zentraler Aspekt der ersten Publikationen zu «Planungskultur» im deutschsprachigen Raum (Keller et al. 1993; Selle 1993), in denen mit diesem Schlagwort für eine offenere Gestaltung von Planungsprozessen geworben wurde. Der Planungskulturbegriff wird in der Planungstheorie aber auch als analytischer Ansatz zum Verständnis von Planungsprozessen verstanden (Hohn, Reimer 2014; Knieling, Othengrafen 2009a; Levin-Keitel, Sondermann 2014; Othengrafen 2012; Reimer 2012; Reimer et al. 2014).

In der Untersuchung von Planungskulturen spielt der Umgang der Planer mit anderen an der Planung beteiligten Akteuren eine grosse Rolle. Dieser Artikel untersucht die Möglichkeiten, wie bei der empirischen Untersuchung von Planungsprozessen die Vielfalt der Akteure durch ein multiperspektivisches Konzept von Planungskultur(en) berücksichtigt werden kann. Im Text werden diese Überlegungen anhand von vier Leitfragen erörtert und am Beispiel städtebaulicher Planungsprozesse veranschaulicht:

1. Ist die Interaktion der in die Planung involvierten heterogenen Akteursgruppen ein konstituierendes Merkmal der Planungskultur?
2. Ermöglicht ein offener dynamischer Kulturbegriff die Berücksichtigung der Akteursperspektiven in planungskulturellen Untersuchungen?
3. Sind die kommunikativen Schnittstellen in Planungsprozessen Kristallisationspunkte der Planungskultur?
4. Wie entsteht aus divergenten Akteurskulturen eine Planungskultur?

Der erste Abschnitt gibt zunächst einen kurzen Überblick zum Stand der Planungskulturforschung und beleuchtet dabei insbesondere die Bedeutung der Interaktion von Akteuren für die Planungskultur: In Planungsprozessen wird eine Vielzahl von staatlichen, privatwirtschaftlichen sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren aktiv. Häufig stehen in der Planungskulturforschung die Kultur der Planer und deren Umgang mit anderen Akteuren im Fokus. Die Heterogenität als konstituierendes Element der jeweiligen Planungskultur tritt dabei häufig zugunsten einer vergleichenden Abgrenzung zu anderen Planungskulturen in den Hintergrund. Jedoch konstituiert sich eine Planungskultur erst in der Interaktion der heterogenen Akteure, so die These dieses Artikels.

Im Abschnitt «Kulturkonzeptionen» (2) wird die Herleitung des Kulturbegriffs für die Planungskulturforschung eingehender betrachtet. Anschliessend wird auf neuere Studien in den Kulturwissenschaften (Hansen 2011; Rathje 2009; Scheffer 2009a) eingegangen. In diesen spielt die Kritik an der – in vielen traditionellen Kulturkonzeptionen – konstruierten Homogenität von Kulturen eine zentrale Rolle. Kultur

Almut Wolff ist Architektin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachbereich Architektur der Jade Hochschule in Oldenburg. Zuvor Forschungsaufenthalt in Chile und Mexiko (DAAD). Seit 2014 ist sie Promovendin der Leibniz Universität Hannover zum Thema Akteursperspektiven in kommunikativ gestalteten Planungsprozessen.

wird hier nicht vorrangig über die erkennbaren Übereinstimmungen definiert und von anderen Kulturen abgegrenzt, sondern die Widersprüche, Konflikte und wechselnden Allianzen innerhalb der Kultur werden als prägende Elemente herausgearbeitet (Schulz 2009). In diesen Ansätzen wird von einem offenen Kulturbegriff ausgegangen, der von Kollektiven und Individuen als Kulturträgern ausgeht. Das Individuum gehört in diesem Verständnis einer Vielzahl unterschiedlicher Kollektive an, so dass aus der Interaktion von Individuen oder Kollektiven neue kollektive Strukturen und emergente Kulturen entstehen. In diesen findet nicht notwendigerweise eine Homogenisierung statt, sondern das verbindende Element ist die Vertrautheit mit der Differenz (Hansen 2009, Rathje 2006).

Die erörterten kulturwissenschaftlichen Ansätze werden im dritten Abschnitt herangezogen, um das Zusammenspiel zwischen verschiedenen Akteuren in konkreten städtebaulichen Planungsprozessen zu analysieren. Im Planungsprozess gibt es verschiedene Schnittstellen, bei denen die einzelnen Planungsschritte von der Verantwortung eines Akteurs in die eines anderen übergehen. Hier kommt den unterschiedlichen Handlungslogiken durch die jeweilige Filterung von Informationen, Zielen und Arbeitsergebnissen eine grosse Bedeutung zu. Die Verschiedenartigkeit der am Planungsprozess beteiligten Akteure und die Qualität ihrer Interaktionen sind daher an den Schnittstellen besonders deutlich ablesbar. Daher kann eine empirische Untersuchung der kommunikativen Schnittstellen zu einem besseren Verständnis der Planungskultur beitragen.

Im vierten Abschnitt wird modellhaft aufgezeigt, wie kulturwissenschaftliche Ansätze in die planungskulturelle Forschung integriert werden können. Das im Mittelpunkt dieses Konzeptes stehende Verhältnis der Kollektive zueinander wird für prozessspezifische Planungskulturen sowie für einen projektunabhängigen Kontext betrachtet.

In einem letzten Abschnitt werden in einer Schlussbetrachtung weitere Perspektiven für die empirische Planungskulturforschung ausgelotet.

1. Akteursbezug in der Planungskulturforschung

In Bezug auf die räumliche Planung findet der Begriff Planungskultur im deutschsprachigen Raum seit Beginn der 1990er Jahre Ver-

wendung (Keller et al. 1993). Aber erst Anfang der 2000er Jahre wird Planungskultur zum Schlagwort der Planungsforschung. Allerdings ist, parallel zur Vielfalt der Kulturbegriffe, bis heute keine einheitliche Begriffsdefinition entstanden. 2007 konstatiert Dietrich Fürst, die «Planungskultur [habe] nicht den Rang eines wissenschaftlichen Begriffs erlangt, sondern bestimmt lediglich einen wissenschaftlichen Fokus» (Fürst 2007: 1). Diesen beschreibt er als die «Einstellungen, Deutungsmuster und Werthaltungen, die Angehörige eines Handlungskollektivs teilen» (Fürst 2007: 2). Seitdem haben sich viele Arbeiten mit der Schärfung des Planungskulturbegriffes und der Entwicklung geeigneter empirischer Ansätze beschäftigt (Hohn, Reimer 2014; Knieling, Othengrafen 2009b; Levin-Keitel 2014; Levin-Keitel, Sondermann 2014; Othengrafen 2012, 2014; Reimer 2012; Reimer et al. 2014). In diesen Forschungsansätzen wird der Planungskulturbegriff als analytischer Ansatz zum Verständnis von Planungsprozessen aufgefasst.

Überwiegend werden vergleichende Untersuchungen von Planungskulturen durchgeführt, in denen nationale Planungskulturen (Knieling, Othengrafen 2009b; Othengrafen 2012; Sanyal 2005; Reimer et al. 2014; Othengrafen 2014) oder regionale bzw. lokale Planungskulturen (Levin-Keitel 2014; Levin-Keitel, Sondermann 2014; Reimer 2012) gegenübergestellt werden. Bei den Studien zu lokalen Planungskulturen liegt der Fokus auf der Betrachtung der trotz gleicher gesetzlicher Rahmenbedingungen auftretenden Unterschiedlichkeiten und deren kultureller Bedingtheit (Levin-Keitel, Sondermann 2014).

Hierbei wird vor allem das Planungs- und Steuerungsverständnis der professionellen Planer und dessen kulturelle Bedingtheit untersucht. Dabei wird «Planungspraxis [...] nicht als technokratisches Handwerk, sondern vielmehr als interpretative und kommunikative Tätigkeit verstanden, wodurch der kulturellen Gebundenheit von «planning professionals» und somit auch dem institutionellen Kontext des Planungshandelns eine besondere Bedeutung zugeschrieben wird» (Reimer 2012: 141). Ein zentraler Aspekt ist die Beobachtung, dass sich Planungskultur im Wechselspiel kultureller Codes, institutioneller Rahmenbedingungen und den individuellen Deutungsmustern der beteiligten Akteure sowie aus der Interaktion zwischen diesen Akteuren entwickelt (Othengrafen 2014: 4).

«Die Akteure bringen dabei jeweils eigene, durch ihren Arbeitsalltag oder ihre Lebenswelt

begründete Handlungslogiken ein. Das Ergebnis ist eine Vielzahl an potentiellen Konflikten zwischen den verschiedenen Handlungsrationaltäten der Akteure und bezüglich deren Vereinbarkeit mit den auf den verschiedenen Handlungsebenen etablierten Strukturen» (Werner 2012: 14).

Auf eine konkrete städtebauliche Planung bezogen entsteht in kommunikativ gestalteten Planungsprozessen ein «Prozessraum» (Hilpert 2002: 87–88), der von den Kulturen aller beteiligten Akteursgruppen geprägt ist, z.B. von Architekten, Planern, Politikern, Stadtverwaltungen, Träger öffentlicher Belange, Investoren sowie Einzelpersonen, Gruppen und Unternehmen mit Interessen im Planungsgebiet oder auch nur mit allgemeinem Prozessinteresse. Im Prozessraum treffen die Akteure mit ihren unterschiedlichen Motivationen, Erwartungen und Handlungskulturen aufeinander (Werner 2012).

Planungsentscheidungen werden dabei jedoch nicht in einer geschlossenen Laborsituation getroffen, in der alle Prozessbeteiligten an einem Tisch sitzen. Planung entsteht vielmehr in einem «Archipel der Öffentlichkeiten» in dem die beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteure keine einheitliche Öffentlichkeit darstellen, die nur gehört werden müsste, sondern die an Planungsprozessen Beteiligten gehören vielfältigen Interessensgruppen an (Selle 2013: 61–63).

Planung wird daher in komplexen iterativen Prozessen, in denen Macht, Entscheidungsbefugnisse und Ressourcen unterschiedlich verteilt sind, entwickelt. Es entsteht ein Spannungsfeld, in dem der Planung von den jeweiligen Akteuren verschiedene Bedeutungen zugeschrieben werden. Dies gilt aber nicht nur für das Planungsergebnis, sondern auch für den Prozess und die für geeignet erachteten Wege der Entscheidungsfindung. Die Unterschiedlichkeit dieser im Planungsprozess wirksamen werdenden Bedeutungszuschreibungen, impliziten Annahmen und Handlungsmuster ist somit ein integraler Bestandteil von Planungskultur. Eine Planungskultur, die als Kultur aller involvierten Akteure verstanden wird, konstituiert sich letztlich erst durch diese Interaktion.

2. Kulturkonzeptionen

Im Kontext von Kultur lassen sich die in Planungsprozessen wirksamen Akteursperspektiven sowie die daraus folgenden Handlungslogiken beschreiben und deuten. Kultur ist ein Begriff mit zahlreichen Definitionen, die ihre

Ursprünge in Ethnologie, Soziologie, Linguistik, Organisationstheorie sowie den Kulturwissenschaften haben. Allen gemeinsam ist die hohe Bedeutung, die der Kultur für das Verständnis sozialer Prozesse beigemessen wird.

Der Ethnologe Clifford Geertz betrachtet Kultur in seinem semiotischen Kulturbegriff als ein vom Menschen «selbstgesponnenes Bedeutungsgewebe» (Geertz 1983: 9). Kultur wird also in der Interaktion konstruiert und den Alltagshandlungen werden kulturell codierte Bedeutungen zugewiesen.

Der Kulturbegriff wird häufig auf Gesellschaften – im Sinne von Nationen oder ethnischen Gruppen – bezogen. Im wissenschaftlichen Diskurs um den Kulturbegriff besteht jedoch weitgehende Einigkeit, dass er auch auf grössere und kleinere Gruppierungen, soziale Kategorien oder Kollektive bezogen werden kann. Hierbei kann es sich zum Beispiel um Organisationen, Berufsgruppen, Altersgruppen, Gender oder Familien handeln (Hansen 2011; Hofstede 2005; Othengrafen 2012; Rathje 2009; Schein 2004).

Die Zugehörigkeit zu einer Berufsgruppe wie zum Beispiel Rechtsanwälte, Ingenieure, Architekten oder Planer bedeutet nicht nur den Erwerb spezifischen Wissens, sondern auch das Erlernen von spezifischen Werten und Normen, die dieses Berufsbild bestimmen (Schein 2004: 10). In den jeweiligen Berufsgruppen entsteht so eine spezifische Kultur. Planungskultur kann so auch als spezifische Sub-Kultur bezeichnet werden, in der alle Akteure, die am Planungsprozess beteiligt sind, durch das planerische Referenzsystem, innerhalb dessen sie handeln, geprägt sind (Othengrafen 2012: 54).

Die Erkenntnis der Binnendifferenzierung von Kulturen ist somit die Grundlage der vorliegenden Untersuchungen zur Planungskultur. Die Planungskulturforschung steht allerdings vor einem Dilemma: Einerseits soll das Planungs- und Steuerungsverständnis der professionellen Planer abgebildet werden. Andererseits sollen die an der Planung beteiligten zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteure – mit ihren divergierenden Kulturen – in das Konzept der Planungskultur einbezogen werden.

In Hinblick auf die divergenten Kulturen der Akteure im Planungsprozess und deren komplexen Interaktionen stellt sich darüber hinaus die Frage, ob Planungskultur sinnvoll als ein räumlich zugeordnetes homogenes Ganzes gedacht werden kann. In vergleichenden Studien und Forschungsansätzen liegt der Fokus auf den Unterschieden zwischen verschie-

denen Planungskulturen. Eingeführte Kulturdimensionen, die bestimmte kulturspezifische Aspekte definieren (Othengrafen 2012; Reimer, Blotevogel 2012), können im Kulturvergleich zu einem Bild der internen Homogenität der jeweiligen Kulturen beitragen, so dass die Binnendifferenzierung der Kulturen in den Hintergrund tritt. Eine möglicherweise mangelnde Ausdifferenzierung von Planungskulturen wird zum Beispiel in der Abgrenzung von Studien zu regionalen Planungskulturen gegenüber der Betrachtung nationaler Planungskulturen kritisch reflektiert (Reimer 2012: 47). Die in diesem Artikel formulierte These zielt jedoch nicht auf eine weitere Binnendifferenzierung von Planungskulturen ab, sondern darauf, die Heterogenität als konstituierendes Merkmal einer in der Interaktion entstehenden Planungskultur zu verstehen und alle an der Planung beteiligten Akteure als Kulturträger wahrzunehmen.

Aktuelle Ansätze der Kulturwissenschaften, Soziologie und Geschichtswissenschaften bezweifeln die dem Kulturbegriff traditionell zugrunde liegende Homogenitätsvermutung (Hansen 2011: 168–172; Rathje 2009: 83; Scheffer 2009a). Hansen beschreibt nationale Kulturen als polykollektive Gebilde. Zwar verfügen nationale Kulturen über einen formalen Überbau wie z. B. Gesetze. Die konstituierende Basis einer nationalen Kultur besteht jedoch aus heterogenen Kollektiven unterschiedlichster Art (siehe 2.2). Diese Eigenschaften kennzeichnen nationale Kulturen als «Dachkollektive». Diese erhalten ihre Einmaligkeit nicht durch die Besonderheit ihrer Bestandteile als solche, sondern erst durch das Spezifische des jeweiligen Konglomerats d. h. durch die spezifische Mischung und Verzahnung ihrer Bestandteile sowie durch deren Widersprüchlichkeiten (Hansen 2011: 177–178). Folgerichtig ist der Gegenstand des Interesses in Hansens Kulturbegriff nicht primär die Verknüpfung von Raum und Kultur, sondern der Fokus liegt auf kollektiven Strukturen, in denen spezifische Kulturen entstehen sowie auf deren Beziehungen zueinander (Hansen 2009). Dabei greift Hansen zunächst auf die Kulturdefinition von Edward Tyler (1891: 1) zurück: «Culture or Civilization, taken in its wide ethnographic sense, is that complex whole which includes knowledge, belief, art, morals, law, custom, and any other capabilities and habits acquired by man as a member of society». Auf dieser Basis entwickelt Hansen einen offenen Kulturbegriff, der das «Phänomen Kultur» auf die drei Faktoren «Standardisierung, Kommunikation und Kollektivität» reduziert (Hansen

2011: 32). Eine zentrale Rolle spielen die Kollektive. Hansen entwickelt den Kollektivbegriff als Alternative zu anderen in den Sozialwissenschaften gebräuchlichen Begriffen wie Gruppen oder Kategorien¹. Zwar ist das Individuum der eigentliche Kulturträger, jedoch entwickelt sich Kultur als kollektives Phänomen erst durch in den Kollektiven entwickelte Standardisierungen (Hansen 2011: 155).

2.1 Das Verhältnis von Individuum und Kollektiv

Ein Kollektiv konstituiert sich durch eine partielle Gemeinsamkeit von Individuen. Das Individuum selbst ist multikollektiv und bringt somit jeweils nur einen Teil seiner Persönlichkeit in die unterschiedlichen Kollektive ein (Hansen 2011: 157–160), so dass die Einzelnen über ihre Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Kollektiven auch an unterschiedlichen Kulturen teilhaben.

Dies gilt auch für Nationen oder Regionen: Quer zu den Dachkollektiven gibt es pankollektive Formationen, die sich aufgrund einzelner Standardisierungen quer zur Struktur der Dachkollektive bilden, wie zum Beispiel Sprachen oder spezifische Umgangsformen (Hansen 2011: 178). So kann das Individuum Kollektiven zugehörig sein, die nicht vollständig einem Dachkollektiv subsumiert werden können. Dies gilt zum Beispiel für Professionen, die quer zum Dachkollektiv Funktionsverwandtschaften aufweisen. (Hansen 2009: 175–181).

Die Vielzahl, der in einem Dachkollektiv agierenden Kollektive, wird als Polykollektivität bezeichnet. Die multiplen Kollektivzugehörigkeiten eines Individuums hingegen werden als Multikollektivität beschrieben (Hansen 2009: 116).

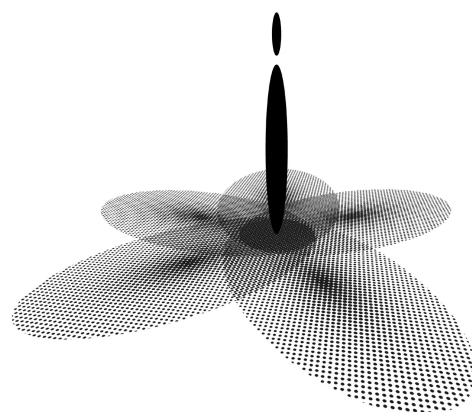
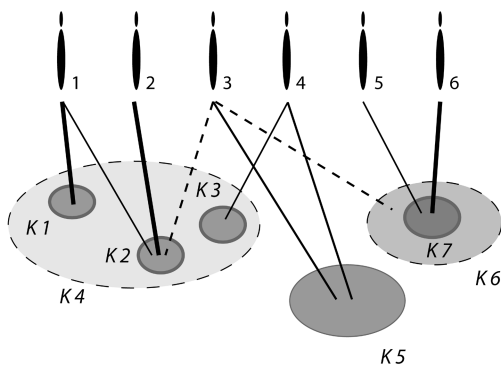


Abb. 1: Multikollektivität des Individuums.
(Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Rathje 2006)

Verdeutlichen lässt sich die individuelle Multikollektivität (Abb. 1) am Beispiel einer Stadtplanerin, die ein eigenes Büro führt. Sie ist Mitglied der Architektenkammer und gehört der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) an. Sie ist alleinerziehende Mutter, geht regelmässig mit Freunden in den Bergen wandern, spielt Volleyball im örtlichen Sportverein und ist überzeugte Radfahrerin. Wie in Abb. 1 dargestellt gehört sie somit unterschiedlichsten Kollektiven an, in die sie jeweils nur einen Teil ihrer Persönlichkeit einbringt, also jeweils unterschiedliche partielle Gemeinsamkeiten mit ihnen teilt.

Die konstituierende Gemeinsamkeit eines Kollektivs kann je nach Art des Kollektivs sehr unterschiedlicher Natur sein und auch das Ausmass der Gemeinsamkeit ist für die Konstitution des Kollektivs an sich nicht ausschlaggebend. So wird die Selbstdefinition als Radfahrerin zu weniger prägenden Standardisierungen führen als etwa die professionelle Zugehörigkeit. Auch der Rahmen der Kollektive ist unterschiedlicher Natur. So ist z.B. die Architektenkammer eine verfasste Institution, während Radfahrer als «Abstraktionskollektiv» (Hansen 2009: 26) nur eine Gemeinsamkeit haben und auch keine eindeutigen Kriterien der Zugehörigkeit feststehen.

Aus den genannten Beispielen lässt sich ablesen, dass die Zugehörigkeiten zu Kollektiven und deren Kulturen nicht immer trennscharf abzubilden sind. Um diese Unschärfen zu erfassen, schlägt Bolten (2011) das Bild der fuzzy-sets vor. Dabei geht er davon aus, dass in Bezug auf das Verhältnis des Individuums zu Kollektiv und Kultur stets Mehrwertigkeiten vorliegen, in denen eine Zugehörigkeit nur mit Unschärfen oder graduell erfasst werden kann.



Dies sei anhand einer fiktiven Konstellation aus der Welt der planenden Professionen exemplarisch erläutert (Abb. 2): Die dargestellten Individuen gehören jeweils mehreren Kollektiven an (K1–7). Gehen wir davon aus, dass die mit 1 bis 4 bezeichneten Individuen in planerischen Berufen arbeiten und somit dem Kollektiv der Planer (K4) zugehörig sind. Individuum 1 ist als freiberufliche Stadtplanerin Mitglied im SRL (K1) und in der Architektenkammer (K2). Dieser gehören auch Individuum 2 und Individuum 3 an. Hingegen ist Individuum 4 als Verkehrsplaner Mitglied der Ingenieurskammer (K3). Individuum 3 und Individuum 4 arbeiten in der Verwaltung (K5). Jeder von Ihnen fühlt sich den einzelnen Kollektiven in unterschiedlichem Masse zugehörig. Weitere lebensweltliche Kollektive wie z.B. Parteien (K7) und deren Wählerschaft (K6) ergänzen dieses Bild in ähnlich komplexen Schattierungen. Die Abbildung ist hier als vereinfachende Darstellung der Überlappungen realer individueller Zugehörigkeiten und ihrer reziproken Verschränkungen zu verstehen.

Der Grad der Beziehung der Individuen zu den einzelnen Kollektiven wirkt sich als reziproker Effekt auch auf die Entstehung einer Kultur aus. Personen, die sich einem Kollektiv sehr verbunden fühlen, werden dieses möglicherweise auch stärker prägen als andere. Ebenso können bei einer intensiven Verschränkung der Zugehörigkeiten einzelner Personen neue kollektive und kulturelle Zusammenhänge entstehen. «Eine solche 'fuzzy culture' ist dementsprechend eher beziehungs- als substanzorientiert aufzufassen: Sie definiert sich vor allem über die Intensität, mit der sich Akteure auf sie beziehen» (Bolten 2012: 31). Hierbei wird deutlich, dass das Individuum einerseits die Kollektive und Kulturen prägt, denen es angehört, andererseits aber auch von den in den einzelnen Kollektiven etablierten Gewohnheiten geprägt wird.

2.2 Kollektive und ihre Beziehungen

Innerhalb der Kollektive entwickelt sich eine Kultur. Dies geschieht durch kulturelle Standardisierungen, bei denen Verhaltensweisen, sprachliche Codes oder kollektive Deutungsmuster etabliert werden. Die Standardisierungen werden durch Kommunikation übermittelt. Dies kann sowohl durch direkten Kontakt geschehen als auch bewusst oder unbewusst durch ein latentes kollektives Wissen, das sich aus dem «kulturellen Gedächtnis» speist (Hansen 2011: 36–40). Am Beispiel von städtebau-

Abb. 2: Graduelle Kollektivzugehörigkeit und ihre Reziprozität. (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Bolten 2011)

lichen Planungsprozessen ist demzufolge von der Bildung kollektiver Kulturen unter den Akteuren auszugehen. Diese sind bei einigen Akteuren bereits aufgrund einer professions-spezifischen Kultur vorhanden, entstehen bei anderen Akteuren aber oft erst im Prozessraum des Planungsprozesses. Auf den konkreten Planungsprozess bezogen werden vor allem die Vorstellungen von sozialen und räumlichen Gestaltungszielen, der Gestaltung von Planungsprozessen, adäquaten Entwurfsprozessen, den Formen der Entscheidungsfindung sowie von Kommunikationsstilen als kollektive Standardisierungen wirksam.

Die am Planungsprozess beteiligten Akteursgruppen lassen sich als Interessenskollektive verstehen. Interessenskollektive werden allein durch die Gemeinsamkeit von Interessen und dem Engagement für deren Umsetzung konstituiert (Hansen 2011: 161). Einerseits bilden hier alle am Planungsprozess beteiligten Gruppen und Individuen ein gemeinsames Interessenskollektiv. Innerhalb dieses Kollektivs existieren jedoch verschiedene (divergierende) Interessenskollektive. Darüber hinaus können aus den beteiligten Gruppen und Individuen neue Interessenskollektive entstehen.

Im Verlauf des Prozesses können vor allem sogenannte Virulenzkollektive entstehen. Virulenzkollektive entstehen im direkten Kontakt und entwickeln in der Interaktion eine eigene Gruppenidentität. Dem Zusammengehörigkeitsgefühl kann durch das Schaffen eines formalen Rahmens (Vereinsatzung etc.) oder andere informelle Absprachen Ausdruck verliehen werden (Hansen 2011: 163–164). Dies geschieht zum Beispiel bei der Bildung einer Bürgerinitiative im Verlauf eines Planungsprozesses.

Die Kollektive gehen unterschiedliche Arten von Beziehungen miteinander ein. Hansen (2009: 52–54) nutzt die Metapher eines Schaltkreises, um die Beziehung von Kollektiven zu verdeutlichen. Die Kollektive verfügen über partielle Gemeinsamkeiten, die er als Kontaktpunkte beschreibt, durch die je nach Konstellation und konkreter Interaktion Strom fließt oder eben auch nicht. Das heißt, je nach kommunikativer Situation, zum Ausdruck gebrachten Positionen oder der spezifischen Konstellation anwesender Kollektive (Akteure) werden die situativ wechselnden Beziehungsqualitäten wirksam. So entwickelt sich eine Kultur, die sich durch das charakteristische Konglomerat seiner Kollektivbeziehungen auszeichnet. Diese Kulturbildung findet in fortlaufenden Wandlungsprozessen statt. «Kulturen [sind] vorstellbar als dynamische, kohä-

siv gebundene Netzwerke, die aus unzähligen kleineren und größeren Kollektiven bestehen» (Bolten 2009: 240).

Aus den Kollektivbeziehungen eines konkreten Planungsprozesses kann also eine projektspezifische Planungskultur entstehen. Die beteiligten Kollektive erzeugen durch ihre Kollektivbeziehungen ein «Kollektiv zweiten Grades», das im Gegensatz zu «Kollektiven ersten Grades» nicht primär aus Individuen entsteht, sondern aus heterogenen Kollektiven (Hansen 2009: 115). Dabei ist zu betonen, dass die Divergenz von Interessen und Einwirkungsmöglichkeiten sowie die Heterogenität der einzelnen Kulturen erhalten bleiben.

Die hier diskutierten Kulturkonzeptionen ermöglichen es anhand des Kollektivbegriffs eine Planungskultur als solche zu erfassen und dabei dennoch die Bedeutsamkeit der einzelnen Akteurskulturen als integrale Bestandteile der Planungskultur zu betrachten. So entsteht also explizit kein planungskulturelles Verständnis, dass innerhalb eines räumlich referenzier-ten Rahmens von einer homogenen Planungskultur ausgeht, sondern Planungskultur wird als dynamische Kultur verstanden, die sich in jedem Planungsprozess aus spezifischen heterogenen Akteurskulturen konstituiert.

3. *Interaktion der Akteurskulturen an den Schnittstellen des Planungsprozesses*

Die Heterogenität der Akteurskulturen prägt somit die interaktive Dynamik von Planungsprozessen. Welche empirischen Möglichkeiten bestehen jedoch für die Planungskulturforschung, diese Vielfalt zu erfassen? Ein Ansatzpunkt für die Betrachtung spezifischer Planungsprozesse entsteht an den kommunikativen Schnittstellen. Also immer dann, wenn eine Übergabe von manifesten Planungsergebnissen zwischen den Akteursgruppen erfolgt: Ergebnisse von öffentlichen Diskussionen werden zusammengefasst; eine Auslobung für einen Wettbewerb wird formuliert; ein Plan wird der Öffentlichkeit präsentiert; ein politisches Gremium fällt eine Entscheidung zur weiteren Planung; das Stadtplanungsamt erarbeitet den Bebauungsplan etc.

Diese Ergebnisse sind jeweils Produkte von Handlungsabläufen, in denen Informationen gefiltert werden. Das heißt, die jeweiligen Akteure geben einer Information Ausdruck und Gewicht, so wie es ihrer eigenen Handlungslogik entspricht. Dieses «hand-off» lässt sich mit der Übergabe eines Staffel-Stabs vergleichen

(Loh 2012: 33). Hier findet auch ein Wechsel der Modalitäten statt: Diskussion und Ergebnissicherung von öffentlichen Veranstaltungen erscheinen beispielsweise eher im Lichte demokratischer Diskussionskultur und professioneller Moderation. Hingegen folgen Verfahren wie die Aufstellung eines Bebauungsplanes, eindeutig festgelegten gesetzlichen Bestimmungen und werden entsprechend professionsüblichen Arbeitsweisen umgesetzt. Politische Debatten und Umsetzungsbeschlüsse wiederum folgen sowohl gesetzlichen Bestimmungen als auch aktuellen lokalen Diskursen und parteipolitischen Handlungslogiken. An dieser exemplarischen Aufzählung zeigt sich bereits, dass hier nicht nur die Akteure selbst mit ihren unterschiedlichen kulturellen Gebundenheiten aufeinandertreffen, sondern auch die einzelnen Schritte innerhalb desselben Planungsprozesses verschiedenen kulturellen Kontexten zugeordnet werden können.

Die Kooperation vieler Instanzen und Individuen mit unterschiedlichen Perspektiven erhöht an diesen Schnittstellen die Komplexität des Planungsprozesses. Damit stellen sie einerseits potentielle Bruchstellen (Loh 2012: 33–47) dar, andererseits können durch eine «produktive Konfrontation unterschiedlicher Bezugssysteme [...] multidimensionale, multilaterale, offene und flexible Kooperationen [entstehen]» (Hilpert 2002: 85). Somit zeigen sich in diesen Interaktionen wesentliche Aspekte projektspezifischer Planungskulturen.

Eine empirische Untersuchung von Planungskulturen – unter Berücksichtigung der sie prägenden Akteurskulturen – kann an diesen Schnittstellen ansetzen, da hier die Akteure (Kollektive) mit ihren unterschiedlichen Kulturen aufeinandertreffen. An diesen Kristallisationspunkten zeichnen sich die Unterschiedlichkeiten und Kongruenzen der Standardisierungen innerhalb der einzelnen Kollektive deutlich ab. Die für die einzelnen Abstimmungsprozesse wirksamen Qualitäten der Kollektivbeziehungen werden sichtbar. Aus diesen Kollektivbeziehungen lassen sich in der Folge Rückschlüsse auf die prozessspezifische Planungskultur ableiten.

4. Folgerungen für das Verständnis von Planungskultur

Aus dem Vorausgegangenen zeigt sich, dass alle an der Planung beteiligten Individuen und Kollektive in der empirischen Untersuchung als Kulturträger der Planungskultur wirken. Somit

beeinflusst der Fokus auf ausgewählte Kulturträger (z. B. Planer als Kollektiv) auch das Bild der untersuchten Planungskultur. Daher entsteht bei der Auswahl der untersuchten Kulturträger eine wesentliche Weichenstellung in Bezug auf Erkenntnismöglichkeiten. In diesem Sinne ist für die empirische Untersuchung zunächst zu fragen: Wird die Planungskultur als Kultur der planenden Professionen verstanden, in der dann auch deren kultureigene Standardisierungen des Umgangs mit anderen an der Planung beteiligten Akteuren untersucht werden? Oder liegt der Fokus der Untersuchung auf der gemeinsamen, aber heterogenen Kultur aller an Planung beteiligten Akteure?

Soll Planungskultur – wie es im Fokus der hier angestellten Überlegungen steht – als Kultur der an der Planung beteiligten Akteure verstanden werden, so muss die Akteurskonstellation abgebildet werden. Hier erscheint ein methodischer Rückgriff auf in der Planungsforschung bereits etablierte Forschungsansätze wie die Steuerungstheorie, die Governance-Theorie oder den akteurzentrierten Institutionalismus sinnvoll (Mayntz, Scharpf 1995; Scharpf 2000, Mayntz 2004; Werner 2012). Die vorhandene Systematik kann hier ein sinnvolles Gerüst darstellen und durch die Betrachtung der Kollektivbildung und kultureller Aspekte erweitert werden. Diese eher aus der Aussenperspektive entwickelte Definition der relevanten Akteure wird ergänzt durch Beschreibungen und Definitionen, die die Akteure selbst zu den beteiligten Kollektiven und deren Beziehungen geben. Die sog. emische Perspektive beschreibt das Wissen und die Interpretationen, so wie sie innerhalb einer Kultur kommuniziert werden (Berry 1999: 166). Damit ist es möglich, die Binnenperspektiven einer Kultur nachzuvollziehen, d. h. die Perspektiven der einzelnen Akteure auf Akteurskonstellation, Handlungsmotive und Kommunikationsformen.

Die innerhalb der Akteurskonstellation wirksamen Kollektivbeziehungen sind nicht statisch, sondern sie werden situativ virulent. So werden zum Beispiel je nach inhaltlicher Thematik unterschiedliche Koalitionen zwischen verschiedenen Akteuren gebildet in der Absicht in spezifischen Sachfragen eigene Ziele zu erreichen. Oder Kollektive setzen situationsabhängig verschiedene Handlungsweisen (konsensorientierte Diskussion, Proteste, rechtliche Schritte etc.) in der Interaktion mit den anderen Kollektiven ein. Diese selektiv und situationsabhängig aktivierbaren Beziehungsqualitäten entscheiden in Planungsprozessen über die Möglichkeiten der einzelnen Kollektive, auf das

Ergebnis einzuwirken sowie über die Eigenschaften des Planungsergebnisses.

Auch Individuen handeln bei Entscheidungsprozessen nicht immer gemäss nur einer ihrer Kollektivzugehörigkeiten, sondern geben situationsabhängig einer ihrer multiplen Zugehörigkeiten die Präferenz (Schulz 2009). In einem Planungsprozess wägt beispielsweise ein städtischer Planer bei Entscheidungen zwischen persönlichen politischen Affinitäten, professionsbezogenem Wissen, Solidarität gegenüber Kollegen sowie der Zugehörigkeit zu einer Verwaltungsabteilung (mit einer hierarchisch festgelegten Position in einer spezifischen Sachfrage) ab. So entstehen im Verlauf des Planungsprozesses vielschichtige Interaktionsebenen zwischen den Akteuren. Das situativ variierende Wechselspiel kann dabei auch als Voraussetzung für das Erarbeiten von Lösungen in komplexen Kollektiven verstanden werden (Schulz 2009). Wird Planungskultur als homogene Kultur verstanden, könnte in der Interaktion nur die Zugehörigkeit zum Kollektiv aller an der Planung beteiligten aktiviert werden, d.h. die weiteren Kollektivzugehörigkeiten der Akteure würden vollständig ausgeblendet. Oder die Heterogenität der Akteure würde ein stereotypes (rein aus einer Kollektivzugehörigkeit bedingtes) Verhalten erzeugen. In diesem Fall könnten keine kollektiven Lernprozesse stattfinden. Denn unter dem Paradigma der Homogenisierung können wechselnde Kooperationschancen innerhalb eines heterogenen Kollektivs nicht genutzt werden (Schulz 2009).

In empirischen Studien beobachtbar ist zunächst die in konkreten Planungsprozessen entstehende projektspezifische Planungskultur, die von den Kulturen aller beteiligten Akteursgruppen geprägt wird (siehe Abb. 3). Diese

kann unterschiedlich stark ausgeprägt sein: Sie kann nur grundlegende Kommunikationsweisen beinhalten, die für die planungsrelevante Entscheidungsfindung notwendig erscheinen. Es kann aber auch eine projektspezifische Planungskultur mit einer Vielzahl etablierter Standardisierungen entstehen.

Der Planungsprozess definiert hier den Rahmen der Interaktion der involvierten Kollektive. Dieser wird in Abb. 3 als Prozessraum dargestellt, in dem aus der Interaktion der Akteure (Kollektive) ein Interessenskollektiv entsteht. Die Individuen gehören dabei einem oder mehreren Kollektiven (K1–K7) an. Die exemplarisch dargestellten Kollektive sind alle am Prozess beteiligt, gehen jedoch nicht in ihm auf (Die Verwaltung betreut eine Anzahl weiterer Projekte; die BI engagiert sich z.B. für Baumerhalt auch ausserhalb des Planungsprozesses etc.). Die Kollektive bauen untereinander Beziehungen auf, diese gestalten sich jedoch in Intensität und Qualität unterschiedlich. So könnte man in einer projektspezifischen Planungskultur z.B. folgendes Setting antreffen: Die Verwaltung (K4) baut Beziehungen zu nahezu allen beteiligten Kollektiven auf. Die beteiligten freiberuflichen Planer (K7) oder die Investoren (K5) intensivieren ihre Beziehungen zu anderen Kollektiven jedoch nur sehr selektiv. Auch die Qualität dieser Beziehungen wird situativ bedingt variieren. Beispielsweise werden im Dialog zwischen Verwaltung und freiberuflichen Planern andere Beziehungsqualitäten zum Tragen kommen, als in einer öffentlichen Veranstaltung, an der beide Akteure gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Akteuren teilnehmen. So wird es in ersterer Situation eher um die Diskussion fachlicher – eventuell auch kontroverser – Positionen gehen, während gleichzeitig ein Verhältnis von Auftraggeber und Auftragnehmer zugrunde liegt. Im zweiten Beispiel könnten beide Akteure in einer Koalition die Rolle der Informierenden einnehmen.

Die Perspektive auf Planungskulturen als in der Interaktion entstehende Kulturen führt bei der empirischen Betrachtung spezifischer Planungsprozesse zu parallelen Beobachtungen aus aktuellen Ansätzen der interkulturellen Wirtschaftskommunikation. Denn trotz vorhandener Strukturen, in die ein Planungsprozess eingebettet ist, betritt die Planungskultur für die konkreten Akteure und das spezifische Planungsprojekt zunächst Neuland. «Einen besonders hohen Fragilitätsgrad weisen Kulturen an interkulturellen Schnittstellen auf, also dort, wo man ganz im Sinn der wörtlichen Übersetzung von lat. *communicare* gerade

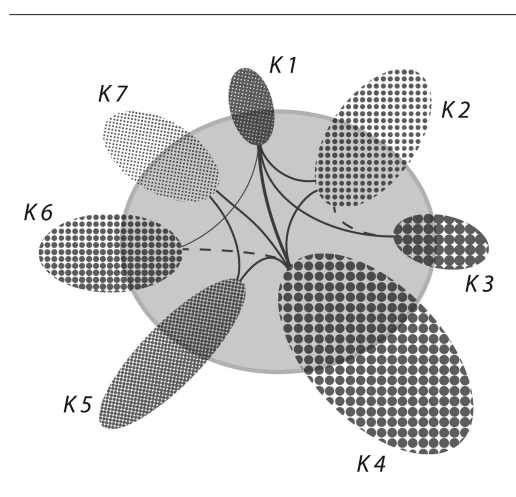


Abb. 3: Kollektive und Interaktionen in projektspezifischen Planungskulturen.
(Quelle: eigene Darstellung)

erst damit beginnt, etwas ‚gemeinschaftlich zu machen‘, wo Normalitäts- und Plausibilitätsregeln erst in mehr oder minder rudimentärer Form existieren und demzufolge ‚ausgehandelt‘ und neu konstituiert werden müssen» (Bolten 2009: 253).

Die Stabilisierung solcher emergenten Kulturen ist Thema interkultureller Forschung (Bolten 2009, Rathje 2006). Ein Aspekt der konstruktiven Gestaltung konkreter Planungsprozesse wäre somit durch interkulturelle Kompetenz gegeben. Diese «zeichnet sich dann vor allem dadurch aus, dass sie Interkulturalität in Kulturalität umwandelt und damit, je nach Handlungsziel der Interaktionspartner durch Normalitätserzeugung eine Grundlage für Kommunikationsfortschreibung, weitere Interaktionen, weitere Zusammenarbeit oder weiteres Zusammenleben schafft» (Rathje 2006: 18).

Auf konkrete Planungsprozesse bezogen bedeutet dies, dass die Beziehungen der Kollektive eine Virulenz erlangen können, in der eine polykollektive projektspezifische Planungskultur entsteht. Dies bedeutet, dass Kommunikationsformen etabliert werden sowie Formen von Entscheidungsfindungsprozessen von den Akteuren anerkannt werden oder zumindest allen Beteiligten bekannt sind. Planerische Zielvorstellungen – auch divergierende – sind Teil des gemeinsamen kommunikativen Repertoires. Die am Planungsprozess Beteiligten können die entstandenen Standardisierungen dechiffrieren und in das Konglomerat der projektspezifischen Planungskultur einordnen. Die Unterschiedlichkeit der sich aus den weiteren Kollektivzugehörigkeiten des Individuums ergebenden Perspektiven bleibt dabei erhalten. Eine Stabilisierung der gemeinsamen Kultur kann dabei erst durch das Anerkennen der sie konstituierenden Heterogenität geschehen (Rathje 2006).

Wenn statt einer projektspezifischen Planungskultur (im Rahmen eines konkreten Planungsprozesses) eine Planungskultur in einem erweiterten Kontext untersucht werden soll, stellt sich zunächst die Frage nach dem betrachteten Interaktionsfeld: Wird ein räumlicher Bezug hergestellt? Wird ein spezifisches Planungsfeld oder -format untersucht? Abhängig hiervon definiert sich das Feld der untersuchten Akteure.

Planungskulturen, die die konkreten Bezüge eines spezifischen Planungsprozesses verlassen, entstehen aus der Gleichzeitigkeit von projektspezifischen Planungskulturen in einem spezifischen räumlichen oder zeitlichen Kontext. Sie können aber auch aus der pro-

grammatischen Verknüpfung von Planungsprozessen, die durch vordefinierte Rahmenbedingungen oder Prozessstrukturen geprägt sind, entstehen. Darunter zu fassen wären z.B. Planungsprozesse innerhalb von bestimmten Programmen wie «Soziale Stadt» oder die «REGIONALE» in Nordrhein-Westfalen. Hier könnte von formatbezogenen Planungskulturen gesprochen werden.

In Bezug auf einen räumlichen Kontext, kann Raum jedoch nicht als Container verstanden werden, in dem eine Kultur gleichsam enthalten ist (Scheffer 2009b). Scheffer (2009b, 2009c) schlägt hier alternativ vor, die räumliche Verteilung spezifischer Standardisierungen zu analysieren oder kulturelle Eigenschaften eindeutig abgrenzbarer Kollektive (z.B. Organisationen, Institutionen etc.) zu untersuchen. In der empirischen Betrachtung projektübergreifender Planungskulturen stellt sich die Untersuchung der Kulturen aller beteiligten Akteure sehr komplex dar. Es ist davon auszugehen, dass die Zugehörigkeit der Akteure zur jeweiligen Planungskultur nur mit Unschärfen feststellbar ist.

Die Planungskultur selbst ist einem Kollektiv zweiten Grades zuzuordnen, das durch die Kollektive der involvierten Akteure konstituiert wird. Die einzelnen Kollektive wie z.B. Verwaltung, Politik, wirtschaftliche Akteure oder zivilgesellschaftliche Initiativen sind neben dem Planungskontext weiteren Kulturen verhaftet wie z.B. politischen Kulturen, Verwaltungskulturen, Wirtschaftskulturen. Auch die Kollektive der beteiligten Planer sind professionsspezifischen kulturellen Bezügen ausserhalb der jeweils betrachteten nationalen, regionalen oder formatbezogenen Planungskultur verbunden. Die kulturellen Gebundenheiten aller beteiligten Kollektive liegen somit quer zum Rahmen des Planungskontextes und können ihrerseits stark in die Planungskultur hineinwirken. Diese Verschränkungen verdeutlichen, dass Heterogenität ein konstituierendes Merkmal der Planungskultur ist.

5. Perspektiven für die Planungskulturforschung

Die Beobachtung konkreter kultureller Prozesse erfordert qualitative Ansätze und Fallstudien, in denen eine «dichte Beschreibung» (Geertz 1983) möglich ist. Dies ist methodisch aufwendig. Wenn jedoch Wissen über die kulturelle Bedingtheit von Planung generiert werden soll, so ist die Betrachtung von konkre-

ten Planungsprozessen unabdingbar. Denn nur aus der empirischen Dichte der Beobachtung kann übertragbares Wissen zu Planungskulturen entwickelt werden. «A theory of culture in interaction, rather than a culture in the abstract, helps us follow what Geertz called the informal logic of everyday life without losing sight of the broad webs of meaning that give some larger shape to those informal understandings» (Lichterman 2011: 79–80).

Angesichts der Komplexität und Fluidität kultureller Prozesse scheint es, als ob die Definition des Kulturbegriffs und seine Operationalisierung – mit Rittel und Webber (Rittel, Webber 1973) gesprochen – genauso «wicked» sein könnten, wie die Probleme der Planung selbst. Dennoch können planerische Entscheidungsprozesse ohne dieses komplexe kulturelle Umfeld nur unzureichend beschrieben werden. Die kulturellen Gebundenheiten der Akteure erklären nicht nur vergangene Prozesse, sondern liefern auch eine Matrix für die Ansatzpunkte möglicher Veränderungen.

Das im Artikel vorgestellte Planungskulturverständnis ermöglicht differenzierte empirische Forschungsansätze. Am Beispiel empirischer Untersuchungen zu einzelnen Planungsprozessen oder -formaten können dynamische Kulturbildungsprozesse verdeutlicht werden. Die Ergebnisse können dazu dienen, eine empirisch fundierte Wissensbasis aufzubauen und somit zur Untersuchung weitergesteckter Forschungssettings in der Planungskulturforschung beitragen.

Über die Definition der im jeweiligen Forschungssetting betrachteten Kulturträger kann auch die Kultur der planenden Professionen gezielt in den Fokus gerückt werden. Denn die Untersuchung der verschiedenen planerischen Kulturen – in Abhängigkeit von den unterschiedlichen Berufsbildern von Architekten, Landschaftsarchitekten, Stadtplanern, Raumplanern, Verkehrsplanern etc. – ist ein bislang nur unzureichend untersuchter Aspekt. Auch eine Diversifizierung professioneller Kulturen in Abhängigkeit von der Zugehörigkeit zu staatlichen Institutionen bzw. einer freiberuflichen Tätigkeit wäre hier von Bedeutung. Die Kenntnis dieser kulturellen Bezüge kann zur Weiterentwicklung der Ausbildungskonzepte für planerische Berufe beitragen.

Darüber hinaus kann die Anerkennung der Planungskultur als polykollektive Kultur aller an der Planung beteiligten Akteure die kommunikativen Spielräume innerhalb von Planungsprozessen sichtbar machen. Auf dieses Wissen kann bei der Gestaltung von kommunikativen Planungsprozessen zurückgegriffen werden.

nikativen Planungsprozessen zurückgegriffen werden.

Dabei ist der hier vorgestellte offene Kulturbegriff in Bezug auf konkrete Kulturbildungsprozesse und Interaktionen ein Ansatz, der dem Charakter von Planungsprozessen gerecht wird. Ein statischer und homogenisierender Kulturbegriff ist hingegen bei der Betrachtung von Planungskulturen wenig hilfreich. Mit einem auf Polykollektivität basierenden Kulturbegriff ist es möglich, das breite Spektrum der einzelnen Akteurskulturen im Kontext einer gemeinsamen Planungskultur darzustellen.

Anmerkung

- 1 Eine ausführliche Reflektion des Kollektivbegriffs bei Hansen im Verhältnis zu den in anderen wissenschaftlichen Disziplinen verwendeten Termini (Gruppe, Klasse, Kategorie etc.) findet in der Zeitschrift für Kultur- und Kollektivwissenschaft statt (Jammal 2015).

Literatur

- BERRY, J.W. (1999): Emics and Etics: A Symbiotic Conception. *Culture & Psychology*, 5(2), S. 165–171 (DOI: 10.1177/1354067X9952004).
- BOLTEN, J. (2009): Kultur als historisch vermittelte Reziprozitätsdynamik. In STROHSCHNEIDER, S.; HEIMANN, R. (Hrsg.), *Kultur und sicheres Handeln* (Schriftenreihe der Plattform Menschen in komplexen Arbeitswelten e.V.). Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 239–256.
- BOLTEN, J. (2011): Unschärfe und Mehrwertigkeit: «Interkulturelle Kompetenz» vor dem Hintergrund eines offenen Kulturbegriffs. In DREYER, W.; HÖSSLER, U. (Hrsg.), *Perspektiven interkultureller Kompetenz*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 55–70.
- BOLTEN, J. (2012): *Interkulturelle Kompetenz*. Erfurt: Landeszentrale für politische Bildung Thüringen.
- FÜRST, D. (2007): Planungskultur: Auf dem Weg zu einem besseren Verständnis von Planungsprozessen? *PND online*, III|2007, S. 1–15.
- GEERTZ, C. (1983): *Dichte Beschreibung. Beiträge zum Verstehen kultureller Systeme* (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 696). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- HANSEN, K.P. (2009): *Kultur, Kollektiv, Nation* (= Schriften der Forschungsstelle Grundlagen Kulturwissenschaft, 1). Passau: Stutz.
- HANSEN, K.P. (2011): *Kultur und Kulturwissenschaft. Eine Einführung* (= UTB Kulturwissenschaft, 1846). Tübingen [u.a.]: Francke.
- HEALEY, P. (1992): Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. *The Town Planning Review*, 63(2), S. 143–162 (DOI: 10.2307/40113141).

- HILPERT, M. (2002): *Angewandte Sozialgeographie und Methode. Überlegungen zu Management und Umsetzung sozialräumlicher Gestaltungsprozesse*. Habilitations-Schrift, Universität Augsburg (Angewandte Sozialgeographie, 47). Augsburg: Lehrstuhl für Sozial- und Wirtschaftsgeographie; Selbstverl. Lehrstuhl für Sozial- und Wirtschaftsgeographie Univ.
- HOFSTEDE, G. (2005): *Culture's consequences. Comparing values, behaviors, institutions and organizations across nations*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications.
- HOHN, U.; REIMER, M. (2014): Formatorientierte Regionalentwicklung in der Zwischenstadt – Planungskulturelle Anpassungsfähigkeit an Rhein und Ruhr im Vergleich. In ALTROCK, U. (Hrsg.), *Die Anpassungsfähigkeit von Städten: Zwischen Resilienz, Krisenreaktion und Zukunftsorientierung* (= Reihe Planungsgrundschau, 22). Berlin: Planungsgrundschau, S.315–342.
- JAMMAL, E. (Hrsg.) (2015): *Zeitschrift für Kultur- und Kollektivwissenschaft*, 1 (1), Bielefeld: Transcript.
- KELLER, D.A.; KOCH, M.; SELLE, K. (1993): «Entweder-Oder» und «Und» Erste Impressionen der Erkundungen zum Thema Planungskultur in vier Ländern. *DISP*, 115 [= *disP – The Planning Review*, 29 (4)] (DOI: 10.1080/02513625.1993.10556525), S.74–84.
- KNIELING, J.; OTHENGRAFEN, F. (2009a): En Route to a Theoretical Model for Comparative Research on Planning Cultures. In KNIELING, J.; OTHENGRAFEN, F. (Hrsg.), *Planning cultures in Europe: Decoding cultural phenomena in urban and regional planning* (Urban and regional planning and development series). Farnham, Surrey: Ashgate, S.39–64.
- KNIELING, J.; OTHENGRAFEN, F. (Hrsg.) (2009b): *Planning cultures in Europe. Decoding cultural phenomena in urban and regional planning* (Urban and regional planning and development series). Farnham, Surrey: Ashgate.
- LEVIN-KEITEL, M. (2014): Managing urban riverscapes: towards a cultural perspective of land and water governance. *Water International*, 39 (6) (DOI: 10.1080/02508060.2014.957797), S.842–857.
- LEVIN-KEITEL, M.; SONDERMANN, M. (2014): Planerische Instrumente in lokalen Kontexten – Einblicke in die Vielfalt von Planungskulturen. In GROTHEER, S.; SCHWÖBEL, A.; STEPPER, M. (Hrsg.), *Nimm's sportlich – Planung als Hindernislauf*. 16. Junges Forum der ARL, 29. bis 31. Mai 2013 in Kaiserslautern. (= Arbeitsberichte der ARL, 10). Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S.172–192.
- LICHTERMAN, P. (2011): Thick Description as a Cosmopolitan Practice: A Pragmatic Reading. In ALEXANDER, J.C.; SMITH, P.D.; NORTON, M. (Hrsg.), *Interpreting Clifford Geertz: Cultural investigation in the social sciences*. (Cultural sociology). New York: Palgrave Macmillan, S.77–92.
- LOH, C.G. (2012): Four Potential Disconnects in the Community Planning Process. *Journal of Planning Education and Research*, 32 (1) (DOI: 10.1177/0739456X11424161), S.33–47.
- MAYNTZ, R. (2004): *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?* MPIfG Working Paper, No. 04/1 (MPIfG Working Paper).
- MAYNTZ, R.; SCHARPF, F.W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In MAYNTZ, R.; SCHARPF, F.W. (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung* (= Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsordnung Köln, 23). Frankfurt am Main: Campus-Verlag, S.39–72.
- OTHENGRAFEN, F. (2012): *Uncovering the unconscious dimensions of planning. Using culture as a tool to analyse spatial planning practices*. Farnham, Surrey, Hamburg: Ashgate.
- OTHENGRAFEN, F. (2014): The Concept of Planning Culture: Analysing How Planners Construct Practical Judgements in a Culturised Context. *International Journal of E-Planning Research*, 3 (2) (DOI: 10.4018/ijep.2014040101), S.1–17.
- RATHJE, S. (2006): Interkulturelle Kompetenz – Zustand und Zukunft eines umstrittenen Konzepts. *Zeitschrift für Interkulturellen Fremdsprachenunterricht*, 11 (3).
- RATHJE, S. (2009): Der Kulturbegriff – Ein anwendungsorientierter Vorschlag zur Generalüberholung. In MOOSMÜLLER, A. (Hrsg.), *Konzepte kultureller Differenz*. (= Münchener Beiträge zur interkulturellen Kommunikation, 22). Münster: Waxmann, S.83–106.
- REIMER, M. (2012): *Planungskultur im Wandel. Das Beispiel der REGIONALE 2010* (= Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung, 3). Detmold: Rohn.
- REIMER, M.; BLOTEVOGEL, H.H. (2012): Comparing Spatial Planning Practice in Europe: A Plea for Cultural Sensitization. *Planning Practice and Research*, 27 (1) (DOI: 10.1080/02697459.2012.659517), S.7–24.
- REIMER, M.; GETIMIS, P.; BLOTEVOGEL, H.H. (Hrsg.) (2014): *Spatial planning systems and practices in Europe. A comparative perspective on continuity and changes*. London: Routledge.
- RITTEL, H.W.; WEBBER, M.M. (1973): Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4 (2), S.155–169.
- SANYAL, B. (Hrsg.) (2005): *Comparative planning cultures*. New York, NY: Routledge.
- SCHARPF, F.W. (2000): *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung* (= UTB für Wissenschaft Uni-Taschenbücher Politikwissenschaft, 2136). Opladen: Leske + Budrich.
- SCHAEFFER, J. (2009a): Einführung des Gesamtherausgebers: Auf der Suche nach neuen Kulturträgern. *interculture journal: Online Zeitschrift für interkulturelle Studien*, 8 (8), S.1–6.
- SCHAEFFER, J. (2009b). Die räumliche Verabsolutierung von kultureller Differenz: Konzeptionelle

- Probleme und Alternativen. In MOOSMÜLLER, A. (Hrsg.), *Konzepte kultureller Differenz* (= Münchener Beiträge zur interkulturellen Kommunikation, 22), Münster: Waxmann, S. 107–120.
- SCHEFFER, J. (2009c). Gefangen im Container – Kulturvergleiche und ihre räumliche Vorbestimmung am Beispiel des Filmes «Willkommen bei den Sch'tis». *interculture journal: Online Zeitschrift für interkulturelle Studien*, 8 (10), S. 19–34.
- SCHEIN, E.H. (2004): *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- SCHULZ, M. (2009): Kann man komplexe transnationale Kollektive beschreiben, ohne unzulässig die Komplexität zu reduzieren? Einige Anregungen zu einem neuen Modell zur Kollektivbeschreibung. *interculture journal: Online Zeitschrift für interkulturelle Studien*, 8 (8), S. 59–86.
- SELLE, K. (1993): Versuch über Planungskultur: Zustandsbeschreibungen und Einordnungen. In BÄRSCH, J.; BRECH, J. (Hrsg.), *Das Ende der Normalität im Wohnungs- und Städtebau: Thematische Begegnungen mit Klaus Novy*. Darmstadt: Verlag für wissenschaftliche Publikationen, S. 195–219.
- SELLE, K. (2013): *Über Bürgerbeteiligung hinaus. Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte*. Detmold: Rohn.
- TYLER, E.B. (1891): *Primitive culture. Researches into the development of mythology, philosophy, religion, language, art and custom*. London: John Murray.
- WERNER, S. (2012): *Steuerung von Kooperationen in der integrierten und sozialen Stadtentwicklung. Machtverhältnisse und Beteiligung im Prozessraum* (Stadtforschung aktuell). Wiesbaden: Springer VS.

Dipl. Ing. Almut Wolff
 Jade Hochschule
 Fachbereich Architektur
 Institut für Architektur und
 Städtebau Oldenburg (IASO)
 Ofener Str. 16/19
 26121 Oldenburg, Deutschland
 almut.wolff@jade-hs.de

2.4.1 Machtressourcen und Legitimitätskonstruktionen

Im Zuge der empirischen Untersuchung rückten zwei im vorangehenden Artikel nur knapp erwähnte Aspekte in den Vordergrund. Sie erscheinen als wichtige Aspekte der Planungskultur daher sei hier kurz darauf eingegangen.

Bereits im vorausgehenden Artikel wurde festgestellt: „Planung wird daher in komplexen iterativen Prozessen, in denen Macht, Entscheidungsbefugnisse und Ressourcen unterschiedlich verteilt sind, entwickelt“ (Wolff, 2016b, S. 57). In der Beobachtung konkreter Planungskulturen wird deutlich, dass dieses Verständnis von Macht als Konstellation von Akteuren mit unterschiedlichen Machtressourcen die Handlungsmöglichkeiten der Akteure wesentlich prägt. Jedoch zeigt sich auch, dass Machtverhältnisse in der Interaktion immer wieder neu austariert werden (Wolff, 2020b).

In diesem Sinne folgt der in dieser Arbeit verwendete Machtbegriff den Überlegungen von Norbert Elias. Er betont den Prozesscharakter der Macht. In komplexen gesellschaftlichen Interdependenzen müssen Machtbalancen immer wieder neu ausbalanciert werden, dabei entstehen komplexe Interdependenzgeflechte (Machtfigurationen). Dies bedeutet nicht die Herstellung eines Gleichgewichts, sondern lediglich eine dynamische Reziprozität der Machtbeziehungen. Dies gilt sowohl für die Mikroebene wie für die Makroebene der Macht, also sowohl für konkrete soziale Situationen als für gesellschaftliche Herrschaftsordnungen (Imbusch, 2012).

Vor diesem Hintergrund können die Dynamiken in den Machtbeziehungen zwischen den, in den Planungsprozess involvierten, Kollektiven analytisch betrachtet werden. Die Machtbalancen werden unter Einsatz unterschiedlicher Machtressourcen ausgehandelt.

Dies gilt sowohl für relativ stabile Konstellationen, denn selbst die stabilsten Machtbeziehungen müssen aktiv gepflegt und von neuem geschaffen werden, als auch für konkrete Aushandlungsprozesse in noch nicht etablierten Konstellationen. Hierbei können die strukturell schwächeren Akteure nur auf die Macht des rationalen Argumentes oder Aktionsformen jenseits der unmittelbaren politischen Debatte setzen (Flyvbjerg, 1998, S. 229–233). Auch die den Prozess gestaltenden Akteure können die Unterstützung der strukturell schwächeren Akteure zur Implementierung des Projektes benötigen. Bei diesen Aushandlungsprozessen nimmt die Frage der Legitimität als Ressource in einem kommunikativ gestalteten Planungsprozess eine wichtige Rolle ein.

Legitimität lässt sich dabei „nicht direkt aus institutionellen Attributen“ ableiten (Schneider, 2012, S. 188). „In Legitimationsprozessen interagieren Regierende und Bürger, Legitimität wird also zum *relationalen* Konzept. Regierende formulieren Legitimitätsansprüche, deren gesellschaftliche Anerkennung stets aufs Neue durch Praktiken der (Selbst-)Legitimation zu sichern ist“ (Schneider, 2012, S. 187). Der Anspruch demokratisch gestalteter Stadtentwicklung macht die verschiedenen Facetten der Legitimitätskonstruktion (Scharpf, 1998; Schmidt, 2013) zur von den Akteure begehrten und genutzten Ressource.

Der Frage nach den Machtbeziehungen, dem Einsatz von Machtressourcen und der Konstruktion von Legitimität im Planungsdiskurs wird in zwei weiteren Artikeln (Wolff, 2019a, 2020b) vertiefend nachgegangen (vgl. Abschnitte 6.5 und 6.6).

3 Forschungsdesign und Methodik

3. Forschungsdesign und Methodik

Die unterschiedlichen Perspektiven und Einflussmöglichkeiten von Akteuren in städtebaulichen Planungsprozessen sowie das Entstehen einer gemeinsamen Planungskultur zu untersuchen, war Ziel dieser Arbeit. Wesentlich für die Besonderheiten einer Planungskultur wird dabei die Diversität der Diskussions- und Entscheidungsarenen erachtet. Die Interaktion der Akteure und die Aushandlungsprozesse über das Planungsergebnis werden auch im Kontext der Gestaltung der Kommunikation im Planungsprozess analysiert.

Der empirischen Arbeit voraus ging die theoretische Recherche, um geeignete analytische Ansätze für die Untersuchung der Fragestellung zu identifizieren. Wie im vorausgehenden Kapitel dargestellt, wurde der Begriff der Planungskultur als analytischer Ansatz betrachtet. Geleitet von den Vorüberlegungen zur Divergenz der Akteursperspektiven wurde auf der Grundlage entsprechender Kulturwissenschaftlicher Ansätze ein eigener planungskultureller Ansatz entwickelt. Um die eingangs formulierten Fragestellungen zu untersuchen und den entwickelten analytischen Ansatz auch in der Empirie zu erproben, wurde ein konkreter Planungsprozess untersucht. Anhand dieser Fallstudie werden die Fragestellungen der Arbeit diskutiert und der Planungskulturansatz weiterentwickelt.

3.1 Die Fallstudie: Das Neue Hulsberg-Viertel

Als Fallstudie wurde der Planungsprozess für das Neue Hulsberg-Viertel in Bremen gewählt (vgl. auch Projektsteckbrief). Der untersuchte Planungsprozess erscheint aufgrund der formulierten, für aktuelle Quartiersplanungen prototypischen, Planungsziele sowie aufgrund der als Modellprojekt initiierten kommunikativen Gestaltung des Prozesses (vgl. auch Kapitel 4 und 5) ein sehr geeignetes Fallbeispiel.

In seinem Plädoyer für wissenschaftliches Arbeiten mit Fallstudien beschreibt Flyvbjerg Kriterien für die Auswahl von Fallstudien (2016, S. 230). Dabei betont er, dass möglicherweise mehrere dieser Kriterien auf eine Fallstudie zutreffen können. Dies scheint der Fall beim Neuen Hulsberg-Viertel zu sein: In seiner Entsprechung der aktuell planerisch propagierten Planungsziele scheint das Planungsvorhaben als paradigmatischer Fall („paradigmatic case“). Aus der Perspektive der - durch das Paradigma des communicative turns geprägten – Planungstheorie trifft dies auch auf die zu Beginn des Vorhabens angekündigte offene kommunikative Gestaltung des Planungsprozesses zu. Im Verhältnis zur aktuell üblichen Planungspraxis lässt die sehr frühzeitige Öffnung des Planungsprozesses für Bürgerbeteiligung und die angekündigte Rolle als Modellprojekt für Bremen den Planungsprozess hingegen als kritischer Fall („critical case“) erscheinen.

Flyvbjerg sieht die Untersuchung kritischer Fälle dazu geeignet „to achieve information that permits logical deductions of the type, ‚If this is (not) valid for this case, then it applies to all (no) cases.‘“ (2016, S. 230). Paradigmatische Fälle hingegen erlauben es die gewonnenen Erkenntnisse als mögliche Analogien für vergleichbare Prozesse zu verstehen.

Das hieße, wenn sich das Projekt aufgrund einer vorbildlichen Umsetzung des Modellvorhabens tatsächlich als kritischer Fall erweisen sollte, könnten die Erkenntnisse den „best case“ der kommunikativen gestalteten Planung abbilden. Sollte der Prozess jedoch vor allem aufgrund der postulierten Ziele und der intendierten offenen Gestaltung des Prozesses bewertbar sein, würden die Ergebnisse als Analogien für andere vergleichbare Prozesse dienen können.

Unter diesen Vorzeichen erschien der Planungsprozess für das Neue Hulsberg-Viertel für die Fragestellungen dieser Arbeit eine sehr geeignete Fallstudie zu sein. Darüber hinaus war ein sehr guter „Feldzugang“ zu erwarten. Denn durch den in der Stadtbürgerschaft gefassten Beschluss zur Durchführung eines Bürgerbeteiligungsverfahrens mit Modellcharakter für die Stadt Bremen (Bremische Bürgerschaft, 2010b) konnte davon ausgegangen werden, dass aufgrund des breiten öffentlichen Interesses eine hohe Bereitschaft besteht, zwischen den unterschiedlichen Akteursgruppen eine konstruktive Kommunikation zu erreichen. Darüber hinaus war eine hohe Transparenz des Verfahrens zu erwarten. Dieses Setting schien daher sehr geeignet für eine Untersuchung der Auswirkung der verschiedenen Akteurskulturen auf Planungsprozess und -ergebnis.

Ziel war es dabei auch, eine ausreichende Tiefe der Dokumentation zu ermöglichen, denn um die Wirkungen des Handelns der verschiedenen Akteure „zu identifizieren, bedarf es mithin neutral, detailliert und über ausreichend lange Zeiträume dokumentierter Prozesse und ihrer multiperspektivischen Einschätzung“ (Selle, 2013, S. 14).

Durch die seit 2011 erfolgte Begleitung und Dokumentation des Planungsprozess wurde eine gute Grundlage zu einer vertiefenden Analyse des Falles erarbeitet. Das Thema der Akteursperspektiven wurde dabei im Kontext von Planungskultur analysiert. Insbesondere sollte erprobt werden, ob der entwickelte analytische Ansatz zur Planungskultur geeignet ist, um Konvergenz und Divergenz von Akteursperspektiven zu erfassen. Der in dieser Arbeit entwickelte Ansatz versteht Planungskultur als in der Interaktion entstehende polykollektive Kultur aller an der Planung beteiligten Akteure (Wolff, 2016b). Daraus ergibt sich die Herausforderung durch die gewählte Methodik die Komplexität der Interaktion in der notwendigen Dichte der Beschreibung darzustellen.

Daher orientiert sich die Wahl der Methoden an der qualitativen Sozialforschung insbesondere auch ethnografischen Sichtweisen. Als grundlegenden Ansatz zur Kulturanalyse entwickelt Clifford Geertz den Begriff „Dichte Beschreibung“. Ziel ist die Sammlung „reichhaltiger Daten“ für eine Beschreibung der kulturellen Phänomene in ausreichender „Dichte“, so dass eine Interpretation der Daten eine Schlussfolgerung auf die Bedeutung der untersuchten Aussagen, Handlungen und Artefakte zulässt (Geertz, 1983).

Die den Prozess begleitende Beobachtung der Planungen für das Neue Hulsberg-Viertel stellte eine besondere Gelegenheit dar, einen Planungsprozess in „Echtzeit“ zu untersuchen, statt im Nachhinein die ex-post Betrachtungen der Akteure zu erfahren. Die Entwicklung der Narrative und die stattfindenden Umdeutungen durch die Akteure konnten so parallel zum Fortschreiten der Planung beobachtet werden.

Gleichzeitig stellt diese Vorgehensweise auch eine Herausforderung dar, da die analytische Distanz immer wieder neu durch reflektierende Momente hergestellt werden muss. Dem Thema der Planungskultur scheint mir jedoch eine ethnografische Arbeitsweise mit ausgeprägter Arbeit im Feld am angemessensten zu sein. Dabei werden auch die analytischen Ansätze mit den Entwicklungen des Prozesses und den währenddessen gewonnenen Ergebnissen weiterentwickelt.

Steckbrief: Das Neue Hulsberg-Viertel

Planungsgebiet:

14 ha in innenstädtischer Lage im Ortsteil Hulsberg (Östliche Vorstadt) in Bremen

Ehemaliges Krankenhausgelände mit Teil denkmalgeschützten Gebäuden sowie hohem Anteil an Grünflächen mit altem Baumbestand.

Planungsaufgabe:

Konversion des Krankenhausgeländes und Planung eines neuen Quartiers mit kleinteiliger Nutzungsmischung in Nachbarschaft zum Klinikneubau. Kleinteilige Nutzungsmischung, jedoch überwiegend Wohnen (etwa 1100 WE), davon 30% geförderter Wohnungsbau und 20% Baugemeinschaften. Das Planungskonzept sieht eine, die Altbauten integrierende, Blockrandbebauung vor. Sie sind als Teilquartiere um eine Grüne Mitte gruppiert. Das Mobilitätskonzept sieht Parkraum ausschließlich in Quartiersgaragen am Gebietsrand vor und stärkt Rad- und Fussverkehrs sowie Sharingkonzepte. Das Projekt ist durch politische Beschlüsse von Anfang an als Modellprojekt in Bezug auf Nachhaltigkeit und Beteiligung im Planungsprozess konzipiert.

Kontext

Das Klinikum Bremen-Mitte plante die Konzentration auf einen Neubau vor allem zur Effizienzsteigerung. Der senatseigene Klinikkonzern befindet sich in einer angespannten ökonomischen Situation. Die freierwerbenden Grundstücke sollen nach dem Verkauf die Bilanz des Klinikums möglichst weitgehend ausgleichen. Daher entsteht 2010 durch die politische Entscheidung das „Hulsberg-Quartier sozial, ökologisch und demokratisch zu gestalten“ ein Spannungsfeld: Erlöserwartung und Planungsziele müssen unter diesen divergierenden Anforderungen abgewogen werden.

Art der Konzeptentwicklung

Entwicklung der Planungsziele unter Beteiligung der Öffentlichkeit; Städtebaulicher Entwurf in Gutachterverfahren

Themen der öffentlichen Erörterungen

Mobilität; Umgang mit Bestandsgebäuden, Freiraum und Baumbestand; Nutzungsmischung; soziale Mischung und bezahlbarer Wohnraum; Nachhaltigkeit; Erlöserwartungen aus Grundstücksverkäufen

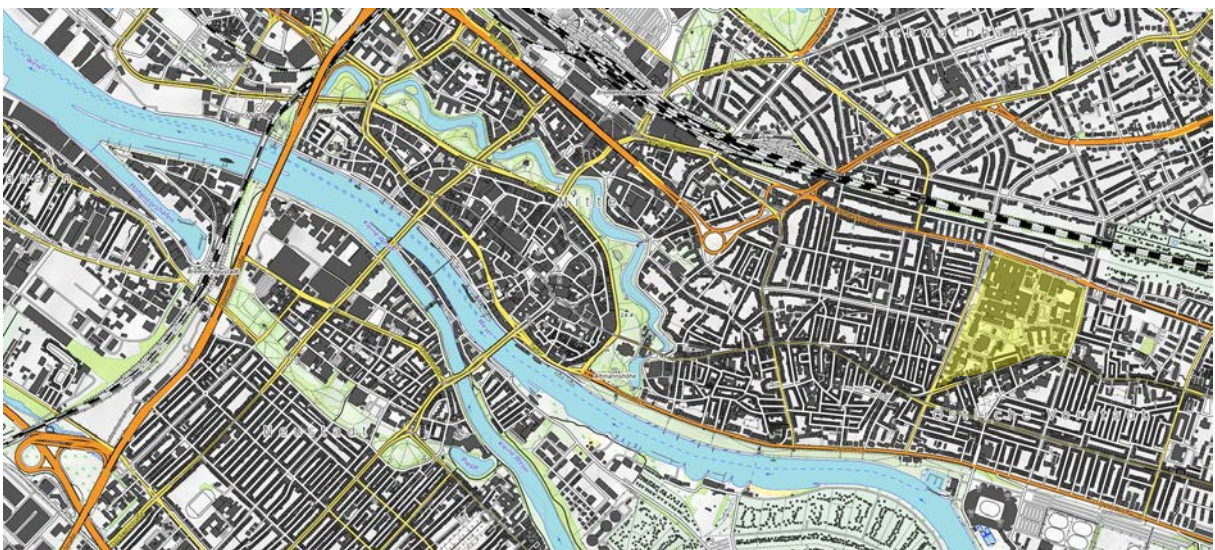


Abb. 3: Das Neue Hulsberg-Viertel liegt nur wenige Minuten vom historischen Stadtzentrum entfernt (basierend auf: Kartengrundlage OpenTopoMap (CC-BY-SA))

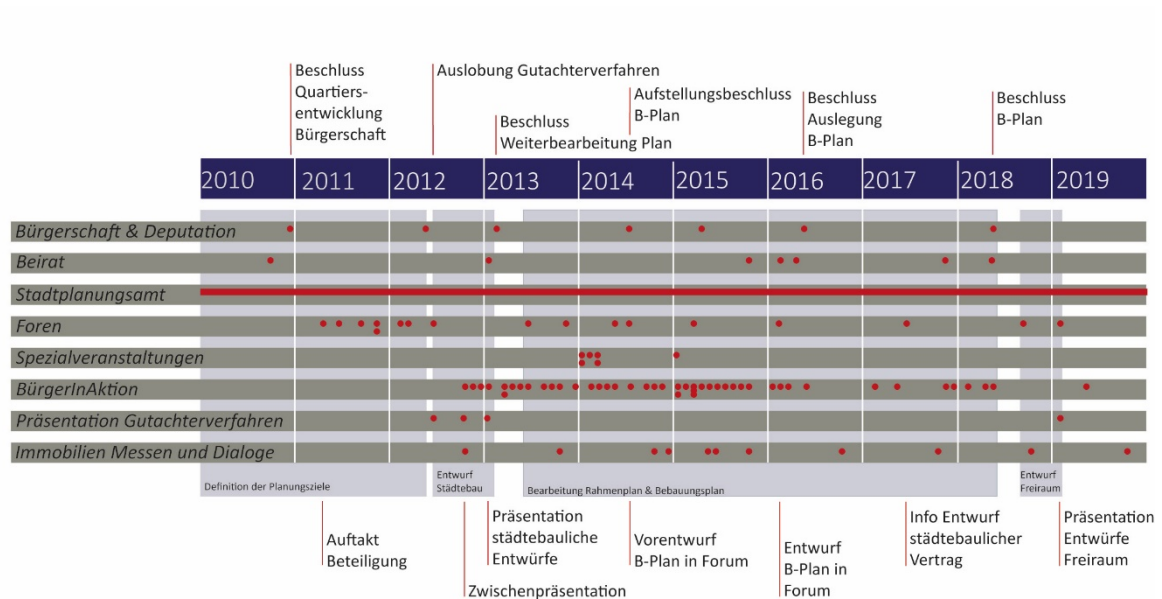


Abb. 4: Entwicklung der Planung in den anhand der verschiedenen Arenen

Chronologie:

2004 Verkauf der Flächen (8,5 ha) und kompakterer Klinikneubau durch das Klinikum Bremen Mitte angekündigt

2005 Machbarkeitsstudie von Grontmij & Gfl Planungs- und Ingenieurgesellschaft GmbH

2006 – 2007 öffentliche Veranstaltungsreihe und Ideenworkshops (organisiert von Beirat Östliche Vorstadt, Architektenkammer Bremen, AG Klinikum und der Feministischen Organisation von Planerinnen und Architektinnen (FOPA))

Juni 2007 Beschluss erster B-Plan 2364

November 2010 Gründung der Gesellschaft zur Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG (GEG)

Dezember 2010 Senatsbeschluss: Hulsberg-Quartier sozial, ökologisch und demokratisch gestalten.

April 2011 – März 2012 Erste Phase der Bürgerbeteiligung zur Entwicklung der Planungsziele (Auftaktveranstaltung, Quartiersbegehung und sechs öffentliche Foren)

Mai 2012 – Januar 2013 Gutachterverfahren (mit öffentlicher Zwischen- und Endpräsentation)

Oktober 2012 Erstes Treffen der Initiative „Hulsberg+tal“ (später BIA)

Februar 2013 Baudeputation beschließt die Weiterbearbeitung des ausgewählten städtebaulichen Entwurfs

Mai 2013 Gründung der BürgerInAktion (BIA)

Juni 2013 Öffentliche Infoveranstaltung zum Verfahrensstand



Abb. 5: Städtebaulicher Entwurf (2013)
Lorenzo Architekten, Relais
Landschaftsarchitekten und Argus Verkehrsplaner

	KATEGORIEN	KOMMUNIKATIONSFORMATE
öffentlich	öffentliche Veranstaltungen	Foren; B-Plan Werkstatt; Hulsberg-Podium Präsentationen Entwurf Spezialveranstaltungen / Arbeitstreffen
	politische Gremien	Deputationssitzungen Beiratssitzungen Treffen Beiratsausschuss Neues Hulsberg
	Präsentation & Dialog	Messeauftritte Stadtspaziergänge
teilweise öffentlich	Vorträge	Vorträge
	zielgruppenorientierte Gespräche	Immobilien-dialoge Abstimmungsgespräche SUBV mit Trägern öffentlicher Belange
	Akteursinterne Gespräche	Treffen der BürgerInAktion
nicht öffentlich		SUBV: Fachliche Abstimmung der Fachabteilungen Aufsichtsratssitzungen (z.B. GEG; GENO) Abstimmung GEG mit hamburg team Jurysitzungen
	Delegiertenkreise	Abstimmung SUBV mit Senator*innen Vorbereitungskreis der Foren
	Einzelgespräche	Diverse Dialoge einzelne Akteure

Abb. 6: Kommunikationsformate im Neuen-Hulsberg-Viertel

November 2013 – März 2015 Zweite Phase der Bürgerbeteiligung zur Weiterentwicklung des städtebaulichen Rahmenplans sowie des B-Plans (vier öffentliche Foren sowie sechs kleinere Spezialveranstaltungen)

Juli 2014 Baudeputation fasst Planaufstellungsbeschluss (B-Plan 2450)

Februar 2016 Hulsberg- Podium - Öffentliche Veranstaltung zur Vorstellung des entwickelten B-Plans

Mai 2016 Beschluss der Auslegung des B-Plans 2450

Juli 2016 Beginn 1. Verkaufsverfahren (Ärztelhaus)

Juni 2017 Informationsveranstaltung zum Städtebaulichen Vertrag

Mai 2018 Unterzeichnung des städtebaulichen Vertrags

Juni 2018 Inkrafttreten des Bebauungsplans

Juli 2018 Beginn 2. Verkaufsverfahren (Sorgenfrei 1)

September 2018 Beginn der dritten Phase der Bürgerbeteiligung – Thema Freiraumplanung

September 2018 – Januar 2019 Gutachterverfahren Freiraumplanung

Februar 2019 Gründung Quartiersverein

Februar 2019 sukzessiver Beginn weiterer Verkaufsverfahren (Friedrich-Karl-Strasse für Baugemeinschaften; St.-Jürgen-Quartier; Kinderklinik Neubau)

KATEGORIEN	AKTEURE
POLITIK	Senat Bürgerschaft (Stadtparlament) Baudeputation Beirat Östliche Vorstadt Parteien Senator für Umwelt, Bau und Verkehr Senatorin für Finanzen
GRUNDSTÜCKSENTWICKLUNG	Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG (GEG) Hamburg Team
hybrid	Jury Vorbereitungskreis Jour fixe
VERWALTUNG	Senatsressort für Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV) Fachbereich Bau und Stadtentwicklung & Senatsbaudirektion (SUBV Abteilungen 6 & 7) Fachbereich Natur, Wasser (SUBV Abteilung 3) mit Baumschutz und Grünordnung (Abt. 30) Fachbereich Verkehr (Abteilung 5) Amt für Straßen und Verkehr (ASV) Bremer Umweltbetriebe Landesamt für Denkmalpflege
INSTITUTIONEN & VERBÄNDE	Klinikum Bremen Mitte (GeNo) Gewerbeaufsichtsamt BSAG Verbände z.B. Architektenkammer; ADFC
ZIVILGESELLSCHAFTLICHE INITIATIVEN	Soziale und politische Initiativen: z.B. Recht auf Stadt; Bündnis für Wohnen BürgerInAktion Kulturinitiativen Anwohner*innen
	Träger sozialer Einrichtungen z.B. Bremer Heimstiftung Baugemeinschaften Stadtteilgenossenschaft
MARKT	Wohnungsbaugesellschaften Wohnungs- und Bauwirtschaft Kreditinstitute Sonstige Investoren Beauftragte freie Planer*innen PlanerInnen mit Akquise Absichten Fachgutachter*innen

Abb. 7: Akteure im Neuen-Hulsberg-Viertel

Forschungsdesign - Phasen, Themen und Methoden der Untersuchung

Die Entwicklung der Fragestellungen der vorliegenden Arbeit beruht auf vorausgegangenen Studien. Die in diesen Studien gewählte methodische Vorgehensweise wurde bereits in der Veröffentlichung „Was bewirkt Beteiligung – Das Neue Hulsbergviertel in Bremen“ in kompakter Form erläutert (Wolff, 2013a; siehe auch Anhang). Die Zentralen Methoden wie teilnehmende Beobachtung, Interviews und Dokumentenanalyse werden auch in dieser Arbeit beibehalten. Der analytische Zugang wurde jedoch mit der Fragestellung weiterentwickelt. Im Folgenden wird die Anwendung dieser Zugänge erläutert. Eine Übersicht der Projektbearbeitung zeigt Tabelle 1.

Tabelle 1: Phasen, Themen und Methoden der Untersuchung

Daten	Phase & Themen	Field Research	Desk Research
04.2011 – 02.2012	Explorative Phase	explorative Interviews durch Studierende; kontinuierliche teilnehmende Beobachtung; erste Kontakte zu späteren Interviewpartner*innen	Dokumentenanalyse, Auswertung Interviews und teilnehmende Beobachtung; Entwicklung Forschungsdesign
03.2012 - 02.2013	Feldphase und Bearbeitung Vorstudie 1 <i>[keywords: Kommunikation; Städtebaulicher Entwurf; Wirkung von Beteiligung]</i>	Interviewreihe 1: 27.08.2012-12.10.2012 mit zwölf Personen kontinuierliche teilnehmende Beobachtung;	Dokumentenanalyse; Auswertung Interviews und teilnehmende Beobachtung; Schreiben Artikel A & B (Wolff, 2013a, 2013b)
03.2013- 04.2014	Feldphase und Bearbeitung Vorstudie 2 & Vorbereitung Promotionsvorhaben <i>[keywords: Akteursperspektiven; Hand-Offs; Kommunikation; Städtebaulicher Entwurf; Wirkung von Beteiligung]</i>	Interviewreihe 2: 04.04.2013 bis 11.11. 2013 mit zwölf Personen; kontinuierliche teilnehmende Beobachtung	Dokumentenanalyse; Auswertung Interviews und teilnehmende Beobachtung; Entwicklung Promotionsvorhaben;
05.2014 – 05.2016	Feldphase und Bearbeitung Promotionsvorhaben <i>[keywords: Planungskultur; Akteursperspektiven; Hand-Offs]</i>	Interviewreihe 3: 03.06.2016 – 27.06.2016 Expert*inneninterviews: ein Interview 08.05.2014; sieben Interviews 26.03.2015 - 07.04. 2016 kontinuierliche teilnehmende Beobachtung	Dokumentenanalyse; kontinuierliche teilnehmende Beobachtung; Auswertung Interviews und teilnehmende Beobachtung; Schreiben Artikel 1 & 2 (Wolff, 2016a, 2016b)
06.2016- 10. 2020	Bearbeitung Promotionsvorhaben <i>[keywords: Planungskultur; Akteursperspektiven; Hand-Offs; Macht; Legitimität]</i>	einzelne Gespräche mit Akteur*innen; punktuell teilnehmende Beobachtung	Dokumentenanalyse; Auswertung Interviews und teilnehmende Beobachtung; Schreiben Artikel 3 & 4 (Wolff, 2019a, 2020b); Ausarbeitung Promotionsvorhaben;

3.2 Interviews

Parallel zur teilnehmenden Beobachtung wurden Interviews mit am Planungsprozess beteiligten Personen geführt. Die Interviews fanden in mehreren Phasen statt, von explorativen Interviews, über drei Interviewreihen mit verschiedenen Akteuren bis zu einer Reihe von Experteninterviews mit Repräsentanten verschiedener Akteure (vgl. auch Tabelle 1).

Im Sommersemester 2011 habe ich ein Seminar zum Thema Bürgerbeteiligung angeboten, im Rahmen dessen Studierende explorative Interviews durchführten. Einzelne Akteure wurden zu ihrer Motivation für die Teilnahme am Beteiligungsverfahren und zur Erwartung an den Beteiligungsprozess befragt.

Auf dieser Basis wurden die Fragestellungen für die Untersuchung entwickelt. Für die weiteren Interviews wurden jeweils Interviewleitfäden für problemzentrierte Interviews entwickelt. So wurde einerseits durch den Leitfaden eine gewisse Standardisierung geschaffen, die eine Vergleichbarkeit vereinfacht, andererseits blieb eine Offenheit erhalten, die es den Befragten erlaubte, ihre subjektiven Perspektiven und Deutungen offenzulegen (Mayring, 1999, S. 50–54). Zusätzlich wurden während einzelner Interviews spontan ergänzende Fragen gestellt, die sich aus dem Interviewverlauf ergaben.

Es fanden drei Interviewreihen mit 14 verschiedenen Interviewpartner*innen statt. Von diesen nahmen sieben Personen in allen drei Interviews teil; fünf weitere nahmen an zwei Interviews und zwei Personen nur an einem Interview teil. Alle Interviews wurden unter Zusicherung der Anonymität geführt. Die Interviews wurden aufgezeichnet und anschließend wörtlich transkribiert. Dies erfolgte angelehnt an die von Udo Kuckartz (2008) formulierten Regeln der einfachen Transkription für die computergestützte Auswertung. (Dresing & Pehl, 2011, S. 19–21).

Die Phasen der drei Interviewreihen waren an den Schritten der Planentwicklung orientiert:

- Interviewreihe 1 [I1]:
Zwischen erstem Beteiligungszyklus und der Zwischenpräsentation der Entwürfe aus dem städtebaulichen Gutachterverfahren
- Interviewreihe 2 [I2]:
In den Monaten nach der Entscheidung für einen städtebaulichen Entwurf
- Interviewreihe 3 [I3]:
Im Monat nach dem Beschluss zur Auslegung des Bebauungsplans

Das Auswahlkriterium für die Gestaltung des Samples für die drei Interviewreihen war, ein möglichst breites Spektrum der an den öffentlichen Veranstaltungen teilnehmenden Akteure zu erreichen. Es war jedoch auch ein gewisses Ausmaß an Engagement ausschlaggebend, um die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass sich die Personen im weiteren Prozess noch beteiligen würden. Gleichzeitig musste vermieden werden, das Sample in Richtung von Funktionsträger*innen zu verschieben. Insbesondere in der ersten Interviewreihe wurde bei der Auswahl auf die Varianz von verschiedenen professionellen Hintergründen, erkennbaren Positionen in den Veranstaltungen, Alter und Geschlecht geachtet (vgl. Tabelle 2).

Befragt wurden Personen, die in unterschiedlichem Umfang an den Foren teilgenommen hatten; einige von ihnen waren an der Jury oder der Erstellung der Zwischenbilanz beteiligt oder auch in die Organisation der Foren eingebunden. Im Prozessverlauf entwickelten sich klarere Zugehörigkeiten dieser Akteure, so dass sich ein breites Spektrum an (z.T. multiplen) Kollektivzugehörigkeiten ergab

(vgl. Tabelle 3). Um die Veränderung der Perspektive im Verlaufe des Planungsprozesses nachvollziehen zu können, wurden möglichst die gleichen Personen bei den weiteren Interviewreihen befragt. Da einige Interviewpartner*innen jedoch nicht an allen Interviews teilnahmen, wurden ergänzend einige neue Interviewpartner*innen einbezogen (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Persönliche Angaben zu den Interviewpartner*innen der Interviewreihe 1-3.

Individualcode*	Alter (in 2013)			Gender		Beruf (ausgeübte Tätigkeit)		
	30-44	45-59	60+	w	m	Planung	Sozial	Andere
01_lxxx	•			•		•		
02_lxxx			•	•			•	
03_lxxx	•			•		•		
04_lxxx		•		•			•	
05_lxxx	•				•			•
06_lxxo		•		•		•		
07_lxoo	•			•			•	
08_lxxo	•				•		•	
09_lxox	•				•	•		
10_lxxx		•			•		•	
11_lxxx			•	•				•
12_lxxo		•			•		•	
13_loxx			•	•			•	
14_loxo	•				•		•	
Summe	7	4	3	8	6	4	8	2

*Der Individualcode weist der Interviewten eine Ordnungszahl zu und gibt an, an welchen der 3 Interviewreihen sie teilgenommen haben (x= Teilnahme).

Die Leitfäden für die Interviews wurden jeweils aus den im Forschungsprozess gewonnenen Erkenntnissen heraus entwickelt. Die vorliegende Arbeit knüpft an zuvor durchgeführte Studien zum Fallbeispiel an, die noch andere Schwerpunkte setzten. Aus den Erkenntnissen dieser Studien entwickelten sich in der Folge die in dieser Arbeit diskutierten Fragestellungen mit dem Fokus auf Akteursperspektiven, Planungskultur und Hand-Offs im Planungsprozess.

Die erste Interviewreihe fand 2012 statt und war Teil eines Forschungsvorhabens an der Jade Hochschule mit dem Titel: „Strategien zur Integration und Kommunikation des städtebaulichen Entwurfs in Beteiligungsverfahren“ (Wolff, 2013d). Daher lag der Fokus der Interviews sehr stark auf der Abbildung der Beteiligungsergebnisse in den Städtebaulichen Entwürfen. Aber auch hier war ein zentrales Anliegen, dies aus unterschiedlichen Akteursperspektiven zu beleuchten. Zu Beginn wurden Sondierungsfragen nach den Motiven und persönlichen Zielen gestellt. Die Leitfadenfragen zielten dann auf die Themen, Konflikte und Konsenspunkte im Beteiligungsprozess ab und erfragten die Erwartungen an die Umsetzung des Konsenses im Plan (vgl. Leitfaden in Anhang A).

Tabelle 3: Kollektivzugehörigkeiten Interviewreihe 1-3 (Mehrfachnennungen möglich)

Kollektivzugehörigkeiten	Anzahl
Politik: Beiräte	1
Grundstücksentwicklung	1
Verwaltung	2
Institutionen & Verbände*	5
Zivilgesellschaft: soziale und politische Initiativen	6
Zivilgesellschaft: Anwohner*innen	5
Markt: Planer*innen; Nutzer*innen Quartier	3
∩ Markt & Zivilgesellschaft: Baugruppen & Genossenschaft	6
∩ multiple Kollektive: Jury; Vorbereitungskreis	3

* (nur aktive Mitgliedschaft oder Arbeitsplatz)

Die zweite Interviewreihe fand 2013 statt und war Bestandteil der Fortsetzung des ersten Forschungsvorhabens an der Jade Hochschule unter dem Titel: „Städtebauliche Entwürfe in Beteiligungsverfahren - Strategien ihrer Integration und Kommunikation“

In dieser Reihe wurden weitere 12 Interviews geführt (davon waren 10 Personen identisch mit dem 1. Sample). Der Leitfaden für diese Reihe wurde nach der Vorauswertung der ersten Reihe entwickelt. Der Aufbau des Interviews ist an die erste Interviewreihe angelehnt, nimmt jedoch eine „ex-post“ Perspektive auf den entstandenen städtebaulichen Entwurf ein und thematisiert die Vorstellungen der Beteiligten zum weiteren Umgang mit dem vorliegenden Entwurf, dessen Einbindung in den Beteiligungsprozess und Erwartungen an die Entwicklung eines Bebauungsplanes. Dabei entsteht bereits ein stärkerer Fokus auf die unterschiedlichen Akteursperspektiven und durch die Vorstellungen vom Prozessablauf wird auch die Wahrnehmung zu Hand-Offs deutlich.

Die dritte Interviewreihe fand 2016 nach dem Beschluss zur Auslegung des Bebauungsplanes statt und basiert auf den für diese Arbeit formulierten Forschungsfragen, führt die Themen der vorherigen Reihen jedoch fort. Im Vordergrund stehen die Perspektiven der Akteure auf den Prozessverlauf und auf die Interaktion der Akteure. Die Schilderungen der Interviewpartner*innen zu diesen Themen geben dabei Aufschluss über das im Rückblick entstehende Narrativ des Planungsprozesses, die Schilderung der Hand-Offs sowie über die im Prozess entstandene Planungskultur. An dieser Reihe nahmen neun Interviewpartner*innen teil, die alle schon in einer der beiden vorausgehenden Reihen dabei waren. Vor dem Interview wurden die Interviewpartner*innen per Mail gebeten ihre Eindrücke der öffentlichen Veranstaltung vom 26.02.2016 zu schildern. Darüber hinaus wurden die Interviewpartner*innen gebeten mit post-its und Beschriftungen die Akteure im Planungsprozess darzustellen und diese Darstellung zu erläutern. Dabei wurden die Bezeichnungen und die Detailgenauigkeit der Akteursdarstellung von den Interviewpartner*innen selbst definiert.

In den drei Interviewreihen wurde auf eine Zuschreibung von Zugehörigkeiten der Interviewpartner*innen zu Kollektiven verzichtet und nur eigene Attributionen aufgegriffen. Dies bedingte, dass nicht ex-ante eine eindeutige Zugehörigkeit und somit eine einzige Kollektivperspektive definiert war, sondern dass die Interviewpartner*innen ihre verschiedenen Kollektivzugehörigkeiten während der Interviews unterschiedlich stark ins Spiel brachten.

Auch aus diesem Grund erschien es sinnvoll, ergänzend zu diesen drei Interviewreihen auch Experteninterviews zu führen. Ziel war es hier, eher explizit die professionelle Perspektive bzw. eine das eigene Kollektiv repräsentierende Perspektive zu erfahren und dabei das Narrativ rollenbedingter Deutungen zu dokumentieren (vgl. auch Lamnek, 2006, S. 655–656).

Die Experteninterviews mit den freien Planer*innen wurden bereits zwischen Mai 2014 und März 2015 geführt. Die weiteren Interviews wurden zwischen April 2015 und April 2016 geführt. Insgesamt wurden acht Experteninterviews geführt:

- eine Person aus der Politik
- eine Person aus der Grundstücksentwicklung
- zwei Personen aus der Verwaltung
- zwei Personen aus der BürgerInAktion
- zwei Personen aus freien Planungsbüros

Auch diese Interviewpartner*innen gehören dabei nicht nur einem der beteiligten Kollektive an, sondern sind auch in anderen Kollektiven aktiv (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Kollektivzugehörigkeiten Experteninterviews (Mehrfachnennungen möglich)

Kollektivzugehörigkeiten	Anzahl
Politik: Beiräte	1
Grundstücksentwicklung	1
Verwaltung	2
Institutionen & Verbände*	3
Zivilgesellschaft: soziale und politische Initiativen	3
Zivilgesellschaft: Anwohner*in	5
Markt: Planer*innen; Nutzer*innen Quartier	2
∩ Markt & Zivilgesellschaft: Baugruppen & Genossenschaft	1
∩ multiple Kollektive: Jury; Vorbereitungskreis	5

* (nur aktive Mitgliedschaft oder Arbeitsplatz)

Reflektion der Forschungsperspektive

Durch die intensive Begleitung des Prozesses kannten mich die meisten Interviewpartner*innen auch von kurzen Gesprächen während der teilnehmenden Beobachtung. Daher war es wichtig, darauf zu achten, nicht zu viele der Forschungsannahmen in die Interaktion einzubringen und so möglicherweise die Interviewaussagen zu prägen. Daher habe ich vor den jeweiligen Interviews möglichst wenige Aussagen zu meiner Sichtweise des Prozesses getroffen. Sicherlich gab jedoch die Transparenz des Forschungssettings und die Schilderung der Forschungsfragen bereits Hinweise auf eine bestimmte Haltung: Der Ansatz, die Vielzahl der Akteursperspektiven zu untersuchen, zeigt einerseits Wertschätzung gegenüber der Perspektive des jeweiligen Gegenübers, vermittelt aber auch eine positive Haltung gegenüber der Vielzahl von Akteuren und schließt somit ein einseitiges Annähern von Positionen eher aus.

Nach den Interviews habe ich, wenn die Interviewpartner*innen nachfragten, durchaus einige meiner Eindrücke zur Konstellation des Prozesses geäußert. Ohne jedoch Aussagen anderer Interviewpartner*innen wiederzugeben.

Ein wichtiger Aspekt, der die Untersuchung mit Sicherheit geprägt hat, war die Dauer der Prozessbegleitung und die wiederholten Interviews: Da ich mit einigen Interviewpartner*innen mehrere Interviews geführt habe und auch zwischen den Interviews mit ihnen gesprochen hatte, schrieben mir diese häufig eine Rolle als „Supervisorin“ zu - sie sprachen dann bewusst reflektierend über den Prozess und nutzten die Gespräche explizit für sich selbst zur Klärung der eigenen Perspektive.

Interviewauswertung

Die Auswertung des Interviewmaterials lehnt sich an den NCT-Ansatz an (Seidel, 1998). Mit den Schlagworten „Noticing, Collecting, Thinking“ wird hier ein Vorgehen der Kodierung und Analyse von Daten beschrieben, bei der in mehreren Zyklen Codes entwickelt und verfeinert werden. Die Interviews wurden mithilfe einer Software zur Auswertung qualitativer Daten (ATLAS.ti) analysiert.

Insgesamt erfolgte die Auswertung entlang mehrerer Achsen, wie:

- Planungskultur im Planungsprozess
 - Kollektive & Akteurskulturen,
 - Kommunikationsformate (kommunikative Arenen),
 - Interaktionsqualitäten (Akteurkonstellationen und Gestaltung der Beziehungen);
- Planungsinhalte (Themen, Konsens, Konflikte);
- Artefakte der Planung (Aussagen zu Planinhalt, Form und Bedeutung);
- Planungsprozess (Beschreibungen des Gesamtprozesses; einzelner Phasen; einzelner Ereignisse; Hand-Offs);
- Beteiligung und deren Wirkungen (Planungsergebnis, Lernen, Identifikation, Empowerment, Legitimation, Kooperation, Vernetzung).

Diese Achsen entstanden in zwei Phasen: Zunächst erfolgte eine beschreibende Kodierung und anschließend eine, aus den Forschungsfragen und den aus dem Material erwachsenden Kategorien entstehende, konzeptionelle Kodierung (Friese, 2012, S. 12–18).

Beschreibende Kodierung:

Die erste Kodierung erfolgte thematisch nach den in den Leitfragen der Interviews bereits angelegten Themen:

- Inhalte der Planung;
- Konsens oder Konflikt zu diesen Themen;
- Beschreibung des Planungsprozesses (Beschreibungen des Gesamtprozesses; einzelner Phasen; einzelner Ereignisse);
- Artefakte der Planung (Aussagen zu Planinhalt, Form und Bedeutung von: Entwurf, Rahmenplan, B-Plan, Städtebaulicher Vertrag);
- Identifikation der Kollektive (Nennungen von Akteuren aus der Perspektive Interviewpartner);
- Beteiligung und deren Wirkungen (Planungsergebnis, weitere Wirkungen: Lernen, Identifikation, Empowerment, Legitimation, Kooperation, Vernetzung).

Hierbei wird in einem hybriden Verfahren gearbeitet: Einerseits werden größere aus der Forschungsperspektive bekannte Themenzusammenhänge induktiv kodiert, andererseits werden relevant erscheinende Einzelthemen zunächst unhierarchisch kodiert. Auf dieser Basis wird deduktiv geprüft, ob die angenommenen Gruppierungsmerkmale auch im Interviewmaterial repräsentiert sind oder ob sich aus der emischen Perspektive der Interviewten andere Zuordnungen und Kontextualisierungen ergeben.

Konzeptionelle Kodierung:

Aus dem so vorstrukturierten Material ließen sich nun eher konzeptionelle Codes entwickeln. Dabei wurden die beschreibenden Kodierungen auf mögliche Muster und weitergehende Konzeptualisierungen untersucht. Durch das in Beziehung setzen der analytischen Achsen entstehen die konzeptionellen Kodierungen. Diese liegen quer zu den bereits vorhandenen beschreibenden Kodierungen und synthetisieren aus dem Material abgeleitete Konzepte, wie z.B. Charakterisierungen von Beziehungsqualitäten; synthetisierende Konzepte der Planungskultur; Kategorien argumentativer Narrative zu Planungszielen.

Abbildung der Planungskultur

Um die Planungskultur analytisch fassen zu können, wurden in der Auswertung Schlüsselkategorien entwickelt und deren Aspekte entsprechend kodiert.

Kollektive und ihre Kulturen (Akteurskulturen):

- Form (Personenkreis, Kriterien der Zugehörigkeit),
- interne Strukturen,
- gemeinsame Standardisierungen wie Entscheidungsfindung und Kommunikation
- Identität und Rolle im Prozess,
- Aktivitäten,
- Formuliert Planungsziele

Kommunikationsformate:

- Form (Personenkreis, Kriterien der Zugehörigkeit),
- interne Strukturen
- gemeinsame Standardisierungen wie Entscheidungsfindung und Kommunikation
- Ziele,

Beziehungen der Kollektive (Kooperation, Allianz, Opposition),

- Beschreibung von Beziehungsqualitäten (Machtkonstellationen, Haltungen)
- Konflikte und Allianzen zu Planungszielen,
- Verhandlung von Legitimität

Die Planungskultur bildet sich aus dem Zusammenspiel dieser Kategorien sowie den verbindenden Standardisierungen und Narrativen. In der dritten Interviewreihe finden sich auch kompakte Narrative zum Planungsprozess und zur Interaktion, manche dieser Aussagen schildern so unmittelbar die Planungskultur.

Die Interviewaussagen werden anonymisiert wieder gegeben. In einigen Fällen werden zur besseren Lesbarkeit Aliasnamen (mit* gekennzeichnete) verwendet.

3.3 Teilnehmende Beobachtung

Die Interviews fanden eingebettet in eine kontinuierliche teilnehmende Beobachtung statt. Seit 2011 nahm ich an den öffentlichen Veranstaltungen des Beteiligungsverfahrens, an ausgewählten Veranstaltungen von aus dem Prozess hervorgegangenen Initiativen sowie an einigen der öffentlichen Veranstaltungen der entscheidenden politischen Gremien teil.

Methodisch habe ich mich bei der Teilnahme an der aus Ethnologie und Kulturanthropologie stammenden Methodik der teilnehmenden Beobachtung orientiert. Die Beobachtung ist dabei immer auch als Interaktionsprozess zwischen Beobachteten und Forschenden zu verstehen, da die Anwesenheit einer beobachtenden Person sich auf die beobachtete Situation auswirkt. Aus einem konstruktivistischen Forschungsverständnis ergibt sich dieser Effekt allerdings in jeder Forschungsaktivität. Daher kann dem nur durch eine reflektierende Vorgehensweise Rechnung getragen werden (McNaughton Nicholls et al., 2014, S. 245–246).

Die Beobachtung erfolgte offen. Es wurde eine Balance zwischen aktiver und passiver Teilnahme gewählt. Das Verhältnis von Identifikation und Distanz sollte einerseits eine dem Kontext angemessene Teilnahme erlauben und andererseits die nötige Distanz wahren, um die Veranstaltungen analysierend beobachten zu können (Lamnek, 2006, S. 498–581). Die von mir eingenommene Rolle kann dabei treffend mit „Beobachter als Teilnehmer“ („observer as participant“) beschrieben werden (McNaughton Nicholls et al., 2014, S. 246–247).

Reflektion der Forschungsperspektive:

Im Verlauf des Planungsprozesses habe ich (nahezu alle) Foren; Spezialveranstaltungen, relevanten Beiratssitzungen; relevanten Deputationssitzungen sowie Treffen der BürgerInAktion besucht. Dadurch war meine Präsenz in ihrer Kontinuität für andere Akteure deutlich sichtbar. Während der Teilnahme an Treffen und Veranstaltungen habe ich eine beobachtende Rolle eingenommen. Sofern dies erläuterungsbedürftig war, habe ich dies auch explizit gemacht z.B. in der BürgerInAktion. An Gesprächen und Diskussionen nahm ich Kontext bezogen auch teil, habe es jedoch vermieden klar meinungsbetonte oder polarisierende Aussagen zu treffen. Stattdessen äußerte ich entweder beobachtendes Feed-Back zu einer Situation oder trug – auf Nachfrage - in Einzelfällen fachliches Wissen als Architektin bei, wenn dieses Wissen in der jeweiligen Situation sachlich hilfreich war z.B. Pläne lesen und interpretieren.

In Gesprächen am Rande der öffentlichen Veranstaltungen habe ich eher Fragen gestellt als Position bezogen. Dennoch habe ich eine eigene Haltung zu den Themen durchaus erkennen lassen, da mir ein anderes Verhalten als sehr unauthentisch und auch nicht der teilnehmenden Beobachtung förderlich erschien.

Im Verlauf des Prozesses wurde ich auch in meiner Rolle als Beobachterin angesprochen. Ich habe dann zwar Beobachtungen geäußert, dabei aber so zurückhaltend wie möglich reagiert. Auch haben einige Gesprächspartner offensichtlich Gespräche mit mir dazu genutzt, um selbst den Prozess zu reflektieren. Diese Reaktion auf meine kontinuierliche Präsenz, hat sich daher sicherlich auf mir dargestellte Narrative ausgewirkt, andererseits aber diese Narrative durch die reflektierende Atmosphäre auch geschärft.

Dokumentation und Analyse:

Die Beobachtungen wurden in handschriftlichen Notizen protokolliert. Wesentliches Ziel war es die Inhalte und Art der Interaktion zu beobachten. So wurde in den Notizen dokumentiert: Teilnehmerzahlen, zeitliche Gestaltung, diskutierte Inhalte, kommunikative Settings sowie Besonderheiten der Interaktion. Diese Dokumentation der Beobachtungen sicherten ergänzende Informationen zu den Interviews sowie den Dokumentenanalysen. Durch die Beobachtung der spezifischen Kommunikationsstrukturen und der Diskurse zu den Planungsinhalten konnten andere Informationszugänge ergänzt werden, vor allem aber entstand so ein Bild der „gelebten“ Akteurskulturen.

Die Erkenntnisse aus der teilnehmenden Beobachtung der ersten Prozessphase haben zur Entwicklung forschungsleitenden Fragen dieser Arbeit geführt.

3.4 Dokumentenrecherche und -analyse

Parallel zum Planungsprozess fand eine umfangreiche Dokumentenrecherche (überwiegend) im Internet statt. Das Material wurde mithilfe des Literaturverwaltungsprogrammes (Citavi) systematisiert. Auf dieser Grundlage wurde ein Gerüst zur Dokumentation des Prozesses erarbeitet.

Die erfassten Dokumente stammen aus unterschiedlichen Kontexten, wie z.B.:

- Protokolle der politischen Gremien, öffentlichen Veranstaltungen und Treffen der Bürgerinitiative;
- Beschlussvorlagen politischer Gremien;
- Pläne (mit beigefügten textlichen Erläuterungen);
- Flugblätter;
- Presseerklärungen verschiedener Akteure;
- Zeitungsartikel;
- Websites (Projektwebsite etc.).

Eine erste Betrachtung von Bremer Planungsprozessen fand im Vorfeld dieser Arbeit statt. Die Dokumentation wurde parallel zu den Recherchen für diese Arbeit kontinuierlich fortgesetzt. In 2019 wurde zu diesen Prozessen im Rahmen eines „ResearchTeaching“ Projektes im Master Studiengang Architektur eine vertiefende Untersuchung mit Akteursinterviews durchgeführt.

Reflektion der Forschungsperspektive:

Die Dokumentenrecherche und -analyse erscheinen zunächst als „neutraler“ Vorgang. Da jedoch mein Untersuchungsinteresse die Akteursperspektiven waren, erschwerte mein eigenes immer detaillierter werdendes Wissen um den Inhalt der vielen öffentlichen Dokumente teilweise den Zugang zu diesen Perspektiven. Da fast alle Dokumente öffentlich sind und somit theoretisch jedem zugänglich, drängt sich der Eindruck der umfassenden Information auf. Auch erschließt sich bei der fokussierten Auswertung einzelner Themenstränge zunehmend die Komplexität der Themen. Das ist erforderlich für das Verständnis des Planungsprozesses. Es spiegelt jedoch nicht die Perspektive auch nur eines der Kollektive hinreichend wider. Die Fragen, die sich stellen, sind: Wer nutzt tatsächlich die Informationsmöglichkeiten? Und in wie weit werden die Dokumente auch gelesen und verstanden? Denn nahezu alle Kollektive verfügen nicht über Zeit, Interesse und planerisches Grundwissen, um ähnliche Einordnungen vorzunehmen. Daher könnte durch die Dokumentenanalyse allein, lediglich eine Betrachtung aus der Forschungsperspektive hergeleitet werden. Die Dokumente können nur durch eine aktive Kontrastierung je nach ihrem Ursprung als Belege für charakteristische Narrative

der verschiedenen kommunikativen Kontexte verwendet werden. Um die Perspektiven der Akteure zu identifizieren, war es notwendig, auf teilnehmende Beobachtung und Interviews zurückzugreifen. Diese geben die Narrative der Akteure zu den einzelnen Aspekten wieder und können somit die Akteursperspektiven repräsentieren.

Dokumentenanalyse

Aus den gesammelten Dokumenten wurden kontinuierlich zu einzelnen Themen dieser Arbeit Hintergrundinformationen oder Belegstellen gesucht.

Darüber hinaus fand jedoch auch eine vertiefende Analyse von Dokumenten im Zusammenspiel mit der Interviewauswertung statt. Die zur Kategorisierung von argumentativen Narrativen (Diskurse) relevanten Dokumente wurden zum Beispiel in ein eigenes ATLAS.ti Projekt importiert.

Nachdem zunächst in den Interviews verschiedene Argumentationsmuster identifiziert werden konnten, wurden diese am Beispiel einzelner Themen in den Dokumenten und anhand der Notizen aus der teilnehmenden Beobachtung überprüft. Die Analyse knüpfte dabei an die Methoden der Wissenssoziologischen Diskursanalyse an. Text- oder Interviewpassagen, in denen Argumentationen zum untersuchten Thema vorkommen, wurden identifiziert und bildeten die Grundlage der Auswertung.

Sie werden als Diskursfragmente verstanden d.h. als eine Sammlung von Äußerungen, die die Aussagen des Diskurses verdeutlichen. (Keller, 2011, S. 234). Dabei werden in den Diskursen Bezüge zu unterschiedlichen Elementen oder Dimensionen des Diskursgegenstandes gebildet. Diese werden zu einer spezifischen Gestalt verbunden und erzeugen so eine „Phänomenstruktur“ (Keller, 2011, S. 248–249).

In der Untersuchung auf wiedererkennbare Argumentationsmuster wurden verschiedenen Dimensionen identifiziert: Kontextualisierung des Problems, Konstruktion kausaler Zusammenhänge in der Argumentation, als Rechtfertigungsgrundlage benannte Instanzen sowie das als Maxime ausgedrückte Verständnis davon wie Planungsziele definiert werden sollten.

Diese aus der Analyse der Interviews abgeleiteten Kategorien von Argumentationsmustern wurden nun an den, in den Dokumenten verfolgten, Mustern überprüft und flossen wieder in die Kodierung der Interviews ein. So entstand eine auf Interviews und Dokumenten basierende diskursanalytische Untersuchung der Diskurse über exemplarische Planungsinhalte (vgl. auch 6.x). So konnten die jeweiligen Rationalitätskonstruktionen der verschiedenen Akteure abgebildet werden.

Das gewählte adaptive Forschungsdesign und die intensive Begleitung des Planungsprozesses während des Untersuchungszeitraumes erlaubte es, die Relevanz der verschiedenen Charakteristika der Planungskultur zu reflektieren und an exemplarischen Materialsequenzen eingehender zu untersuchen.

4 Das Neue Hulsberg-Viertel im Kontext Bremer Planungsprozesse

4. Das Neue Hulsberg-Viertel im Kontext Bremer Planungsprozesse

Im folgenden Kapitel wird der Planungsprozess zum Neuen Hulsberg-Viertel im Vergleich mit anderen aktuellen Planungsprozessen betrachtet. Dabei wird einerseits deutlich, dass das Planungsvorhaben in Bezug auf Planungsziele und Prozessgestaltung in vielen Aspekten den Tendenzen für Planungsprozesse in Deutschland entspricht. In einer näheren Betrachtung wird vergleichend auf verschiedene Bremer Planungsprozesse eingegangen. Hierbei werden insbesondere bei den Planungszielen Gemeinsamkeiten deutlich. In Bezug auf die Prozessgestaltung wird jedoch sichtbar, dass trotz allgemeiner Tendenzen das Hulsberg-Viertel auch innerhalb Bremens ein Modellprojekt bleibt.

Für das Planungsvorhaben zum Neuen Hulsberg-Viertel wurden vorab von Seiten der Bremer Politik, subsumiert unter der Überschrift „Hulsberg-Quartier sozial, ökologisch und demokratisch gestalten“, folgende Planungsziele formuliert (Bremische Bürgerschaft, 2010a, S. 2):

- Errichtung eines nutzungsgemischten Quartiers (Wohnen und nicht störendes Gewerbe);
- Ermöglichen einer Vielfalt von Wohn- und Eigentumsformen (mit Projekten gemeinschaftlichen Wohnens und zukunftsweisender Wohntypen);
- Besondere Berücksichtigung ökologischer Belange in Bezug auf Bau, Verkehr, Energie und Umwelt;
- Gewährleistung einer guten Anbindung mit öffentlichen Verkehrsmitteln;
- Auftrag zu einer umfangreichen und modellhaften Beteiligung der Öffentlichkeit.

Die Zielvorstellung, Bürgerbeteiligung künftig auszuweiten, geht dabei bereits auf die 2009 veröffentlichte Wohnungsbaukonzeption zurück (Bremen, 2009). In diesem Konzept wird auch die Bedeutung des Vorranges der Innenentwicklung vor der Stadterweiterung sowie das Ziel einer sozial gerechteren Stadt formuliert (Bremen, 2009, S. 5).

Aus letzterem folgt auch die Notwendigkeit wieder vermehrt in geförderten Wohnungsbau zu investieren. Denn auch in Bremen ging der Bestand an „Sozialwohnungen“ von 29.600 Wohnungen im Jahr 2000 auf 10.400 Wohnungen im Jahr 2010 zurück; mit der Prognose eines weiteren Absinkens auf 5.500 Wohnungen bis 2020 (SUBV, 2012, S. 4). Daher suchte der Senat die Kooperation aller Beteiligten in Wirtschaft, Politik und Verwaltung, um zwischen Stadt und Wohnungswirtschaft ein Bündnis für Wohnen zu schließen, das die Schaffung von attraktivem und bezahlbarem zusätzlichen Wohnraum ermöglichen soll (SUBV, 2012, S. 10). Als Konsequenz legte der Senat 2012 zusätzlich (bei allen Flächen, für die neues Baurecht geschaffen werden muss, und beim Verkauf kommunaler Grundstücke) die Errichtung von 25% geförderten Wohnungsbaus bindend fest, ermöglicht jedoch die Anrechnung von Baugruppenprojekten auf den Wohnungsanteil (SUBV, 2016b, S. 8–9). Der Anteil geförderten Wohnungsbaus und das Ermöglichen von Baugruppenprojekten wird im Laufe des Planungsprozesses zum Neuen Hulsberg-Viertel ein zunehmend wichtigeres Planungsziel, das mit entsprechenden politischen Beschlüssen untermauert wird (SUBV, 2016c).

Diese für die Entwicklung der Neuen Hulsberg-Viertels relevanten politischen Beschlüsse spiegelten (zum Zeitpunkt der Auswahl des Fallbeispiels für das Promotionsvorhabens, wie auch aktuell) wichtige auf nationaler wie europäischer Ebene propagierte stadtentwicklungspolitische Zielvorstellungen wider (BMUB, 2007; Deutscher Städtetag, 2011). Dazu gehören die Innenentwicklung der Städte, Urbanität und soziale Integration durch kleinteilige Durchmischung (sozial und nutzungsbezogen), Nachhaltigkeit sowie partizipative Prozessgestaltung. Die Entwicklung neuen innenstadtnahen Wohnraums mit einem hohen Anteil an geförderten Wohnungen folgt aus den zunehmenden Forderungen

nach vermehrtem Wohnungsbau in den Städten, um den Mietpreissteigerungen entgegen zu wirken. Und auch die Konversion eines ehemaligen Krankenhausgeländes kann als repräsentatives Planungsthema aktueller deutscher Stadtentwicklung gelten.

Die genannten Aspekte verdeutlichen, dass das untersuchte Fallbeispiel in Bezug auf wesentliche Gebietscharakteristika sowie auf die formulierten Planungsziele repräsentativ für aktuelle deutsche städtebauliche Projekte ist und gleichzeitig in der Bündelung all dieser Aspekte auch herausragend erscheint.

In bundesweiten Studien ist der Planungsprozess ein häufig betrachtetes Fallbeispiel, u.a. in:

- In einer vom Deutschen Städtetag herausgegebenen Projektzusammenstellung von 55 beachtenswerten Projekten als relevante Quartiersentwicklung auf innenstädtischen Konversionsflächen eingeordnet (Schaber, 2016) und beschrieben (Skerra, 2016).
- In einem Ressortforschungsprojekt des BBSR ist das Neue Hulsberg-Viertel eins von 12 Fallstudien zu Vergabeverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung (BBSR, 2020)
- Für die „Wohnraumoffensive“ des BMI ist es eins von 63 Beispielprojekten mit gelungenen Ansätzen zur Stärkung der Akzeptanz von Neubauvorhaben aus dem Inland und dem europäischen Ausland (BMI, ohne Datum).
- In einem vom BBSR veröffentlichten Ressortforschungsprojekt "Urbane Freiräume" ist das Neue Hulsberg-Viertel eins von zehn Fallstudien zu Stadtquartieren (Kreutz et al., 2017).
- Im Pilotprojekt Stadtentwicklungspolitik „koopstadt“ der Städte Bremen, Leipzig und Nürnberg ist es das Beispielprojekt für Beteiligung auf Projektebene (Freie Hansestadt Bremen et al., 2011).
- Im Forschungsvorhaben multi|kom der RWTH Aachen wird es unter dem Aspekt der Multilateralen Kommunikation betrachtet (Fugmann, Ginski, Selle, Thissen et al., 2018; Fugmann, Ginski, Selle & Thissen, 2018a, 2018b). Insbesondere die sehr frühe Öffnung des Prozesses für Bürgerbeteiligung und der flexible Umgang mit dem Prozess werden hier hervorgehoben.

In der Zusammenstellung dieser Studien werden die verschiedenen Aspekte deutlich unter denen das Projekt deutschlandweit Aufmerksamkeit erfährt. Die Projektbeschreibungen stellen das Vorhaben durchaus als Modellprojekt dar. In Bezug auf die Gestaltung des Kommunikationsprozesses wird die Modellhaftigkeit des Prozesses allerdings von Klaus Selle in einem späteren Rückblick auf den Anfangszeitraum eingeschränkt:

In einer Sammlung von »Best Practices« (...) könnten die ersten zwei Jahre des Hulsberg-Prozesses eine hervorgehobene Stellung einnehmen. Es sieht so aus, als wäre hier im Sinne einer partizipativen Prozessgestaltung Vieles richtig gemacht worden: (...) extrem frühzeitiger Beginn, innerhalb gegebener Rahmenbedingungen inhaltlich offener Prozess, umfassende Information und weitreichende Transparenz, vielfältige (auch »crossmediale«) Kommunikationsformen, reges Interesse etc. Vor allem aber: substantielle Erörterungen. Die Interessierten wurden in die Komplexität der Aufgabe involviert. So entstanden insbesondere in der ersten Foren-Staffel sehr spannende und keineswegs akademische Lehrstunden in Sachen Städtebau und Quartiersentwicklung. (Selle, 2018, S. 290)

Auf die Entwicklung der Planungskultur aus der Interaktion der zahlreichen Akteure im Verlauf des Planungsprozesses werde ich in Kapitel 6 dieser Arbeit näher eingehen.

4.1 Bremer Planungsprozesse

Im Folgenden wird der Planungsprozess zunächst im Kontext anderer vergleichbarer Bremer Planungsvorhaben betrachtet. Hierbei werden Unterschiede und Gemeinsamkeiten herausgearbeitet. Dabei wird die Betrachtung auf die Zusammenhänge verschiedener Projekteigenschaften mit der Akteurskommunikation und der Gestaltung der Bürgerbeteiligung fokussiert. Die Betrachtung der Planungsprozesse erfolgt nach folgenden Kriterien:

- Planungsziele
- Gebietscharakter (Größe/Lage/Vornutzungen)
- Eigentumssituation
- Kommunikative Gestaltung des Planungsprozesses und Phasen der Mitwirkung von Bürger*innen

Der Planungsprozess für das Neue Hulsberg-Viertel ist aktuell eines von vielen größeren Quartiersentwicklungsprojekten in Bremen. Als sich 2004 durch Neubaupläne des Klinikum Bremen Mitte die Chance für diese Planung bot, gab es kein vergleichbares Vorhaben in Bremen. Lediglich die Planungen auf dem Stadtwerder, hatten eine ähnliche Dimension. Dort handelte es sich jedoch um ein Wohngebiet mit einem sehr geringen Anteil gewerblicher Nutzungen (Büro und Dienstleistungen). Auch als der eigentliche Planungsprozess 2011 initiiert wurde, hatte sich dieses Szenario kaum geändert. Das Neue Hulsberg-Viertel galt in vielerlei Hinsicht als Pilotprojekt. Seit 2013 jedoch gibt es sechs weitere Projekte, die viele Gemeinsamkeiten mit dem Hulsberg-Viertel aufweisen (vgl. Tabelle 5). Diese, sowie einige weitere relevante Projekte, werden hier im Folgenden näher betrachtet. Eine Übersicht zu den in diesem Kapitel diskutierten Planungsprozessen zeigt Tabelle 6.

Die untersuchten Planungsprozesse lassen sich je nach Planungszielen und Gebietscharakteristika (Lage, Größe und Vornutzung) kategorisieren:

A. über 10ha; Mischung mit Schwerpunkt Wohnen;

Neue Gebiete; Konversion urbaner Freiflächen; Innenentwicklung;

- [A1] Bebauung Stadtwerder (19,6 ha) *
- [A2] Gartenstadt Werdersee (2012/16 ha)
- [A3] Ellener Hof (10 ha/2015)*
- [A4] Galopprennbahn (36ha)
**geringfügiger Gebäudebestand vorhanden*

B. über 10ha; Wohnen & Gewerbe, Dienstleistungen

Neue Gebiete; Konversion bebauter Flächen ; Innenentwicklung;

- [B1] Neues Hulsberg-Viertel (14, 2 ha)
- [B2] Überseeinsel (41,5 ha)
- [B3] Masterplan Vorderes Woltmershausen (55 ha, davon 15 ha Brinkmann, 20 ha swb AG)
- [B4] Coca Cola & Könecke (11 ha)

C. über 10ha; Mischung mit Schwerpunkt Gewerbe & Dienstleistungen;

Neue Gebiete; Innenentwicklung

- [C1] Technologiepark (170 ha)
- [C2] Überseestadt (288 ha)

D. Kleinere Projekte(1-5 ha); Nutzungsmischung;

Neue Gebiete; Innenentwicklung

- [D1] Waller Mitte (1,2 ha)
- [D2] Weser Höfe (1,2 ha)
- [D3] Sparkassenareal am Brill (1,1 ha)
- [D4] Kornstraße (2,9 ha)

E. Weiterentwicklung bestehender Gebiete:

- [E1] Bahnhofsvorstadt (82ha, mehrere Teilprojekte)
- [E2] Neue Vahr 2035 (250ha)

Die hier aufgelisteten Projekte können keine vollständige Auflistung aller Bremer Planungsprozesse darstellen. Sie umfasst jedoch die relevanten und vergleichbaren Planungsprozesse im Bereich der Innenentwicklung.

Ein weiterer prominenter, seit 2010 andauernder, Planungsprozess ist die Innenstadtentwicklung 2025. Sie umfasst neben der Entwicklung der historischen Altstadt auch zahlreiche hier erwähnte Teilprojekte wie: Bahnhofsvorstadt, Vorderes Woltmershausen (Teilflächen), die Überseestadt (Teilflächen), das Sparkassengelände am Brill. Da diese Teilprojekte in sehr unterschiedlichen zeitlichen Dynamiken entwickelt werden, gehe ich hier nur auf die Teilprojekte ein.

Eingehender betrachtet wird eine Vergleichsgruppe von sieben aktuellen Planungsprozessen, die weitgehende Gemeinsamkeiten mit dem Neuen Hulsberg-Viertel [A2-A4; B1-B4] in Bezug auf Gebietscharakteristika und Planungsziele aufweisen (vgl. Abschnitt 4.3) . Es werden jedoch auch einige weitere Planungsprozesse betrachtet, bei denen Teilaspekte auf Gemeinsamkeiten mit dem Neuen Hulsberg-Viertel hin untersucht werden können. Neben den Gebietscharakteristika ergeben sich auch aus der chronologischen Betrachtung Kriterien für den Vergleich der Planungsprozesse.

Untersuchte Planungsprozesse in chronologischer Reihenfolge:

Bis 2000 begonnen

- [A1] Bebauung Stadtwerder (1997)
- [C1] Technologiepark (verschiedene Phasen ab 1988)
- [C2] Überseestadt (seit 2000)

Ab 2010

- [D1] Waller Mitte (seit 2010)
- [E1] Bahnhofsvorstadt (seit 2010)
- **[B1] Neues Hulsberg-Viertel (aktuelles Verfahren ab 2011, Feststellung Planungsbedarf 2004)**
- [A2] Gartenstadt Werdersee (seit 2012)
- [A3] Ellener Hof (seit 2015)
- [A4] Galopprennbahn (seit 2015)
- [B2] Überseeinsel (seit 2017)
- [B3] Masterplan Vorderes Woltmershausen (aktuelles Verfahren seit 2018, FNP Änderung 2015)
- [E2] Neue Vahr 2035 (seit 2017)
- [D2] Weser Höfe (seit 2017)
- [D3] Sparkassenareal am Brill (seit 2017)
- [B4] Coca Cola & Könecke (seit 2017)
- [D4] Kornstraße (2018)

In der chronologischen Aufstellung wird deutlich, dass größere Planungsvorhaben mit höherem Anteil an Wohnungsbau in der Innenentwicklung ab 2015 stark zunehmen. Es gab zwar vorher durchaus größere Planungsaufgaben, jedoch konzentrierten sich diese überwiegend auf Büro, Einzelhandel und Dienstleistungen wie z.B. der Technologiepark [C1], der Masterplan Überseestadt [C2] oder die Entwicklung des Space Parks (als Vergnügungspark geplant, 2004 für ein Jahr im Betrieb, seit 2008 als Einkaufszentrum umgenutzt). Im Sinne der Vergleichbarkeit wird im Folgenden vor allem auf die Quartiersentwicklungen mit relativ hohem Wohnanteil eingegangen.

4.2 Wandel der Prozessgestaltung

Die Planungsprozesse, die nach 2010 initiiert wurden, sind auch in der Prozessgestaltung anders. Es finden häufiger städtebauliche Wettbewerbe statt und es werden Instrumente informeller Beteiligung eingesetzt.

Dieser Wandel in der Planungspraxis ist Teil eines bundesweiten Trends, der auch in den Positionspapieren des Deutschen Städtetages konstatiert wird (Deutscher Städtetag, 2013). Die Zielsetzung integrierter Stadtentwicklung, die Kooperation der professionellen und nicht professionellen Akteure als Voraussetzung für eine erfolgreiche Stadtentwicklung beschreibt, geht dabei auf die „Leipzig Charta“ zurück (BMUB, 2007).

In der Bremer Politik fand zudem ein Regierungswechsel statt: Während von 1995-2007 die große Koalition aus SPD und CDU regierte, stellten ab 2007 SPD und Grüne die Regierung. Die Grünen stellten ab 2008 den Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Energie (der Spiegel, 2007). Auch in der Senatsbaudirektion fand 2008 ein personeller Wechsel statt (Pressestelle des Senats, 2008).

Von 2008 bis 2009 erarbeitete die Stadt Bremen das neue Leitbild zur Stadtentwicklung „Bremen '20 – Komm mit nach Morgen!“. Aus diesem Leitbild wird ein Wohnungsbaukonzept entwickelt (Bremen, 2009). In diesem werden neben der Einführung von Wettbewerben auch der Dialog mit der Wohnungswirtschaft sowie die Ausweitung der Bürgerbeteiligung als Maßnahmen benannt:

Partizipation der Bürgerinnen und Bürger, der Wohnungswirtschaft und gesellschaftlicher Gruppen ist einer der wesentlichen Schlüssel einer nachhaltigen Quartiers- und Stadtentwicklung (...). Sowohl ein intensiver wohnungswirtschaftlicher Dialog als auch die Weiterführung und Vertiefung bürgerschaftlicher Beteiligung beispielsweise, in Form von Sanierungsbeiräten sind daher wichtige Instrumente der Wohnungsbaukonzeption des Leitbildes. (Bremen, 2009, S. 5)

Die postulierten Zielvorstellungen zur Bürgerbeteiligung schlagen sich in einer Reform des Ortsbeirätegesetzes nieder, das die Rechte der Ortsbeiräte erweitern und klarer regeln soll. In der späteren Veröffentlichung des Leitbildes (2014) wird dies als wichtiger kommunikativer Baustein angeführt:

Insgesamt gilt es künftig noch mehr, die Wechselbeziehung zwischen bürgerschaftlichem Engagement und städtischem Rahmen im Sinne eines gelebten Gegenstromprinzips – zwischen Fachebene der Ressorts und breiter Öffentlichkeitsbeteiligung – aktiv zu gestalten. Die im neuen Beirätegesetz vorgesehenen „Planungskonferenzen“, bei denen Verwaltung, lokale Politik, Bürgerinnen und Bürger in einen gemeinsamen Dialog eintreten, können zentrale Elemente eines neuen Selbstverständnisses sein. Die Erarbeitung von Stadtteilkonzepten und die erfolgreich erprobten Bezirkskonferenzen im Rahmen von WiN / Soziale Stadt beschreiben weitere Handlungsfelder zur Stärkung des Gemeinwesens. (Bremen, 2014, S. 31)

Die hier benannten Planungskonferenzen wurden 2010 im Beirätegesetz verankert. Sie konnten jedoch nicht, wie zunächst im Gesetz vorgesehen, jährlich stattfinden (Bremische Bürgerschaft, 2014).

Die entsprechende Bestimmung wurde später dahingehend geändert, dass die Konferenzen einmal je Legislaturperiode stattfinden sollen.

Auch eine konkrete Richtlinie zu einer weitergehenden Bürgerbeteiligung wird in Folge des Leitbildes nicht entwickelt. Im Dezember 2013 stimmt die Bremer Stadtbürgerschaft dann für die Erarbeitung eines „Entwicklungsplans Bürgerbeteiligung“ (Bremische Bürgerschaft, 2013, S. 5), der schließlich 2018 vom Bremer Senat beschlossen wurde (Senatskanzlei Bremen, 2018). Trotz des Fehlens eines verbindlichen Konzeptes zur Bürgerbeteiligung ist eine Veränderung in der Prozessgestaltung deutlich ablesbar, dies wird in den aktuellen Planungsbeispielen deutlich (Abschnitt 4.2.2).

In den Planungsprozessen, die bis 2000 initiiert wurden fand eine Beteiligung der Öffentlichkeit nur im Rahmen des gesetzlich vorgeschriebenen statt. Dies sei hier anhand von zwei Planungsprozessen illustriert:

Das Projekt Stadtwerder [A1] weist ähnliche Gebietscharakteristika wie das Neue Hulsberg-Viertel auf (Innenstadtnähe, Größe, Neues Gebiet ohne bestehende Wohnnutzung) es soll jedoch ein Wohngebiet (470 WE) mit einem sehr geringen Anteil an Büro und Dienstleistungen entstehen (Michel, 2014). Das Grundstück gehörte zu Planungsbeginn (1997) der swb AG und wurde später an Projektentwicklungsträger verkauft, die sowohl aus privaten Investor*innen als auch aus Wohnungsbaugesellschaften im öffentlichen Eigentum bestehen. 1997 wurde ein Bremer Architekturbüro mit der Entwicklung eines städtebaulichen Entwurfes beauftragt. Im Jahr 2004 wurde schließlich ein Bebauungsplan verabschiedet (Bremer Aufbaugemeinschaft, 2006). Die Planungsphase auf dem Stadtwerder war jedoch erst 2009 (weitgehend) abgeschlossen. Die Bauphase und weiteren Überarbeitungen der Planungen dauerten bis 2014 an. Das Projekt wurde in der Öffentlichkeit durchgehend kontrovers diskutiert und galt im öffentlichen Diskurs stets als negatives Gegenbeispiel zum Hulsberg-Viertel in Bezug auf Bürgerbeteiligung und monofunktionelle Nutzung. Eine transparente Prozessgestaltung und konsultative Bürgerbeteiligung fand hier bis zum Beschluss des Bebauungsplanes nicht statt. Es wurde lediglich im Jahr 2001 eine öffentliche Bürgerveranstaltung im Rahmen des gesetzlich vorgeschriebenen angeboten (Bremische Bürgerschaft, 2004). Ab 2009 kam es schließlich bei der weiteren Umsetzung der Pläne zu Planungskonflikten. Diese führten zu öffentlichen Diskussionen mit Anwohnern bzw. einer Bürgerinitiative (Michel, 2014).

Diese Art der Entwicklung Städtebaulicher Planung findet sich auch bei einem weiteren viel beachtetes Bremer Stadtentwicklungsprojekt: Der Bremer Überseestadt [C2]. Auf dem Gebiet der ehemaligen Überseehäfen findet seit 2001 ein Transformationsprozess statt. In einem Masterplan wurde eine Fläche von 288ha für die Entwicklung eines gemischten Gebietes mit Dienstleistungen und Gewerbe sowie einem kleinen Anteil an Wohnnutzungen vorgesehen. Der Anteil der Wohnnutzung wurde aufgrund von Nachfrageentwicklung sowie der Weiterentwicklung städtebaupolitischer Ziele erhöht. Ein Bremer Architekturbüro entwickelte (in Zusammenarbeit mit Landschaftsarchitekten und Verkehrsplanern) einen Masterplan. Dieser wurde 2003 von der Bremer Bürgerschaft beschlossen. Im Jahr 2019 sind immer noch 106 ha nicht entwickelt (SKUMS). Für die Zielentwicklung des Gesamtkonzepts fand keine Bürgerbeteiligung statt. Im Laufe der baulichen Realisierung fand ein öffentlicher Diskurs zu den im Masterplan vorgesehenen Nutzungen und zum Verkehrskonzept statt. Die Nachfrage im Bereich der Büroimmobilien war wesentlich geringer als 2003 angenommen. Der Anteil der Wohnnutzung wurde stark erhöht. Ursprünglich war von 2.500 Einwohnern (Bremische Bürgerschaft, 2000, S. 21) ausgegangen worden, 2018 geht die Wirtschaftsförderung von 7.000 Einwohnern in 2030 aus (WFB, 2018, S. 1–2). Bis 2019 lag die Planung bei rund 5600 Wohneinheiten (inkl. Südseite

Europahafen), davon waren jedoch erst 1.942 Wohneinheiten fertiggestellt bzw. im Bau (SKUMS, 2019a, S. 63). Für einzelne Entwicklungsvorhaben wurden jeweils von den Investor*innen in Kooperation mit dem SUBV Architekturwettbewerb durchgeführt. Eine vorgeschaltete Bürgerbeteiligung fand hier nicht statt. Für das erst ab 2017 initiierte Projekt Überseeinsel, eine Erweiterung des Projekts der Bremer Überseestadt, fand eine Bürgerbeteiligung während der Überarbeitung der Ergebnisse eines Gutachterverfahrens statt (vgl. Abschnitt 4.2).

Die Geschichte der beiden Planungsprozesse zeichnet den Unterschied zu den im Folgenden betrachteten Planungsprozessen mit einem häufigerem Einsatz informeller Bürgerbeteiligung und vermehrten Wettbewerben bzw. Gutachterverfahren (Mehrfachbeauftragungen) nach. Innerhalb der langen Projektentwicklungszeiten wurde allerdings auch bei den beiden oben beschriebenen Projekten für die zuletzt verwirklichten Teilprojekte die Prozessgestaltung angepasst, so dass es in den letzten Jahren einzelne Elemente informeller Beteiligung gab. Für die neueren Projekte, die erst nach 2010 begonnen wurden, ist die Prozessgestaltung in den meisten Fällen transparenter und enthält in der Regel Elemente informeller Beteiligung, dies wird im Folgenden dargestellt.

Tabelle 5: Steckbriefe aktueller Bremer Planungsprozesse (Vergleichsgruppe)

<p>Neues Hulsberg-Viertel 14 ha Seit 2011 (aktuelles Verfahren), 2004 Geländeverkauf angekündigt Gutachterverfahren [1100 WE]</p> <p>Planung eines neuen Quartiers mit kleinteiliger Nutzungsmischung auf einem ehemaligen Krankenhausgelände. Überwiegend Wohnen, davon 30% geförderter Wohnungsbau und 20% Baugemeinschaften. Sehr Innenstadtnah. Konzipiert als Modellprojekt in Bezug auf Nachhaltigkeit und Beteiligung im Planungsprozess. Quellen: Website https://neues-hulsberg.de (GEG, 2020) sowie: (SUBV, 2018c)</p>	<p>Neuer Ellener Hof 10 ha Seit 2015 [500 WE geplant] Gutachterverfahren</p> <p>Auf dem Gelände eines ehemaligen Jugendheimes und einer Seniorenresidenz plant die gemeinnützige Bremer Heimstiftung ein Quartier mit überwiegender Wohnnutzung. 25% Anteil geförderter Wohnungsbau. Das Quartier soll den Charakter eines urbanen Dorfes haben, mit einer Vielfalt an Wohnformen für Studierende, junge Familien und Ältere. Nachhaltigkeit (Holzbauweise, Mobilitätskonzept; Energieversorgung) ist erklärtes Projektziel. Quellen: Website http://blog.ellenerhof.de/ (Bremer Kontor GmbH, 2020); (SUBV, 2018b) ; (SUBV, 2018a)</p>
<p>Gartenstadt Werdersee 16 ha Seit 2012 Gutachterverfahren [590 WE geplant]</p> <p>Planung eines neuen Wohnquartiers (Einfamilienhäuser, Reihenhäuser und Geschosswohnungsbau) auf einer vormals als Friedhofserweiterung vorgesehenen Grünfläche. Quartierskern mit einer Kita, einer Grundschule und Einzelhandel geplant. 25% Anteil geförderter Wohnungsbau. Quellen: https://www.gartenstadt-werdersee.de/</p>	<p>Galopprennbahn 36ha Seit 2015 Machbarkeitsstudie 1000 WE – Schätzung zu Planungsbeginn</p> <p>Auf dem Gelände der Galopprennbahn sollte ein neues Quartier entstehen mit Schwerpunkt Wohnen. Die Planung wurde durch einen Volksentscheid verhindert. Nun Entwicklung von Konzepten zur Nutzung der Flächen als Freiraum für Freizeit, Sport und Kultur vorgesehen. Quellen: (WFB); (SKUMS, 2020b)</p>

4.3 Prozessgestaltung in aktuellen Bremer Planungsprozessen

Im Projektentwicklungszeitraum des Neuen Hulsberg-Viertels (2011-2020) gibt es mehrere Projekte mit sehr ähnlichen Gebietscharakteristika und Entwicklungszielen:

1. [B1] Neues Hulsberg-Viertel (2011/14 ha)
2. [A2] Gartenstadt Werdersee (2012/16 ha)
3. [A3] Ellener Hof (2015/10 ha)
4. [A4] Galopprennbahn (2015/36ha)
5. [B2] Überseeinsel (2017/41 ha)
6. [B3] Masterplan Vorderes Woltmershausen (2018/55 ha)
7. [B4] Könecke & Coca Cola (2017/11ha)

Alle Projekte der Vergleichsgruppe haben eine Fläche von über 10 ha, sind Konversionsgebiete ohne bestehende Wohnnutzung und liegen relativ zentral. Die Gewichtung des Wohnanteils ist in den einzelnen Projekten unterschiedlich. Jedoch sind alle Gebiete in ihrer vorgesehenen Nutzung Mischgebiete mit einer Mischung aus Wohnen, Gewerbe, Dienstleistungen sowie sozialen und kulturellen Einrichtungen. Die genannten Projekte sind dem Hulsberg-Viertel in Bezug auf die hier aufgeführten Kriterien sehr ähnlich (vgl. Steckbriefe Tabelle 5).

<p>Überseeinsel 15 ha Kelloggs-Gelände (Teil von Europahafen Süd 41,5 ha) Seit 2017 [800-1200 WE Kelloggs Gelände geplant] Gutachterverfahren</p> <p>Auf ehemaligen Gewerbeflächen (Kellogg) entsteht ein gemischtes Quartier für Wohnen und Gewerbe. Weitere gewerblich genutzte Flächen sollen in das Konzept integriert werden (Europahafen Süd). Darüber hinaus vielfältige soziale und kulturelle Infrastruktur, neue Mobilitätskonzepte, die Stärkung des öffentlichen Raumes am Wasser sowie der Anbindung der Überseestadt an die Bremer Innenstadt. Quellen: Website https://www.ueberseeinsel.de/ (Überseeinsel GmbH, 2020) (SWAH & SKUMS, 2019)</p>	<p>Masterplan Vorderes Woltmershausen 55 ha, davon 15 ha Brinkmann, 20 ha swb AG Seit 2018 (aktuelles Verfahren), 2015 FNP Änderung Planungsauftrag 1200 – 2000 WE</p> <p>Umnutzung bisheriger Gewerbeflächen für ein neues Quartiers mit Nutzungsmischung aus Gewerbe und Wohnen. Schaffung eines Parks als Grünverbindung zur Innenstadt. Quellen Website https://tabakquartier.com (Justus Grosse Real Estate GmbH, 2020; SKUMS, 2020a) (SUBV, 2019a) (Feldhaus, 2018)</p>
<p>Könecke & Coca Cola Gelände 11ha Seit 2017</p> <p>Umnutzung bisheriger Gewerbeflächen für ein neues Quartier mit Nutzungsmischung – Überwiegend Wohnen ergänzt durch wohnverträgliches Gewerbe, Einzelhandel und Dienstleistungen zur Stärkung/Erweiterung des Stadtteilzentrums Hemelingen. Voraussichtlich 25% Anteil geförderter Wohnungsbau. Quellen: (SUBV et al.); (SUBV, 2019b)</p>	

konkretere Planung lag noch nicht vor. Die Bürgerinitiative erreicht die Durchführung eines Volksentscheids im Mai 2019. Dies führt zu einer breiten politischen Diskussion. Die Bürgerinitiative gewinnt letztlich den Volksentscheid, was dazu führt, dass das Gelände nicht für Wohnungsbau genutzt werden kann, sondern als Fläche für Erholung, Freizeit, Sport und Kultur (Bremische Bürgerschaft, 2019). So mussten die bisherigen Planungsansätze revidiert und neue Lösungen gesucht werden. Die Bürgerinitiative erzwang also letztlich eine Bürgerbeteiligung in Form eines Volksentscheids und das Senatsressort initiierte infolgedessen nun von Beginn an einen Beteiligungsprozess zur Definition der Planungsziele (ab 2019).

- Waller Mitte [D1]: Die Eigeninitiative einer Bürgerinitiative führte zu einem Beteiligungsverfahren für das in öffentlicher Hand befindliche Grundstück. Dieser Prozess dauerte von der Ausformulierung der Planungsziele bis zur Überarbeitung des Entwurfes an und beeinflusste wesentlich Prozessgestaltung und Ergebnisse der Planung.

Im dicht bebauten Stadtteil Walle sollte eine ehemalige Sportfläche (1,1 ha) für ein Bauvorhaben genutzt werden. Daraufhin gründete sich eine Bürgerinitiative und setzte sich für den Erhalt der Freifläche ein. Der Beirat Walle, das Ortsamt West, Immobilien Bremen, der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr sowie die Bürgerinitiative Waller Mitte einigten sich auf die Einrichtung eines Runden Tisches. Die Gespräche führten letztlich zu einer Entwurfsentwicklung in einem Werkstattverfahren. Dabei setzten sich Bürgerinitiative und inzwischen entstandene Baugruppen sehr dafür ein die Freifläche weitgehend zu erhalten. Ein Konzept für eine Randbebauung entstand und die Baugrundstücke wurden nach einer Ausschreibung an mehrere Baugruppen verkauft (SUBV, 2015a, S. 2).

Beteiligung als Eigeninitiative der Eigentümer:

- Ellener Hof [A3]: Die Bremer Heimstiftung initiiert von sich aus einen umfangreichen Informationsprozess und sucht aktiv nach Baugemeinschaften und sozialen Projekten, die Interesse haben, im Projektgebiet zu bauen (vgl. auch Projektsteckbrief in Tabelle 5). In der Umsetzungsphase erfolgt eine intensive Beteiligung der zukünftigen Nutzer*innen.
- Neue Vahr 2035 [E2]: Das Wohnungsbau Unternehmen GEWOBA initiiert von sich aus einen Prozess zur Entwicklung einer Zukunftsperspektive für die Neue Vahr, einer 1961 fertiggestellten Großwohnsiedlung (250 ha/19.000 Einwohner). Die Stadtplanung wird zum Kooperationspartner. Es finden mehrere Fokusgruppengespräche, Werkstattgespräche mit Expert*innen und Bürgerworkshops statt. Eingebettet in diesen Prozess werden Projektziele erarbeitet und mehrere beauftragte Planungsteams entwickeln die Entwürfe. Die beteiligten Bürger*innen sind überwiegend Bewohner*innen der Siedlung.

4.3.3 Eigentumsverhältnisse und Mitwirkung von Bürger*innen

In Bezug auf die Eigentumsverhältnisse kann das Neue Hulsberg-Viertel als Sonderfall gelten. Die Tatsache, dass sich das Grundstück während des gesamten Planungsverfahrens im Eigentum der öffentlichen Hand befindet, ist sicher nicht als typischer Planungsfall zu betrachten. Aus der Betrachtung des Materials wurde deutlich, dass Unterschiede in der Eigentumssituation auch den Einfluss der öffentlichen Hand auf die Gestaltung des Planungsprozesses und die (informelle) Bürgerbeteiligung bedingen. Nur beim Neuen Hulsberg-Viertel und beim Projekt Waller Mitte [D1] befand sich das Grundstück während aller Planungsphasen in öffentlicher Hand (Stadt Bremen). Bisher trifft dies darüber

In einer vergleichenden Betrachtung soll hier noch einmal dargestellt werden, in welchem Umfang und in welcher Form Bürgerbeteiligung, als Element der kommunikativen Gestaltung von Planungsprozessen, in den untersuchten Bremer Planungsverfahren eine Rolle spielte. Denn obwohl eine Tendenz zu mehr Transparenz und zu einer über das gesetzlich Geforderte hinausgehenden Bürgerbeteiligung nach 2010 deutlich erkennbar ist, zeigen sich bei den einzelnen Verfahren große Unterschiede.

Die Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (2013) zu Methoden und Erfahrungen der Bremer Bürgerbeteiligung gibt hier erste Hinweise auf die Entscheidungskriterien:

Die Entscheidung für ein Beteiligungsverfahren hängt von den konkreten Rahmenbedingungen des Vorhabens ab und ist insofern stets eine Einzelfallentscheidung. Kriterien sind unter anderem die stadtentwicklungspolitische Bedeutung, die real gegebenen Entscheidungs- und Handlungsspielräume, die Komplexität der Planungsaufgabe, die Mitwirkungsbereitschaft, die möglichst zu erreichenden Zielgruppen, das Konfliktpotenzial. Dieselben Kriterien helfen auch, den notwendigen und vor allem den vertretbaren Aufwand für ein Beteiligungsverfahren zu bestimmen. Darin eingeschlossen ist die Überlegung, ob die Beauftragung externer Fachleute, auch zur Moderation notwendig und von den Kosten her vertretbar ist.

Bei Planungskonzepten und Rahmenplanungen von grundsätzlichem Interesse (vgl. Leitbild der Stadtentwicklung, Innenstadtkonzept u. a.) ist eine breite Beteiligung der Öffentlichkeit selbstverständlich. Das Beteiligungsverfahren soll zu geeigneten Zeitpunkten (Planungsphasen) hinreichende Möglichkeiten zur Mitwirkung am transparenten Planungsprozess schaffen.

Im Bauleitplanverfahren ist die Beteiligung der Öffentlichkeit gesetzlich vorgeschrieben. In der Regel wird bei Verfahren von gewisser Bedeutung ein Angebot geschaffen, das über die gesetzlichen Anforderungen deutlich hinausgeht. Weiterhin werden wichtige Bauleitplanverfahren in der Regel durch andere informelle Planungsprozesse mit Beteiligungsangebot vorbereitet. (Bremische Bürgerschaft, 2013, S. 12–13)

Vor dem Hintergrund der hier genannten Entscheidungskriterien werden im Folgenden die verschiedenen Planungsprozesse auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Prozessgestaltung hin diskutiert. Aus dem untersuchten Material ergaben sich folgende Fragen:

- Wie erfolgt die kommunikative Gestaltung des Planungsprozesses und in welchen Phasen findet eine Mitwirkung von Bürger*innen statt?
- Welche Akteure ergreifen die Initiative zur Partizipation?
- Welche Rolle spielen die Eigentumsverhältnisse für die Mitwirkung von Bürger*innen?
- Welche Rolle spielen Aushandlungsprozesse und Machtbalance zwischen Politik, Stadtplanung und Eigentümern für die Prozessgestaltung?

Diese Fragen gehe ich anhand der bereits in Tabelle 5 beschriebenen Projekte der Vergleichsgruppe nach. Zu einzelnen Aspekten werden jedoch einige weitere, eingangs aufgezählte Projekte (Abschnitt 4.1) aus dem Planungszeitraum nach 2010 herangezogen. Diese sind in Tabelle 6 in Übersichtsform dargestellt.

4.3.1 Kommunikative Gestaltung des Planungsprozesses und Phasen der Mitwirkung von Bürger*innen

Der für das Neue Hulsberg-Viertel beschlossene politische Auftrag, den Planungsprozess als Modellprojekt in Sachen Bürgerbeteiligung zu behandeln, bedeutet natürlich auch, dass es nicht als Bremer Querschnittsprojekt angesehen werden kann. Daher werden hier insbesondere Projekte, die nach

Beginn des Beteiligungsprozesses für das Neue Hulsberg-Viertel initiiert wurden, auf die Art der kommunikativen Gestaltung des Prozesses hin untersucht. Für die sieben oben genannten Gebiete gilt, dass die aktuellen Planungsprozesse erst nach der Erstellung des städtebaulichen Entwurfes für das Neue Hulsberg-Viertel und dem vorausgegangenen Beteiligungsverfahren begannen. Bei einigen Projekten stand ein Planungsbedarf bereits vorher fest, ohne jedoch einen konkreten Planungsprozess auszulösen. Für diese Projekte kann angenommen werden, dass der Modellcharakter, den das Hulsberg-Viertel für Prozessgestaltung und Beteiligung der Öffentlichkeit haben sollte, hier zur Anwendung kommen könnte.

Die informelle Beteiligung von Bürger*innen in allen Planungsphasen ist ein wesentlicher Aspekt, der das Neue Hulsberg-Viertel von den Projekten der Vergleichsgruppe [A2-4; B2-4] unterscheidet. In nur einem der anderen Projekte der Vergleichsgruppe (Könecke & Coca Cola Gelände – B4) wurde eine konsultative Beteiligung zur Definition der Planungsziele initiiert. In einem weiteren Projekt fand zwar eine Beteiligung noch vor der Erstellung eines ersten städtebaulichen Entwurfes statt. Hier war jedoch aufgrund der ersten bereits veröffentlichten Planungsziele im Vorfeld ein Konflikt entstanden (Galopprennbahn – A4). Die informelle konsultative Beteiligung zu Themen der Bauleitplanung findet sich bislang in keinem dieser Planungsprozesse. Dagegen fand in nahezu allen nach 2010 begonnenen Projekten, sofern der Planungsprozess bereits so weit fortgeschritten ist, eine Beteiligung in der Phase der Überarbeitung eines städtebaulichen Konzeptes statt, auch sie variiert jedoch von Projekt zu Projekt stark. Unterschiede bestehen dabei im eher informierenden oder eher konsultativen Charakter (vgl. auch Tabelle 6), in der Anzahl der Veranstaltungen, der Tiefe der Diskussion sowie der Transparenz der Entscheidungen während der Weiterbearbeitung durch das Senatsressort.

4.3.2 Initiative zur Partizipation

In fast allen betrachteten Prozessen wird Bürgerbeteiligung von Seiten der Stadtplanung angeboten (Top down), das Ausmaß ist sehr unterschiedlich, jedoch die Initiative und die Gestaltung des Rahmens wird von den Senatsressorts für Stadtplanung (SUBV) oder Wirtschaft (SWAH) angeboten - ggf. in Kooperation mit Eigentümern oder Projektentwicklern. Von dieser Konstellation gab es nur wenige Ausnahmen:

Beteiligung Bottom-Up:

- Galopprennbahn [A4] - Die Gegenreaktion einer Bürgerinitiative führt zu einem Volksentscheid und schließlich zur Ablehnung der ursprünglichen Planungsziele.
Um eine Planung zu ermöglichen kündigte die Stadt Bremen den bisherigen Nutzern des Geländes: Dem Rennbahnverein (2015) und dem Golfclub (2017). Die Bürger*innen erfuhren im Dezember 2015 aus der Presse davon, dass auf dem 36ha großen Gelände etwa 1000 Wohnungen geplant seien (Hinrichs, 2015). Dies suggerierte, dass die Planungen bereits weit fortgeschritten seien und rief eine starke Gegeninitiative hervor und eine Bürgerinitiative entstand. Der Beirat Hemelingen war seit 2016 in die Planungsabsichten involviert und initiierte im Oktober 2016 eine Planungskonferenz zu Galopprennbahn und weiteren Projekten. Der Beirat nahm eine kritische Haltung ein und forderte mehr Bürgerbeteiligung (Ortsamt Hemelingen, 2016, S. 10–11). Auch der Beirat Vahr fasst einen entsprechenden Beschluss (Ortsamt Vahr, 2016). Das SUBV vergab zwischenzeitlich Aufträge für mehrere Gutachten sowie eine stadtstrukturelle Analyse, die 2018 öffentlich vorgestellt und diskutiert wurde. Eine

hinaus auch auf das Projekt bei der Galopprennbahn [A4] zu, hier ist die Planung jedoch nach wie vor in der Phase der Definition von Planungszielen.

Beim Neuen Hulsberg-Viertel gehörte das Grundstück der im Eigentum der Stadt Bremen befindlichen Klinikgesellschaft Gesundheit Nord (GeNo). Dieses Grundstück wird von der senatseigenen Grundstücksentwicklungsgesellschaft (GEG) betreut und vermarktet. Die Verkäufe finden jedoch erst nach der Fertigstellung der Bauleitplanung statt. Die Beteiligung von Bürger*innen fand (mit wechselnder Intensität und Qualität) während des gesamten Planungsprozesses, von der Definition der Planungsziele bis zur Entwicklung der Bauleitplanung statt.

Der Planungsprozess zur Galopprennbahn ist, obwohl sich das Grundstück in öffentlicher Hand befindet, in Bezug auf den Beteiligungsprozess grundlegend anders gestaltet worden. Auch die Reaktion der Bürgerinitiativen unterscheidet sich sehr von der kooperativen Ausgangssituation beim Neuen Hulsberg-Viertel. Die Planungen zur Galopprennbahn stießen von Anfang an auf Ablehnung bei einigen Anwohner*innen und Unterstützer*innen des Rennvereins (s. oben). In der Diskussion um mehr Bürgerbeteiligung beim Planungsprozess zur Galopprennbahn wird eine Gleichbehandlung mit dem Hulsberg-Viertel eingefordert. Von Seiten der Stadt wurde jedoch erst nach der Gründung eines Regionalausschusses durch die Ortsbeiräte Vahr und Hemelingen (2017) sowie der Verschärfung der Kontroversen mit der Bürgerinitiative eine öffentliche Veranstaltung angeboten (2018).

Bei der Gartenstadt Werdersee [A2] befand sich das Grundstück vor Beginn der Planungsphase zu großen Teilen in öffentlicher Hand (Stadt Bremen) und wurde zum Zweck der Projektentwicklung verkauft (Sundermann, 2015). Ein informelles Beteiligungsverfahren fand hier nach der Entscheidung für einen städtebaulichen Entwurf statt.

In vier Projekten der Vergleichsgruppe befand sich das Grundstück bereits vor Beginn der Planungsphase in privater Hand Ellener Hof (Bremer Heimstiftung bzw. Verein Ellener Hof), Überseeinsel (Kellogg's, u.a. Unternehmen), Vorderes Woltmershausen (swb AG; Sirius Facilities GmbH, u.a. Unternehmen) Eine Bürgerbeteiligung bzw. Werkstattverfahren als Planungsinstrumente wurden hier auf unterschiedliche Weise erreicht:

- Beim Ellener Hof [A3] fand die Beteiligung auf Eigeninitiative der neuen Eigentümerin, Bremer Heimstiftung statt (s. oben).
- Für das vordere Woltmershausen (Brinkmann Gelände, swb Gelände und weitere angrenzende Grundstücke- B3) wurde die Beteiligung durch die politische Einwirkung auf den neuen Eigentümer (Justus Grosse) bzw. auf die Bestandseigentümerin swb AG erreicht. Zusätzlich hat sich die Stadt Bremen ein Vorkaufsrecht für das Gelände gesichert.
- Beim Projekt Überseeinsel [B2] wurde der neuen Eigentümerin (wpd AG), nach Absicherung des städtischen Vorkaufsrechts, ein städtebaulicher Vertrag mit entsprechenden Bindungen vorgelegt. Wobei hier eine hohe Bereitschaft der Eigentümerin zur Nutzung transparenter Planungsverfahren zu bestehen scheint.
- Beim Projekt Coca Cola & Könecke [B4] befinden sich 8 ha des 11 ha großen Projektgebietes in Hand dieser beiden Firmen. Die Stadt hat eine städtebauliche Studie zur Gebietsentwicklung in Auftrag gegeben. Deren Ergebnisse wurden mit Eigentümer*innen und Anwohner*innen diskutiert. Da, insbesondere mit den Eigentümer*innen, bislang kein Einvernehmen über die Gestaltung der Gebietsentwicklung besteht, hat die Stadt sich 2019 das Vorkaufsrecht gesichert (SKUMS, 2019b; SUBV, 2019b).

4.3.4 Machtbalance zwischen Politik, Stadtplanung und Eigentümern

Aus den obigen Beispielen wurde deutlich, dass die Öffentliche Hand bei einigen Planungsprozessen durch Gespräche oder auch durch strategische Verhandlungen bei den Eigentümern eine Bereitschaft erwirkt, Beteiligungsprozesse mitzutragen oder die Planungsziele der Stadt zu berücksichtigen. Bei größeren Planungsvorhaben, die für die Stadtentwicklung relevant erachtet wurden, haben sich Politik und Stadtplanung in den letzten Jahren durch politische Beschlüsse für ein Vorkaufsortsgesetz eine entsprechende Verhandlungsposition gesichert.

Bei kleineren Bauvorhaben kommt dies aber nicht gleichermaßen zum Einsatz. Es scheint jeweils eine Einzelfallentscheidung zu sein:

- So wurde beim Planungsvorhaben an der Kornstraße [D4] ein Einvernehmen mit den Eigentümern über Planungsziele und Verfahren hergestellt (vgl. Tabelle 6). Das Gebiet kann als „Urbanes Gebiet“ entwickelt werden. Bislang fand ein Wettbewerb statt und parallel wurde eine überwiegend informierende Bürgerbeteiligung angeboten.
- Im Falle der Weser Höfe [D2] wurde ein Wettbewerb durchgeführt jedoch auf eine informelle Bürgerbeteiligung verzichtet (vgl. Tabelle 6).
- im Fall des Sparkassengeländes am Brill [D3] fanden ein Wettbewerb und eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Zuge der Projektvorstellung statt. Über die Beachtung der Wettbewerbsergebnisse besteht jedoch ein Konflikt mit den Eigentümern. Diese legten inzwischen eigene Planungen vor, über deren Umsetzung mit Politik und Verwaltung verhandelt wird (vgl. Tabelle 6).

Bei den Weser Höfen wurde das beschleunigte Verfahren für Innenverdichtung mit unter 20.000 m² Grundfläche angewandt (§13a BauGB). Es hätte also auch auf die frühzeitige Beteiligung nach §3 BauGB verzichtet werden können, dennoch fand zumindest diese statt. Auch in beim Projekt Waller Mitte (dessen Flächen jedoch in öffentlicher Hand waren) wurde das beschleunigte Verfahren angewendet, aber dennoch eine weitgehende konsultative Beteiligung durchgeführt (vgl. oben).

Der Vergleich der Planungsprozesse macht deutlich, dass trotz vieler Gemeinsamkeiten große Unterschiede in der kommunikativen Prozessgestaltung zu finden sind. Dies trifft selbst innerhalb der Vergleichsgruppe von aktuellen Projekten mit ähnlichen Planungszielen und Gebietscharakteristika zu [A2-A4 & B1-B4]. Transparenz und Art der informellen Beteiligung (Information oder Konsultation) scheinen von den Einflussmöglichkeiten, den Einschätzungen des Konfliktpotentials und den Zielvorstellungen des Stadtplanungsressorts abzuhängen. Diese werden durch Eigentumsverhältnisse, Kommunikation mit Projektentwicklern und politische Zielvorgaben beeinflusst. Dennoch findet in allen aktuellen Planungsprozessen letztlich eine über den gesetzlichen Rahmen hinausgehende informelle Beteiligung statt. Konsultative Elemente finden sich jedoch überwiegend erst bei der Überarbeitung von städtebaulichen Entwürfen. In den anderen Planungsphasen findet meist keine oder nur rein informierende Beteiligung statt.

Bei der Untersuchung des Planungsprozesses Neues Hulsberg-Viertel fanden sich Hinweise für Kriterien, anhand derer Verwaltung und Politik über die frühzeitige Öffnung eines Planungsprozesses für informelle Beteiligung entscheiden (vgl. Abschnitt 6.6.). Diese Kriterien zeichnen sich auch bei der Betrachtung der weiteren Bremer Planungsprozesse als relevant ab: Eine weitreichende Bürgerbeteiligung wird angestrebt, wenn Verwaltung und Politik zur Implementierung Ressourcen aus der Bürgerschaft benötigen (wie etwa lokales Wissen oder Prozess-Legitimität) und gleichzeitig das mögliche

Konfliktpotential für geringer halten als die Chance so Allianzen zur Implementierung zu etablieren. Diese Betrachtung zielt auf die Bedeutung von unterschiedlichen Machtressourcen und damit verbundenen asymmetrischen Aushandlungsprozessen. Diese Konstellation prägt letztlich die in einem Planungsprozess entstehende Planungskultur.

Ein weiterer Aspekt sind die Kulturen der involvierten Akteure und die damit verbundenen Haltungen im Planungsprozess. Die Akteure bringen auch zur Bürgerbeteiligung und Demokratie unterschiedliche Haltungen mit.

Für Bremen hat Marie Hoppe in einer Studie zur „Wertewelt Bürgerbeteiligung“ (Hoppe, 2014, 2015) die Haltungen von Verwaltungsmitarbeiter*innen (in Leitungspositionen), Politiker*innen und Bürger*innen untersucht. Sie stellt fest, dass alle Studienteilnehmer*innen einen politischen Paradigmenwechsel voraussehen, in dem „das direkt-demokratische Prinzip an Wichtigkeit zunehmen und sogar das repräsentativdemokratische Prinzip überholen“ wird (Hoppe, 2015, S. 4). Sie identifiziert verschiedene Wertegruppen. Die Zugehörigkeit zu den Akteursgruppen bildet sich nicht eindeutig in den Wertegruppen ab, es ist jedoch eine klare Tendenz erkennbar:

„*Mehr Demokratie wagen*“ – „wünscht sich mehr Einflussmöglichkeiten der Bürger/innen. (...) Sie wollen, dass sich die Politik durch niedrighschwellige, flexible und direkte Zugänge öffnet und die Bürger/innen zum Mitmachen auffordert (Hoppe, 2015, S. 5).“ Diese Werte teilen überwiegend Bürger*innen und nur wenige Politiker*innen und Verwaltungsmitarbeiter*innen.

„*Strukturierte Beteiligung*“ - „Bürgerbeteiligung [muss] nach geregelten Verfahren verlaufen und eine fachkompetente Auseinandersetzung sicherstellen“ (Hoppe, 2015, S. 5–6). Dieser Gruppe gehören ausschließlich Politiker*innen und Verwaltungsmitarbeiter*innen an.

„*Kompetente Entscheidungen treffen*“ – „bevorzugt klar das repräsentative Prinzip. Die Befragten sprechen sich für stellvertretende Entscheidungen für die Bürger/innen im Sinne des Allgemeinwohls aus“ (Hoppe, 2015, S. 6). Diese Werte teilen überwiegend Politiker*innen und Verwaltungsmitglieder in Führungspositionen.

Die Verteilung von Grundhaltungen auf einzelne Gruppen unterstreicht nochmals die Ambivalenz von Politik und Verwaltung gegenüber bürgerschaftlichem Engagement (vgl. auch Abschnitt 6.6). Obwohl direkte Demokratie als zukunftsprägend angesehen wird, besteht eine große Skepsis. Diese ambivalente Haltung und die fallspezifischen Konstellationen treffen in den Planungsprozessen aufeinander und entscheiden so letztlich über die Prozessgestaltung.

Die frühzeitige und umfangreiche öffentliche Beteiligung im Planungsprozess für das Neue Hulsberg-Viertel entspricht durchaus den planungstheoretischen Zielvorstellungen des communicative turn. Wie der Vergleich mit den verschiedenen Bremer Planungsprozessen zeigt, kann das Neue Hulsberg-Viertel in Bezug auf die politische Ausgangslage (Beschlüsse zu Transparenz und Nachhaltigkeit), das Ausmaß der konsultativen Beteiligung sowie die Eigentumsverhältnisse eher als Sonderfall der Planungspraxis gelten. Gleichzeitig ist der Planungsprozess im Hinblick auf wesentliche Gebietscharakteristika, sowie in Bezug auf die durch die Politik definierten Planungsziele repräsentativ für aktuelle deutsche städtebauliche Projekte.

EXEMPLARISCHE BREMER PLANUNGSPROZESSE IM VERGLEICH [STAND MÄRZ 2020]

PROZESS		GRÖSSE	BEGINN	STAND	EIGENTUM		
					VOR	WÄHREND	NACH*
A1 Stadtwerder	W	>10	1997				
B1 Hulsberg-Viertel	WG	>10	2011				
A2 Gartenstadt Werdersee	W	>10	2012				
A3 Ellener Hof	WG	>10	2015				
A4 Galopprennbahn	W	>20	2015				
B2 Überseeinsel	WG	>20	2017				
B3 Woltmershausen	WG	>20	2015/18				
B4 Könecke & CocaCola	WG	>10	2017				
E2 Neue Vahr	WB	>20	2017				
D1 Waller Mi e	W	<2	2010				
D2 Weser Höfe	WG	<2	2017				
D3 Sparkassenareal	WG	<2	2017				
D4 Kornstraße	WG	<5	2018				

LEGENDE

MISCHUNG
WOHNEN & GEWERBE

ÜBERWIEGEND
WOHNEN

WOHNGEBIET
IM BESTAND

ÜBER 20HA

ÜBER 10HA

UNTER 5HA

UNTER 2HA

ENTWICKLUNG
PLANUNGSZIELE

IN PLANUNG

DETAILPLANUNG

VERKAUF
GRUNDSTÜCKE

IN BAU

FERTIGGESTELLT













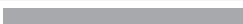

























PRIVAT


ÖFFENTLICH


TEILWEISE ÖFFENTLICH


PRIVAT
GEMEINNÜTZIG

*GEPLANT

<i>BETEILIGUNG IN DER PLANUNGSPHASE</i>				§3,4
<i>PLANUNGSZIELE</i>	<i>PLANENTWICKLUNG</i>	<i>PLANÜBERARBEITUNG</i>	<i>BAULEITPLANUNG</i>	
				<input checked="" type="checkbox"/>
				<input checked="" type="checkbox"/>
				<input checked="" type="checkbox"/>
				<input checked="" type="checkbox"/>
				<input checked="" type="checkbox"/>
				
				
				
				
				
				
				
				
				
				
				
				
				<input checked="" type="checkbox"/>
				<input checked="" type="checkbox"/>
				
				
				
				
				
				

 *PLANUNGSVERLAUF*

 *KONSULTATIONEN*

 *INFORMATION*

BÜRGERBETEILIGUNG NACH §3,§4 BauGB BEREITS ERFOLGT

Tabelle 6: Exemplarische Bremer Planungsprozesse im Vergleich

LAYOUT: LUISA VON LEWEN & ALMUT WOLFF

5 Hand-Offs und Filterung von Informationen im Planungsprozess

5. Hand-Offs und Filterung von Informationen im Planungsprozess

Der Verlauf und die Ergebnisse von Planungsprozessen spiegeln sich in der Entwicklung des Planes als Planungsartefakte wider. Der Begriff Plan meint hier die Summe der Planungsdokumente wie: städtebaulicher Entwurf, Bebauungsplan, städtebaulicher Vertrag, Verfahren der Grundstücksvergabe, etc. Viele Handlungen der Akteure beziehen sich auf die Gestaltung des Planes, da sich aus diesen Dokumenten die Spielregeln zur Gestaltung des Quartiers ergeben. Sie bestimmen neue Handlungschancen (wohnen, Gewerbe betreiben, investieren, öffentliche Räume nutzen). Dabei ist die Gestaltung des Plans nicht unbedingt die Ausgangsmotivation, sondern das im Planungsprozess verhandelte Medium, durch das die Umsetzung anderer Interessen abgebildet wird. Dieser etablierten Rolle der Planungsartefakte folgend, erscheint es relevant zu betrachten, welche Akteure, wann im Prozess, auf welche Weise auf diese Dokumente einwirken können.

Im Laufe eines Planungs- und Beteiligungsprozesses werden immer wieder Zwischenergebnisse der Planung an andere Akteure übergeben und für diese zur Diskussion gestellt oder zu Weiterbearbeitung überlassen. Zum Beispiel:

- Ergebnisse von öffentlichen Diskussionen werden zusammengefasst und fließen in die Auslobung für einen Wettbewerb ein.
- Ein Plan wird der Öffentlichkeit präsentiert und dessen Weiterentwicklung in Beteiligungsveranstaltungen oder politischen Gremien diskutiert.
- Ein politisches Gremium fällt eine Entscheidung zur weiteren Planung und beauftragt die Verwaltung mit der Weiterbearbeitung und der fachlichen Abwägung von Zielkonflikten.

Diese Zwischenergebnisse der Planung sind jeweils Produkte von Handlungsabläufen, in denen Informationen gefiltert werden. Das heißt die jeweiligen Akteure geben einer Information Ausdruck und Gewicht, so wie es ihrer eigenen Handlungslogik entspricht. Dies trifft dann auf die Positionen und Handlungslogiken weiterer Akteure.

Carolyn Loh vergleicht die Übergabe ("hand-off") von Planungsergebnissen zwischen den verschiedenen Personen, Entscheidungsgremien und Dokumenten mit der Übergabe eines Staffel-Stabes (Loh, 2012, S. 33). Diese Hand-Offs habe ich im Aufsatz „Kommunikation und Hand-Offs in Planungsprozessen“ in der pnd-online (Wolff, 2016a) eingehender dargestellt. Dabei wurde deutlich, dass sich am Beispiel des Planungsprozesses zum Neuen Hulsberg-Viertel zahlreiche Hand-Offs nachvollziehen lassen. Diese finden jedoch auf verschiedenen Ebenen statt:

- die Übergabe von Verantwortlichkeiten und Handlungshoheit
- die Übergabe dokumentierter Ergebnisse der kommunikativen und gestalterischen Prozesse (Planungsartefakte)

Innerhalb der verschiedenen Planungsphasen finden allerdings weitere komplexe und iterative Kommunikations- und Entscheidungsprozesse statt. Daher wurden auch die Filterungsprozesse ausgelotet, die aus Hand-Offs resultieren bzw. mit ihnen einhergehen, wenn die unterschiedlichen Akteure sich mit den Planungsergebnissen mit ihrer jeweils eigenen Handlungslogik auseinandersetzen (Wolff, 2016b).

Der Artikel ist nachfolgend eingefügt und bildet die Basis für die spätere vertiefende Betrachtung der Akteursperspektiven zu diesen Hand-Offs und Filterungen (Kapitel 7).

ARTIKEL 2:

KOMMUNIKATION UND HAND-OFFS IN PLANUNGSPROZESSEN - AM BEISPIEL DES NEUEN HULSBERGVIERTELS

Wolff, A. (2016). Kommunikation und Hand-Offs im Planungsprozess. Am Beispiel des Neuen Hulsbergviertels.

Veröffentlicht in: *pnd online*. (2), 1–13. http://archiv.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/2_2016/pnd-online_2016-2.pdf

REviewed

Kommunikation und Hand-Offs im Planungsprozess.

Am Beispiel des Neuen Hulsbergviertels.



In Bremen findet seit 2011 ein umfangreiches Beteiligungsverfahren zum Planungsprozess für das Neue Hulsbergviertel statt. Der Artikel stellt basierend auf einer begleitenden Studie (WOLFF 2013a, 2013b) den Prozessverlauf, die einwirkenden Akteure sowie die Konstellationen und Formate, in denen ihre Interaktion stattfindet, dar. Hieran anknüpfend werden die »Hand-Offs« (LOH 2012) des Planungsprozesses, d.h. die iterativen Übergaben von Informationen und Verantwortlichkeiten zwischen den Akteuren, systematisierend betrachtet.

1. Einleitung

Das Planungsverfahren zum Neuen Hulsbergviertel ist für die Stadt Bremen ein Pilotprojekt. Anders als in anderen Beteiligungsverfahren findet eine Öffnung des Verfahrens schon vor der abschließenden Definition von Planungszielen statt. Trotz der relativ hohen Abstraktion der in der Beteiligung erörterten Planungsziele erfährt der Prozess ein großes Interesse (KOMMER 2012; SELLE 2015; WOLFF 2013a, 2013b). Der Planungsprozess involviert eine Vielzahl von Akteuren aus Politik, Verwaltung, Immobilienwirtschaft, Projektentwicklung, Planungsbüros, Institutionen und Verbänden sowie unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Initiativen (s. Abb. 1).

Die Konstellation der Akteure und deren Beteiligung an einzelnen Kommunikationsformaten verändern sich im Laufe des Planungsprozesses. Dies stellt hohe Anforderungen an die Gestaltung der multilateralen Kommunikation. Ziel des folgenden Artikels ist es zunächst, die Akteure und Kommunikationsformate sowie deren Einbindung in den zeitlichen Ablauf des Planungs- und Beteiligungsprozesses zu systematisieren und darzustellen. Er ist Teil einer Studie zu Akteursperspektiven in kommunikativ gestalteten Planungsprozessen. Nach einem kurzen Abriss des bisherigen Planungsverlaufes werden Akteurskonstellation und Kommunikationsformate dargestellt. Im letzten Abschnitt des Textes erfolgt eine Auseinandersetzung mit der iterativ wechselnden Einflussnahme der unterschiedlichen Akteure auf die Planungsergebnisse. Auf analytischer Ebene geht es dabei darum, nachzuvollziehen, wann und wie im Prozessverlauf Informationen übermittelt werden bzw. Verantwortung von einem Akteur auf den anderen übergeht. Diese Systematisierung verdeutlicht, dass die Inhalte

Almut Wolff ist Architektin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachbereich Architektur der Jade Hochschule in Oldenburg (Lehre und Forschung im Fachgebiet Städtebau). Seit 2011 begleitet sie das Beteiligungsverfahren zum Neuen Hulsbergviertel in Bremen. Seit 2014 ist sie Promovendin in der Leibniz Universität Hannover zum Thema Akteursperspektiven in kommunikativ gestalteten Planungsprozessen.

der Planung im Prozessverlauf wechselnden Handlungslogiken unterliegen. Am Beispiel des Neuen Hulsbergviertels werden so analytische Ausgangspunkte für eine empirische Untersuchung zum Einfluss von Akteursperspektiven auf Ergebnisse und Prozesse städtebaulicher Planung dargestellt.

2. Der Planungsprozess

Der aktuelle Planungsprozess zum Neuen Hulsbergviertel erhielt seinen Auftakt im Jahr 2010 durch einen Beschluss der Bürgerschaft, des bremischen Stadtparlaments. Auf Grundlage dieses Beschlusses initiierten das Senatsressort für Umwelt, Bau und Verkehr (im Weiteren: SUBV) und die Gesellschaft zur Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG (GEG) seit 2011 ein Planungs- und Beteiligungsverfahren zum Neuen Hulsbergviertel. Anlass der planerischen Überlegungen war die bereits 2004 bekannt gewordene Entscheidung des Klinikums Bremen Mitte einen Neubau zu errichten und dafür rund 14 ha seines Grundstücks freizugeben. Das Grundstück, auf dem das neue Stadtquartier entstehen soll, befindet sich in öffentlicher Hand. Die Grundstücksentwicklung wurde der im Jahr 2010 gegründeten senatseigenen Grundstücksentwicklungsgesellschaft (im Weiteren: GEG) übertragen. Eine Fertigstellung des neuen Klinikgebäudes war ursprünglich für 2014 angekündigt worden. Inzwischen wird die Fertigstellung für das Jahr 2018 avisiert.

Auf politischer Ebene hatte sich der zuständige Beirat Östliche Vorstadt bereits seit 2005 intensiv mit möglichen Entwicklungen und Zielformulierungen für das neue Stadtquartier beschäftigt. Dieses Engagement wurde durch Ortsamtsleitung und Beiratsmitglieder fortgesetzt. Das Beteiligungsverfahren startete im April 2011. Bis Juni 2012 fanden 6 öffentliche Foren statt, die einerseits über die für die Quartiersentwicklung relevanten Themen informierten, andererseits dazu dienen die Planungsziele zu formulieren. An den Foren nahmen stets 100-200 Personen teil: Anwohner*innen, freie Planer*innen, Träger sozialer Einrichtungen, andere kulturelle und politische Initiativen sowie am Planungsprozess und an der Quartiersentwicklung interessierte Personen. Parallel zum Planungsprozess entstand eine Bürgerinitiative und es bildeten sich mehrere Baugemeinschaften, später auch eine Stadtteilgenossenschaft.

Die Ergebnisse dieser Foren wurden in einer Zwischenbilanz dokumentiert. Ab Juni 2012 fand ein städtebauliches Gutachterverfahren statt. Das Gutachterverfahren wurde durch öffentliche Veranstaltungen strukturiert: Es fand eine Vorstellung der Planungsteams im Rahmen eines Sommerfestes, ein Rückfragenkolloquium, eine Zwischenpräsentation sowie die Abschlusspräsentation mit der anschließenden Entscheidung der Jury statt. In der Zwischenpräsentation im Oktober 2012 wurden, nach fast zwei Jahren Beteiligung, das erste Mal konkrete Entwurfsideen für das Gebiet gezeigt. Im Januar 2013 wurde von der 41-köpfigen Jury (davon 10 stimmberechtigte Mitglieder) einer der Entwürfe ausgewählt. Dieser wurde vom SUBV in den politischen Gremien vorgestellt. Kurz darauf befürworteten sowohl der Beirat als auch die städtische Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft (im Weiteren: Baudeputation) in ihren Beschlüssen die Weiterbearbeitung des städtebaulichen Konzepts entsprechend den Empfehlungen der Jury.

Bedingt durch personelle Wechsel in der Position der Senatsbaudirektion und in der Folge auch in der Fachabteilung Bau und Stadtentwicklung des SUBV konnten öffentliche Beteiligungsforen erst wieder im Juni und im November 2013 stattfinden. Auf diesen Foren wurden nochmals die geplanten Themen der Überarbeitung des Entwurfs zum Rahmenplan vorgestellt und diskutiert.

Parallel hierzu entwickelte sich seit der Zwischenpräsentation der städtebaulichen Entwürfe im Oktober 2012 eine Initiative von Bürger*innen, die sich in monatlichen Abständen trifft. Nach einem in der Presse veröffentlichtem Aufruf konstituierte sie sich schließlich im Mai 2013 als BürgerInAktion. Diese Gruppe wird im weiteren Verlauf des Prozesses zunehmend zum Ansprechpartner für das SUBV und die GEG.

Auf die beiden Foren im Jahr 2013 folgte dann ab Januar 2014 eine Reihe sogenannter »Spezialveranstaltungen«, in denen in kleinerem Rahmen gezielt einzelne Themen der Planung aufgegriffen wurden. Hier beteiligten sich vor allem die in der BürgerInAktion engagierten Personen sowie einige an den jeweiligen Themen interessierte Einzelpersonen und Initiativen.

Zu den Spezialveranstaltungen erstellte das SUBV eine Zwischenbilanz, die in einem »Bilanz-Forum« im Mai 2014 vorgestellt wurde. In der Diskussion wurde hier keine Entscheidung zu den Inhalten der Zwischen-

bilanz getroffen, sondern sie wurde später nochmals als »Kommentierte Zwischenbilanz« mitsamt einer Kommentierung der BürgerInAktion veröffentlicht.

Im Juli 2014 fand erneut eine große öffentliche Veranstaltung statt: Die »B-Plan Werkstatt«. Hier wurde der bisherige Prozess rekapituliert sowie erste Entwürfe eines Bebauungsplans erläutert und in Arbeitsgruppen diskutiert. Im März 2015 wurde ein weiteres Forum zum aktuellen Planungsstand angeboten. Im Februar 2016 folgte ein Forum, das als symbolischer Abschluss zur Diskussion um den Bebauungsplan in Form einer Podiums-Diskussion konzipiert wurde.

Eine politische Beschlussfassung zur Auslegung des Bebauungsplans war zunächst für Anfang 2015 geplant. Diese verzögerte sich jedoch wiederholt und fand schließlich im Mai 2016 statt. Eine abschließende Beschlussfassung ist für Ende 2016 avisiert.

Zwischen Dezember 2014 und Juni 2015 fanden zusätzlich drei »Immobilien-dialoge« statt. Der erste richtete sich an die Bremer Wohnungs- und Bauwirtschaft sowie Kreditinstitute, die beiden folgenden richteten sich an die Baugemeinschaften. Noch vor der Entscheidung für einen städtebaulichen Entwurf wurde das Quartiersentwicklungsprojekt der Immobilienwirtschaft vorgestellt und seit Oktober 2012 jährlich auf einer Immobilienmesse präsentiert. Auf den jüngsten Veranstaltungen wurde die Vermarktung von Grundstücken (abgesehen von einigen Ausnahmen) für 2019 angekündigt. Diese Verschiebung der Vermarktung wirkt sich insbesondere auf die im Beteiligungsprozess aktiven Baugruppen aus, da diese ihre Projekte nun erst weitaus später realisieren können oder sich umorientieren. Daher ist zu erwarten, dass es aufgrund der noch relativen langen Zeitspanne bis zur Realisierung noch einige Neukonstituierungen von aktiven Initiativen geben wird.

3. Multilateralität des Prozesses

3.1 Die Akteure

Bereits aus der vorangestellten Schilderung des Prozessverlaufes wird deutlich, dass am Planungs- und Beteiligungsverfahren zahlreiche Akteure beteiligt sind. Die Akteure am Planungsprozess Neues Hulsbergviertel sind in Abb. 1 dargestellt und lassen sich in Anlehnung an Klaus SELLE (2010) verschiedenen Kategorien zuordnen:

- **Politik** – alle involvierten politischen Gremien, Personen und Parteien
- **Projektentwicklung** – die mit der Grundstücksentwicklung beauftragte Gesellschaft (GEG) sowie deren Geschäftsbesorger
- **Verwaltung** – alle administrativ mit der Planung befassten administrativen Einheiten; einige hiervon eher als Träger öffentlicher Belange, denn als Planende
- **Institutionen & Verbände** – involvierte Institutionen und Verbände
- **Zivilgesellschaftliche Initiativen** – alle aktiven Initiativen, die sich entweder spezifisch mit dem Neuen Hulsbergviertel oder mit dort relevanten Themen befassen.
- **Markt** – alle Akteure, die entweder im Planungsgebiet an Investitionen interessiert sind sowie Planungsbüros, die mit bestimmten Aspekten der Planung befasst sind.
- **Schnittmengen:**
 - **Schnittmenge Zivilgesellschaft/Markt** – Akteure, bei denen eine Überlagerung zivilgesellschaftlichen Engagements und marktrelevanter Interessen vorliegt (wie Baugemeinschaften, Stadtteilgenossenschaft oder Träger sozialer Einrichtungen mit Investitionsinteresse).
 - **Schnittmenge Verwaltung/Verbände & Initiativen** – Akteure, die zwar der Verwaltung angehören, jedoch im Planungsprozess eher als Träger öffentlicher Belange wirksam werden, denn als Planungsverantwortliche.
 - **Schnittmenge vieler Kategorien** – Aus Mitgliedern unterschiedlicher Akteurskategorien bestehende »Sondergremien« (wie die Jury im Gutachterverfahren und der Vorbereitungskreis der Foren) stellen eigenständige Akteure dar, die sich jedoch der Kategorisierung entziehen.

Ein wesentlicher Aspekt ist eine differenziertere Betrachtung der Bürgerbeteiligung. Hier ist nicht von einer generellen Kategorie auszugehen. Für die Betrachtung der Akteurskonstellation in dieser Arbeit wurden »Bürger« nicht als einheitlicher Akteur verstanden, sondern soweit identifizierbar, wurden die aktiven Initiativen, Gruppen oder Institutionen als Akteure erfasst. Denn Bürger*innen sind nicht nur im Bereich der zivilgesellschaftlichen Initiativen aktiv, sondern auch in allen anderen Bereichen des Akteursspektrums und wirken so in zahlreichen Rollen auf die Stadtentwicklung ein (SELLE 2010).

Gleichzeitig sind im Prozess zahlreiche Einzelpersonen aktiv, die nicht aufgrund von Gruppenzugehörigkeiten im Planungsprozess aktiv sind und somit nicht eindeutig

Abb. 1: Darstellung der Akteure im Planungsprozess Neues Hulsbergviertel [eigene Darstellung]

KATEGORIEN	AKTEURE
POLITIK	Senat Bürgerschaft (Stadtparlament) Baudeputation Beirat Östliche Vorstadt Parteien Senator für Umwelt, Bau und Verkehr Senatorin für Finanzen
GRUNDSTÜCKSENTWICKLUNG	Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG (GEG) Hamburg Team Jury Vorbereitungskreis
VERWALTUNG	Senatressort für Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV) Fachbereich Bau und Stadtentwicklung & Senatsbaudirektion (SUBV Abteilungen 6 & 7) Fachbereich Natur; Wasser (SUBV Abteilung 3) mit Baumschutz und Grünordnung (Abt. 30) Fachbereich Verkehr (Abteilung 5) Amt für Straßen und Verkehr (ASV) Bremer Umweltbetriebe Landesamt für Denkmalpflege
INSTITUTIONEN & VERBÄNDE	Klinikum Bremen Mitte (GENO) Gewerbeaufsichtsamt BSAG Verbände z.B. Architektenkammer; ADFC
ZIVILGESELLSCHAFTLICHE INITIATIVEN	Soziale und politische Initiativen: z.B. Recht auf Stadt; Bündnis für Wohnen BürgerInAktion Kulturinitiativen Anwohner*innen Träger sozialer Einrichtungen z.B. Bremer Heimstiftung Baugemeinschaften Stadtteilgenossenschaft
MARKT	Wohnungsbaugesellschaften Wohnungs- und Bauwirtschaft Kreditinstitute Sonstige Investoren Beauftragte freie Planer*innen PlanerInnen mit Akquise Absichten Fachgutachter*innen

einzelnen Akteuren zuzuordnen sind. Motivationen für das Engagement sind hier eher ein allgemeines Interesse an Beteiligungsprozessen, an Stadtentwicklung oder auch eine berufliche Affinität zu Planungsprozessen (WOLFF 2013a: 6). Sofern eine Zuordnung von Personen zu Initiativen nicht möglich ist oder im Kontext nicht sinnvoll erscheint, wird hier der Begriff »Zivilgesellschaft« verwendet.

Bereits die Auflistung der Akteure (Abb. 1) illustriert die Komplexität der Kommunikationskonstellation zwischen derartig vielfältigen Akteuren. Zugleich zeigen sich Schnittmengen (so z.B. in den Bereichen Zivilgesellschaft und Markt) bzw. Überlappungen, insofern, als viele Personen mehreren Akteuren angehören. Sie handeln nur in seltenen Fällen als Delegierte dieser Gruppen,

sondern es findet eine eher »beiläufige« personelle Verschränkung statt (siehe auch 3.2).

Wie kann nun eine empirische Betrachtung der Akteurskonstellation realisiert werden? Aus der vorangestellten Zuordnung der Akteure zu bestimmten Kategorien lassen sich keine categoriespezifischen Kommunikationskonstellationen herleiten. Die Kategorisierung erlaubt in den meisten Fällen keine Betrachtung als »komplexer Akteur«. Im Sinne des Akteurzentrierten Institutionalismus (JAKOBI 2007; MAYNTZ/SCHARPF 1995; SCHARPF 2000) handelt es sich bei den meisten Akteurskategorien eher um Akteur-Aggregate von Individuen oder Gruppen. Als Ausnahmen können Verwaltung und Grundstücksentwicklung betrachtet werden, sie stellen korporative Akteure dar. Dennoch finden auch beispielsweise zwischen den Fachabteilungen des SUBV umfangreiche interne Abstimmungs- und Aushandlungsprozesse statt.

Alle weiteren Akteure innerhalb der gebildeten Kategorien können nur einzeln und als separate Akteure verstanden werden. Und selbst die einzelnen Akteure weisen zum Teil eher Charakteristika von »aggregierten Individuen ohne gemeinsame Ziele Handlungen und Ressourcen« (JAKOBI 2007: 14) auf und sind somit nicht als kollektive oder korporative Akteure (SCHARPF 2000: 95-107) zu verstehen.

Daher erscheint eine Betrachtung der Akteurskonstellation auf der Ebene der Akteurskategorien nicht sinnvoll, sondern die einzelnen Akteure müssen separat betrachtet werden. Die oben benannten Begriffe aus dem Akteurzentrierten Institutionalismus, Elemente der Netzwerkanalyse (LELONG 2015) oder kulturwissenschaftliche Ansätze (WOLFF im Erscheinen) können hier geeignete Wege zur Abbildung der Akteurskonstellation darstellen. Im Rahmen der begleitenden Studie des Planungsprozesses zum Neuen Hulsbergviertel werden exemplarisch einige wesentliche Akteure in Bezug auf ihre Interaktion mit anderen Akteuren eingehender betrachtet. Anhand dessen sollen hier die Zusammenhänge der multilateralen Kommunikation im Prozessverlauf beleuchtet werden.

3.2 Kommunikationsformate im Prozess

Im Prozessverlauf findet die Kommunikation der zahlreichen Akteure in unterschiedlichsten Konstellationen statt und es wurden verschiedene Kommunikationsformate etabliert (Abb. 2). Der Planungsprozess zum Neuen

Hulsbergviertel kann als multilateraler Kommunikationsprozess betrachtet werden. Darunter wird hier im Sinne von Sarah Ginski und Klaus Selle »eine von öffentlichen Akteuren absichtsvoll und als Zusammenhang gestaltete differenzierende Einbeziehung eines breiten Akteurskreises in Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zu Projekten oder Plänen verstanden« (GINSKI/SELLE 2015: 2). Die im Planungsprozess genutzten Kommunikationsformate wurden in diesem Sinne überwiegend von GEG und SUBV als Prozessverantwortliche gestaltet. Aber auch andere Akteure im Prozessverlauf prägen Kommunikationsformate: Seien es die etablierten Kommunikationsstrukturen der politischen Gremien oder auch die von den sozialen und politischen Initiativen ins Spiel gebrachten Formate wie der »demonstrative Stadtrundgang« oder die Entwicklung eigener Diskussionskulturen.

	KATEGORIEN	KOMMUNIKATIONSFORMATE
öffentlich	öffentliche Veranstaltungen	Foren, B-Plan Werkstatt, Hulsberg-Podium Präsentationen Entwurf Spezialveranstaltungen / Arbeitstreffen
	politische Gremien	Deputationssitzungen Beiratssitzungen Treffen Beiratsausschuss Neues Hulsberg
	Präsentation & Dialog	Messeauftritte Stadtspaziergänge
teilweise öffentlich	Vorträge	Vorträge
	zielgruppenorientierte Gespräche	Immobilien-dialoge Abstimmungsgespräche SUBV mit Trägern öffentlicher Belange
nicht öffentlich	Akteursinterne Gespräche	Treffen der BürgerInAktion SUBV: Fachliche Abstimmung der Fachabteilungen Aufsichtsratssitzungen (z.B. GEG; GENO) Abstimmung GEG mit hamburg team Jurysitzungen
	Delegiertenkreise	Abstimmung SUBV mit Senator*innen Vorbereitungskreis der Foren
	Einzelgespräche	Diverse Dialoge einzelne Akteure

Dabei findet die Kommunikation sowohl in öffentlichen als auch in nichtöffentlichen Settings statt. Eine Vielzahl der Kommunikationsformate bewegt sich in einer Zwischenzone, bei der theoretisch eine Öffentlichkeit besteht, jedoch die Information zur »Einladung« nur begrenzt zugänglich ist.

Die Kommunikationsformate unterscheiden sich sowohl im Setting, als auch in der Zielsetzung und Funktion innerhalb des Prozesses und werden in hohem Maße durch die beteiligten Akteure geprägt. Die folgenden

Beispiele illustrieren die Unterschiedlichkeit der einzelnen Formate.

Forum

Das Format »Forum« wurde zum Auftakt des Prozesses von den Anwesenden der ersten Beteiligungsveranstaltung gemeinsam festgelegt, dann jedoch von GEG, SUBV und dem Vorbereitungskreis ausgestaltet. Der Verlauf der Veranstaltungen war meist in drei Abschnitte aufgeteilt: Einordnung der Veranstaltung in den Prozess; Fachvorträge und Diskussion in ad hoc gebildeten Arbeitsgruppen. In der Regel nahmen 100-200 Personen an den Foren teil. Es erschienen überwiegend interessierte Einzelpersonen, die jedoch jeweils vielfältigen Initiativen bzw. Akteursgruppen angehörten. Themenspezifisch waren einzelne Akteursgruppen stärker vertreten, wie z.B. freie Planer*innen, Immobilienfachleute; Verkehrsinitiativen etc. In den Foren von 2013-2016 waren immer auch Personen aus BürgerInAktion, Baugemeinschaften sowie Stadtteilgenossenschaft anwesend.

Spezialveranstaltung

In den Spezialveranstaltungen wurden einzelne Themen, die für Rahmen- und Bauleitplanung besonders relevant waren sowie Themen, zu denen Diskussionsbedarf deutlich geworden war, behandelt. Es gab einen Input in Vortragsform seitens des SUBV oder externer Referenten zum Stand der Planung bzw. zum jeweiligen Thema. Anschließend wurde anhand des städtebaulichen Modells oder an den Plänen diskutiert. Das heißt, die Anwesenden konnten Fragen stellen, Standpunkte erläutern oder Forderungen artikulieren. Vertreter von SUBV und GEG erläuterten hier den Stand der Planung bzw. Abstimmung. Es wurden keine Vereinbarungen für ein weiteres Vorgehen zu den jeweiligen Themen getroffen. Diese Veranstaltungen waren öffentlich, richteten sich jedoch explizit an einen kleineren Kreis von an den jeweiligen Sonderthemen interessierten Menschen (50-60 Personen; einmal 90 Personen).

Arbeitstreffen BürgerInAktion

Die BürgerInAktion entstand 2013 aus der Initiative hulsberg+tal (seit Oktober 2012). Die Treffen der BürgerInAktion hatten den Charakter eines Arbeitskreises. In der ersten Phase der Treffen wurden Strukturen gesucht, erprobt und etabliert (Vorbereitung, Mode-

Abb 2: Darstellung der Kommunikationsformate im Planungsprozess Neues Hulsbergviertel [eigene Darstellung]

ration, Protokoll, Entscheidungsfindung). Später wurden hier konkrete Themen zum weiteren Vorgehen, einzelne Themen der Planung oder spezifische Positionen diskutiert. Es wurden Stellungnahmen erarbeitet. Zu einzelnen Treffen wurden Vertreter*innen von GEG und SUBV eingeladen. An der offiziellen Gründungsveranstaltung der BürgerInAktion nahmen etwa 70 Personen teil. An den anderen Treffen nahmen etwa 10-30 Personen teil.

Sitzungen des Beirats östliche Vorstadt.

Die Sitzungen des Beirats finden in der Regel öffentlich statt. Das Hulsbergviertel wurde in mehreren Sitzungen thematisiert. Zu diesen Veranstaltungen waren jeweils Referent*innen bzw. Ansprechpartner*innen von GEG und SUBV eingeladen. Die Beschlussfassung innerhalb des Beirates war meist bereits vor der Sitzung vorbereitet und wurde am Ende der Veranstaltungen noch etwas modifiziert und verabschiedet. Die Themen wurden entsprechend der parteipolitischen Positionen diskutiert. Die Öffentlichkeit erhielt in den Sitzungen ein weitgehendes Rederecht. Es wurden Positionen, Rückfragen und Einwendungen von Seiten

der Anwesenden eingebracht. Der Beirat hat 17 Mitglieder. Zusätzlich waren stets noch einige Sachkundige Bürger, die im Beirat aktiv sind, anwesend sowie meist etwa 40-60 interessierte Personen.

In Abb. 3 werden die zentralen Kommunikationsformate in Bezug zur Teilnahme der jeweiligen Akteursgruppen dargestellt und in den zeitlichen Verlauf des Planungsprozesses eingeordnet. Die Darstellung entspricht den Ergebnissen von Dokumentenauswertung und teilnehmender Beobachtung. Personen, die mehreren Akteursgruppen zuzuordnen sind, erscheinen mehrfach. »Zivilgesellschaft« bezeichnet in dieser Darstellung diejenigen Personen, die nicht anderen »spezifischeren« Akteuren zugeordnet werden konnten.

Neben der Interaktion zwischen Akteuren in den konkreten Kommunikationssituationen treten in Planungsprozessen auch längere Phasen auf, in denen die Akteure parallel zueinander eigene Kommunikations- und Handlungsstränge verfolgen. Zum Beispiel agierten während der Phase der Erstellung des Bebauungsplans ab Mitte 2014 die GEG, das SUBV sowie die BürgerInAktion in weitestgehend parallelen Kommunikationssträngen. Solche Phasen erzeugen innerhalb der einzel-

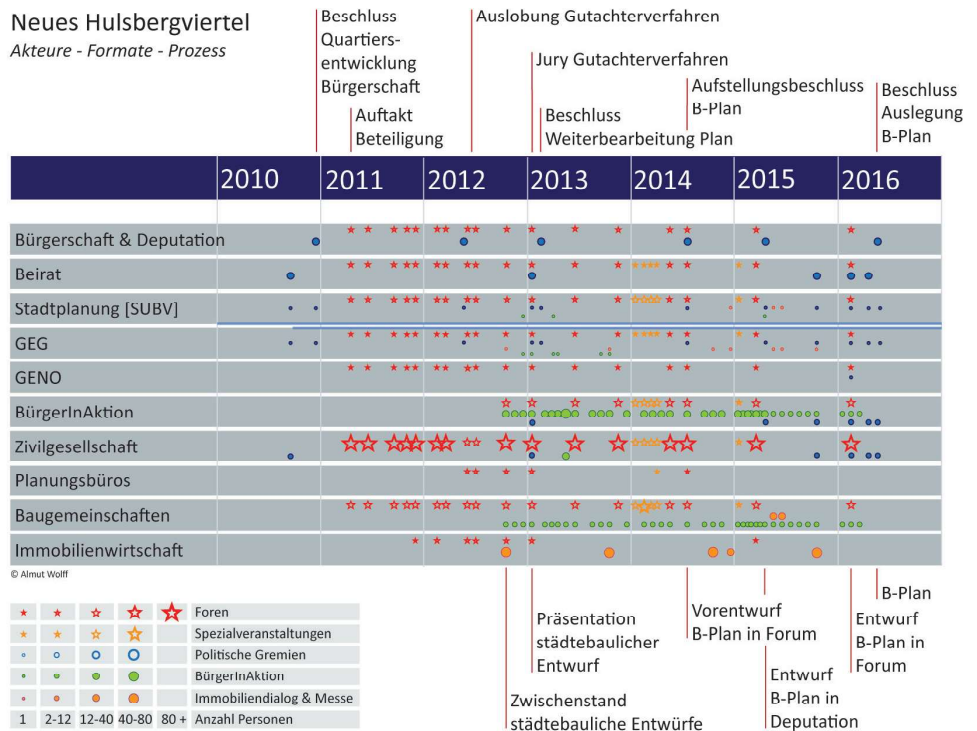


Abb.3: Darstellung der Beteiligung von Akteuren an den Kommunikationsformaten im Planungsprozess [eigene Darstellung]

nen Akteure eine kommunikative Kontinuität und stärken die eigenen Handlungslogiken. Dies wirkt sich auf den Prozessverlauf und dessen kommunikative Qualitäten aus. Während sich z.B. die politischen Gremien oder die Initiativen in unterschiedlichen zeitlichen Abständen mit dem Thema befassen, findet bei der GEG eine kontinuierliche und abschließliche Befassung mit der Entwicklung des Neuen Hulsbergviertels statt. Beim SUBV ist die Befassung ebenso kontinuierlich, jedoch ist das Projekt nur eines von mehreren. Die in Abb. 2 erfassten dargestellten Kommunikationsformate umfassen daher neben der Kommunikation zwischen unterschiedlichen Akteuren auch die innerhalb von Akteursgruppen.

Auch in diesen als akteursintern verstandenen Kommunikationsformaten wird bei genauerer Betrachtung deutlich, dass der Kommunikationsrahmen zwar durch einen Akteur definiert wird, aber dennoch mehrere Akteure vertreten sind. Dies ist bedingt durch

- die hohe »Binnendifferenzierung« einzelner Akteure, wie z.B. die Fachabteilungen des SUBV;
- eine mehrfache Zugehörigkeit von Einzelpersonen; z.B. sind in der BürgerInAktion Personen aktiv, die gleichzeitig in politischen und sozialen Initiativen mitarbeiten oder Mitglieder von Baugemeinschaften sind, ohne dass diesen jedoch ein Status als »Delegierte« dieser Gruppen zukäme;
- die Einwirkung anderer Akteure auf die akteursinterne Kommunikation: Die politischen Gremien beraten zwar mit dem Ziel einer nur intern erfolgenden Abstimmung, dennoch ist die Öffentlichkeit zugegen und wirkt so auf die Diskussion ein. Gleichzeitig prägen die Gremienmitglieder die Kommunikationsgestaltung durch ihre Parteizugehörigkeiten.

Diese Beispiele zeigen die zahlreichen Überlagerungen von Zugehörigkeiten der Personen zu verschiedenen Akteuren sowie den Einfluss der Kommunikationskonstellation innerhalb der einzelnen Kommunikationsformate.

Die spezifischen Sichtweisen der jeweiligen Akteure werden bei akteursinternen Kommunikationsformaten besonders deutlich, da hier die intern etablierten Kommunikationsstrukturen aktiviert werden. Ähnliches gilt auch für akteursinterne Handlungsstränge, denn hier werden die jeweiligen sozialen, politischen oder professionsspezifischen Handlungslogiken aktiv. In diesen Phasen

werden Planungsziele und Informationen akteursintern weiterentwickelt und präzisiert. Die Ergebnisse dieses Handelns werden anschließend wieder in die multilaterale Kommunikation eingebracht.

4. Hand-Offs im Planungsprozess

Das Wechselspiel von akteursinternen Handlungssträngen und kommunikativen Situationen zwischen den Akteuren ist auch dadurch bedingt, dass die Planung je nach Planungsphase von wechselnden Akteuren geprägt bzw. weiterentwickelt wird. Dabei werden immer wieder Informationen und Verantwortlichkeiten von einem Akteur an andere Akteure übergeben, die dann von diesen in akteursinternen Handlungssträngen und entsprechend eigener Handlungslogiken weiterentwickelt werden. Diese wiederholte Übertragung von Handlungsautonomie zwischen den Akteuren wird von Carolyn Loh treffend als »Hand-Offs« bezeichnet und mit der Übergabe eines Staffel-Stabes verglichen (LOH 2012: 33).

So entstehen mögliche »Bruchstellen« im Planungsprozess. Die Kooperation vieler Instanzen und Individuen mit unterschiedlichen Perspektiven erhöht an diesen Schnittstellen die Komplexität des Planungsprozesses. Hierdurch wird eine Umsetzung der Planung entsprechend der in einem partizipativen Prozess formulierten Ziele immer unwahrscheinlicher (LOH 2012: 33-47).

Auch Christian DILLER (2015) beschreibt »kritische Schnittstellen« zwischen Bürgerpartizipation und politischen Planungsprozessen. Er bezieht sich dabei jedoch weniger auf konkrete Übergaben von Planungsergebnissen oder Informationen, sondern benennt Phasen im Policy-Cycle, in denen sich die Wirkung von Bürgerbeteiligung entscheidet. Dabei identifiziert er drei Schnittstellen zwischen Policy-Cycle und Bürgerpartizipation:

1. Entscheidung über den Zeitpunkt der Bürgerpartizipation
2. Eingang der Bürgervoten und Partizipationsergebnisse in den politisch beschlossenen Plan
3. Implementation der Partizipationsergebnisse.

Diller unterstreicht eine mangelnde Verknüpfung von partizipativen Verfahren und formalen Planungsprozessen. Er erkundet dabei in Bezug auf die Schnittstelle der Implementati-

on das Spannungsfeld zwischen den normativen Zielen »korrekte Implementation« und »kollektive Lernprozesse« (DILLER 2013: 9-13).

Während Diller diese Schnittstellen in Bezug zum Policy-Cycle und seinen Phasen setzt, betrachtet Carolyn Loh die Handlungskette der Übergabe (»hand-off«) von Planungsergebnissen zwischen den verschiedenen Personen, Entscheidungsgremien und Dokumenten. Sie verortet die Hand-Offs dabei im Planungsprozess anhand der Entwicklung des Plans als Dokument bzw. dessen anschließender Implementation.

Carolyn Loh beschreibt 4 Hand-Offs:

1. Die Formulierung der Planungsziele,
2. die Planerstellung,
3. die Formulierung des Bebauungsplanes und
4. die Umsetzung der getroffenen Festsetzungen (LOH 2012: 33-47).

Die von Loh verwendeten Begrifflichkeiten beziehen sich auf US-amerikanische Planungspraxis. Übertragen auf hiesige Prozesse städtebaulicher Planung ließen sich die Abläufe in diesen 4 Phasen zusammenfassend folgendermaßen beschreiben:

- Das Stadtplanungsamt formuliert aus den in einem Beteiligungsverfahren benannten Themen und Positionen Planungsziele.
- Freie Planer entwickeln in Abstimmung mit dem Stadtplanungsamt einen städtebaulichen Entwurf.
- Das Stadtplanungsamt entwickelt einen Bebauungsplan und übergibt ihn der Politik zur Beschlussfassung.
- Das Stadtplanungsamt überwacht die Einhaltung der getroffenen Festsetzungen während der baulichen Umsetzung durch die Investoren.

Dabei stehen am Ende jeder Handlungskette jeweils konkrete Planungsergebnisse. Diese bilden sich in greifbaren Artefakten ab: In Form von Dokumenten (Auslobung, städtebaulicher Entwurf, Bebauungsplan) oder realisierter baulicher Umsetzung.

Auch in der Studie zum Neuen Hulsbergviertel wird der bisherige Planungsprozess über die Entwicklung des Plans gefasst. Im Fokus der Untersuchung zum Neuen Hulsbergviertel stehen die Akteursperspektiven und der wechselnde Einfluss verschiedener Akteure auf den Planungsprozess bzw. die Inhalte der Planung. Dabei wird von einer »Filterung« der Planungsinhalte durch die von akteurspezifischen Handlungslogiken

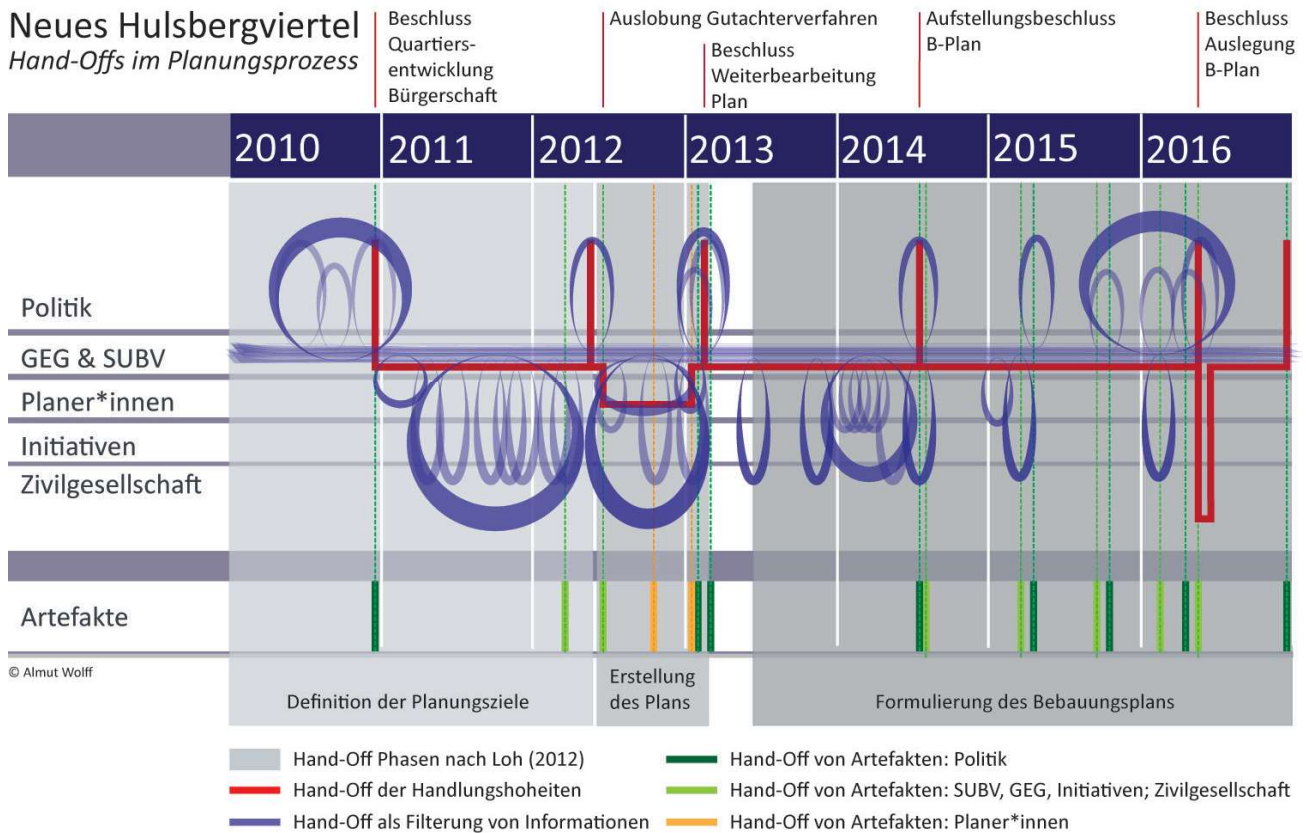
geprägten Bearbeitungen der Planungsinhalte ausgegangen (WOLFF 2013a: 4). Der analytische Ansatz Carolyn Lohs erscheint daher für die empirische Untersuchung geeignet. Der Ansatz enthält jedoch einige Unschärfen, denen hier nachgegangen werden soll. Denn obwohl das Bild der Staffel-Stab-Übergabe eine eindeutige Übertragung von Handlungshoheit suggeriert, bezeichnen die von Carolyn Loh benannten Hand-Offs eher Phasen im Planungsprozess, innerhalb derer weitere komplexe und iterative Kommunikations- und Entscheidungsprozesse stattfinden (LOH 2012: 35-37).

Für eine empirische Untersuchung ist somit eine Klärung der zu untersuchenden Aspekte erforderlich. Aus Carolyn Lohs Ansatz lassen sich drei relevante Aspekte herleiten: Die wechselnde Handlungshoheit (bzw. Handlungsautonomie), die in Zwischenschritten manifesten Planungsergebnisse und die Veränderung der Planungsinhalte durch Kommunikation und Hand-Offs zwischen autonom handelnden Akteuren.

In diesen Aspekten spiegeln sich einerseits unterschiedliche Betrachtungsebenen in Bezug auf den Detaillierungsgrad der Untersuchung wider, andererseits lassen sich verschiedene qualitative Aspekte der Hand-Offs abbilden: Von der formalen Übergabe von Verantwortlichkeiten über die dokumentierte Weitergabe von Information bis hin zu Kommunikationsverläufen und akteurspezifischen Handlungslogiken. Daher sollen die von Carolyn Loh beschriebenen Hand-Offs hier am Beispiel des Neuen Hulsbergviertels eingehender betrachtet werden. Dies erfolgt anhand der Übergabe von Verantwortlichkeiten und Handlungshoheit (4.1.) sowie der Übergabe dokumentierter Ergebnisse der kommunikativen und gestalterischen Prozesse (Planungsartefakte) (4.2). Anschließend werden Filterungsprozesse (4.3) ausgelotet, die aus Hand-Offs resultieren bzw. mit ihnen einhergehen. Die ermittelten Hand-Offs im Planungs- und Beteiligungsprozess werden in Abb. 4 dargestellt.

4.1 Hand-offs der Handlungshoheit

In Lohs Beschreibung wird nicht eindeutig bestimmt, welcher Akteur einem anderen den »Staffel-Stab« übergibt. Die beteiligten Akteure werden lediglich benannt. Es wäre jedoch tatsächlich interessant, die Übergabe von Verantwortlichkeiten und Handlungshoheiten im Planungsprozess näher zu beleuchten. »Hand-Offs« unter dem Aspekt der



Handlungshoheit lassen sich bei einer schematischen Betrachtung des formalen Planungsverfahrens identifizieren.

Im Unterschied zu einer Betrachtung der Planung als kommunikativen Prozess, in dem vielfältige Akteure ihre Interessen und Zielvorstellungen artikulieren und lösungsorientiert diskutieren, steht bei der formalen Betrachtung von Planungsverfahren die Legitimation der Planung durch die Beschlüsse der zuständigen politischen Gremien im Zentrum. Im Falle des Neuen Hulsbergviertels sind dies der Senat, die Stadtbürgerschaft (Parlament) und die Baudeputation sowie der Beirat Östliche Vorstadt, der im Vorfeld der Deputationsbeschlüsse Stellungnahmen abgeben kann.

Für das Neue Hulsbergviertel stellen sich die Hand-Offs der Handlungshoheiten, die sich zwischen demokratisch verankerter Verantwortlichkeit und Handlungsautonomie bewegen, folgendermaßen dar:

Die Formulierung der Planungsziele: Ein Bürgerschaftsbeschluss legte 2010 wesentliche Eckpunkte für das Planungs- und Beteiligungsverfahren fest und war der Auftakt für die Entwicklung des Neuen Hulsbergviertels.

Das Senatsressort für Umwelt und Verkehr (SUBV) mit dem Fachbereich Bau und Stadtentwicklung (unter Leitung der/des Senatsbaudirektors/in) hat somit die Handlungshoheit, den Planungs- und Beteiligungsprozess in Kooperation mit der senatseigenen Grundstücksentwicklungsgesellschaft (GEG) durchzuführen. Sie berichten der Baudeputation über die entwickelten Planungsziele.

Die Planerstellung: Während des Gutachterverfahrens wird die Handlungsautonomie für einige Monate an die beauftragten Planungsbüros abgegeben. Diese erhalten zwar einen Auftrag in Form der Auslobung, sind jedoch nicht an eine gegebene Interpretation dieser Information gebunden, sondern folgen vielmehr ihrer eigenen professionsspezifischen Handlungslogik und entwickeln eigenständige Konzeptionen des Stadtquartiers. Die Jury trifft eine eigenständige Entscheidung zur Auswahl des städtebaulichen Entwurfes. Das SUBV stellt der Baudeputation den von der Jury ausgewählten Entwurf vor. Diese fasst einen Beschluss in Kenntnis der erfolgten Stellungnahme des Beirates. Durch ihren Beschluss legitimiert sie die Weiterbearbeitung des Entwurfs.

Abb.4: Darstellung der Hand-Offs im Planungsprozess [eigene Darstellung mit Bezug zu Loh (2012)]

Die Formulierung des Bebauungsplans:

Die Verwaltung erhält den Auftrag, den Entwurf in einen Bebauungsplan zu überführen. Die Baudeputation fasst einen Beschluss zur Auslegung des Bebauungsplans. Die Öffentlichkeit erhält bei dieser formalen Betrachtung eine verantwortliche Position erst nach der Auslegung des Bebauungsplans, während der sie entsprechend §§ 3-4 BauGB ihre Stellungnahmen und Einwendungen formulieren kann. Nach einer Abwägung der Einwendungen durch das SUBV beschließt die Baudeputation schließlich den Bebauungsplan.

Die Umsetzung der getroffenen Festsetzungen: In der Umsetzungsphase wird die Verantwortlichkeit (abgesehen von der Prüfung der Bauanträge durch das SUBV sowie der Umsetzung des geplanten städtebaulichen Vertrages durch die GEG) an die immobilienwirtschaftlichen Akteure sowie an die für Verkehr, Umweltbelange, soziale Einrichtungen etc. zuständigen öffentlichen Akteure übergehen.

Bei dieser formalen Betrachtung spielt der gesamte informelle Beteiligungsprozess nur insofern eine Rolle, als dass den politischen Gremien bei den jeweiligen Beschlussfassungen von Seiten der Verwaltung (SUBV) aus dem Beteiligungsverfahren berichtet wird und diese Gremien Gelegenheit erhalten, diese Ergebnisse in der Beschlussfassung zu berücksichtigen.

Diese Betrachtung verdeutlicht den konsultativen Charakter von Beteiligungsverfahren und bildet die wechselnden Handlungshoheiten (bzw. Handlungsautonomien) innerhalb des formalen Prozederes hinreichend ab. Dennoch kann auf dieser Betrachtungsebene die Bedeutung der Kommunikation innerhalb des komplexen Akteursfeldes, welches auf die Planung Einfluss nimmt, nicht erfasst werden.

4.2 Hand-Offs der Planungsartefakte

Soll der Planungsprozess im Sinne eines kommunikativen Prozesses abgebildet werden, müssen neben den auf politischer Ebene gefassten Beschlüssen auch die auf informeller Ebene zwischen den Akteuren ausgetauschten Informationen berücksichtigt werden. Im Zuge des Prozessverlaufs entstehen zahlreiche Dokumente, die diese Informationen transportieren und als Artefakte des Planungs- und Kommunikationsprozesses dienen.

Artefakte sind dann:

- Öffentlich zugängliche Protokolle wie
 - Zwischenbilanzen der Foren und Spezialveranstaltungen
 - Beschlüsse und Stellungnahmen der politischen Gremien (Senat, Stadtbürgerschaft, Baudeputation, Beirat)
 - Jury Protokoll
- Stellungnahmen der BürgerInAktion
- Auslobung des Gutachterverfahrens (mit Fachgutachten und Zwischenbilanz der Foren)
- Pläne
 - Städtebaulicher Entwurf
 - Rahmenplan
 - Bebauungsplan
- Projektwebsite.

Diese Artefakte komprimieren jeweils konkrete kommunikative Situationen bzw. fassen gestaltende Prozesse in Form eines Planes zusammen. So entsteht ein detaillierteres Bild der Planungsinhalte und ihrer Entwicklung. Exemplarisch sei dies hier am Beispiel der Planerstellung illustriert, da sich die Hand-Offs hier besonders deutlich ablesen lassen.

Planerstellung:

- Die Planungsteams erhalten die Auslobung mit den Fachgutachten und Zwischenbilanz der Foren.
- Die Planungsteams präsentieren die Entwürfe in öffentlichen Veranstaltungen der Jury.
- Die Jury erstellt ein Protokoll, in dem ihre Entscheidung sowie ihre Empfehlungen zur Weiterbearbeitung dokumentiert werden.
- Der Beirat und die Baudeputation stimmen der Weiterbearbeitung des Entwurfs zu und dokumentieren dies in Protokollen.

Die Analyse der Dokumente erlaubt Rückschlüsse auf die transportierten Inhalte sowie auf die Perspektive des jeweiligen Verfassers auf den Sachverhalt. Die Artefakte bilden wesentliche Aspekte der Kommunikation innerhalb des Planungsprozesses ab.

Es ist jedoch in einigen Fällen nur mit Unsicherheiten zu identifizieren, wer wem diese Artefakte übergibt. Die Verfasser sind identifizierbar. Wer jedoch ist der Adressat z.B. eines politischen Beschlusses? Er enthält einen Auftrag für die Verwaltung, ist jedoch auch ein für die Öffentlichkeit bestimmtes Dokument. In Bezug auf die komplexe multilaterale Kommunikation entfällt bei dieser Betrachtungsweise alles nur in mündlicher

Form Kommunizierte. Dies fällt insbesondere für die zivilgesellschaftlichen Initiativen ins Gewicht, da ihre Äußerungen auf den Foren und in Gesprächen nur rudimentär und meist nicht von ihnen selbst dokumentiert werden. Sie erzeugen nur wenige bzw. wenig wirkmächtige Artefakte.

4.3 Hand-Offs als Filterung von Informationen

Wenn also das Ziel der Betrachtung ist, die Interaktionen zwischen den einzelnen Akteuren im Verlauf des Planungsprozesses zu beleuchten, so sind auch die Begegnungen der Akteure in den unterschiedlichen Konstellationen von großer Bedeutung. Dem gegenüber stehen Phasen paralleler Handlungsstränge, die bei den hier nicht aktiv mitwirkenden Akteuren häufig den Eindruck von Intransparenz erzeugen. Denn nach derartigen Phasen bekanntwerdende Ergebnisse oder Zielanpassungen sind häufig von Kriterien und Handlungslogik der jeweils aktiven Akteure geprägt und erscheinen anderen Akteuren nicht nachvollziehbar. Gerade in diesem Zusammenspiel von direkter Kommunikation, parallelem Akteurshandeln und den Artefakten des Prozesses liegt die Komplexität der multilateralen Kommunikation. Bei einer Betrachtung der Übermittlung von Informationen zwischen den verschiedenen Ebenen werden die Filterungsprozesse, die die Informationen durchlaufen, nachvollziehbar. Es bildet sich ein eher kontinuierlicher Filterungsprozess von Informationen ab. Auch hier lassen sich, auf einer kleinteiligeren Betrachtungsebene, wiederkehrende »Staffelstab-Übergaben« identifizieren. Der Fokus liegt jedoch anders als bei der formalen Betrachtung auf der Kommunikation und der Veränderung der »Ergebnisse« durch die Handlungsmuster und Haltungen der einzelnen Akteure (WOLFF 2013a: 4).

Dies sei an der Planerstellung zum Neuen Hulsbergviertel illustriert.

- Das SUBV erstellt entsprechend den etablierten fachlichen Kriterien eine Auslobung für das Gutachterverfahren. Diese enthält neben dem Auslobungstext auch zahlreiche von ihm beauftragte Fachgutachten sowie die Zwischenbilanz der Foren.

- Bei einem Sommerfest sowie beim Rückfragenkolloquium werden die Planungsteams öffentlich vorgestellt. Sie präsentieren sich. Anwesende stellen den Planungsbüros Fragen.

- Die beauftragten Planungsteams bearbeiten diesen Auftrag gemäß ihrer professionspezifischen Handlungslogik und in der Absicht einen Entwurf zu erstellen, der zur Weiterbeauftragung des Planungsbüros führt. Dabei erfolgen Abstimmungsprozesse zwischen den beteiligten Architekt*innen, Verkehrsplaner*innen und Landschaftsplaner*innen.

- Die Ergebnisse dieser Entwurfsarbeit werden zwei Mal der Öffentlichkeit präsentiert und von dieser kommentiert (Zwischenpräsentation und Abschlusspräsentation). In der Zwischenpräsentation gibt die Jury Empfehlungen an die Planungsteams ab.

- Die Jury wählt einen der Entwürfe aus und gibt Anregungen zur Weiterbearbeitung des gewählten Entwurfs. Die Jury greift bei der Auswahlentscheidung auf Kriterien aus Beteiligungsforen, Fachgutachten und der Vorprüfung zurück.

- Der gewählte Entwurf wird dann vom SUBV in den zuständigen politischen Gremien präsentiert. Diese diskutieren und kommentieren ihn. Die Gremien fassen schließlich politische Beschlüsse zur Weiterbearbeitung des Entwurfs mit dem Ziel der Entwicklung eines Bebauungsplanes.

Nach dem dargestellten Muster lassen sich auf dem Weg der Planentwicklung kommunikative Sequenzen im Planungsprozess identifizieren. Einige dieser Sequenzen enthalten mehrere Teilabschnitte oder Wiederholungen (s. oben). Diese Sequenzen sind in Abb. 4 in Überlagerung mit den zuvor beschriebenen Betrachtungsebenen dargestellt. Aus dem Zusammenspiel der vier Betrachtungsebenen (Hand-Off Phasen nach Carolyn Loh, Hand-Offs der Handlungshoheit; Hand-Offs der Planungsartefakte sowie die Hand-Offs als Filterung von Informationen in kommunikativen Sequenzen) entsteht eine sinnvolle Struktur für die Analyse der komplexen multilateralen Kommunikation in Planungsprozessen. Die Verknüpfung der Betrachtungsebenen ermöglicht ein eingehenderes Verständnis für die in Planungsprozessen auftretenden Hand-Offs. Dies ist die Voraussetzung, um die notwendigen bzw. geplanten Hand-Offs in der Planungspraxis transparent zu kommunizieren und gezielt zu gestalten. Es ist davon auszugehen, dass eine konstruktive Integration der Hand-Offs in den Planungsprozess sich positiv auf die Gestaltung der komplexen multilateralen Kommunikation auswirkt.

5. Ausblick Akteursperspektiven

Bei der Entwicklung des Hulsbergviertels ist, insbesondere im Vergleich zu anderen Planungsverfahren mit späterer Beteiligung, eine hohe Dichte und Verschränkung in der Kommunikation der Akteure zu beobachten. Erste Ergebnisse der Begleitung des Prozesses weisen dennoch darauf hin, dass gerade die parallelen Sequenzen die akteursspezifischen Handlungslogiken verstärken. Die in längeren akteursinternen Kommunikationsphasen etablierten Vorstellungen und Handlungslogiken werden dann eher fixiert, als dass ein kollektiver Lernprozess einsetzt. Auch in der Deliberationsforschung gibt es Hinweise darauf, dass ein heterogenes Diskussionssetting eher zu aus der Diskussion entstehenden Lernprozessen führt (SCHAAL/RITZI 2009: 13).

Der hier dargestellte Kommunikationsverlauf zum Neuen Hulsbergviertel stellt das SUBV und die GEG als kontinuierlich und verantwortlich handelnde Akteure ins Zentrum. Im Planungsprozess finden weitere parallele Kommunikationsprozesse statt. Kleinteilige Abstimmungsprozesse; wie z.B. die Kommunikation zwischen den einzelnen Fachabteilungen des SUBV. Akteursinterne Kommunikation, wie z.B. Findungsprozesse

der BürgerInAktion, der Baugemeinschaften oder der Stadtteilgenossenschaft. Die GEG kommuniziert mit der Immobilienwirtschaft zur Klärung der Vermarktungsbedingungen. Auch Senator*innen oder politische Gremien können punktuell aber entscheidend im Prozess intervenieren. Daher ließen sich akteursspezifisch weitere kommunikative Sequenzen darstellen. Diese aus den jeweiligen Akteursperspektiven generierten Sequenzen ergänzen die auf die Erstellung des Plans fokussierten Kommunikations- und Handlungssequenzen.

Aus der vorangegangenen Systematisierung von Akteuren, Kommunikationsformaten und Hand-Offs entsteht ein mögliches Grundgerüst zur weiteren analytischen Betrachtung eines kommunikativ gestalteten Planungsprozesses. Der Aspekt der Filterung von Informationen bedarf hierbei einer weitergehenden Betrachtung zu akteursspezifischen »Vorstellungen von sozialen und räumlichen Gestaltungszielen, der Gestaltung von Planungsprozessen, adäquaten Entwurfsprozessen, den Formen der Entscheidungsfindung sowie von Kommunikationsstilen« (WOLFF im Erscheinen: 10). Diese beschreiben die von den Akteuren eingesetzten Haltungen und Muster, welche bei den Hand-Offs als Filterungen im Prozess wirksam werden.

Literatur

- DILLER, Christian (2013): Ein nützliches Forschungswerkzeug! Zur Anwendung des Akteurzentrierten Institutionalismus in der Raumplanungsforschung und den Politikwissenschaften. pnd online (1), 1-15. Zugriff am 13.09.2013. Verfügbar unter http://www.planung-neudenken.de/images/stories/pnd/dokumente/1_2013/diller_christian.pdf
- DILLER, Christian (2015). Bürgerpartizipation und politische Planungsprozesse: drei kritische Schnittstellen. Eine Auswertung des Forschungsstandes. pnd online (1/2015). Zugriff am 09.12.2015. Verfügbar unter http://www.planung-neudenken.de/images/stories/pnd/dokumente/1_2015/diller.pdf
- GINSKI, Sarah; SELLE, Klaus; (2015). Kommunikative Vielfalt verstehen. Einführungen in ein Forschungsprojekt zu multilateraler Kommunikation in Stadtentwicklungsprozessen. pnd online (1), 1-11. Zugriff am 09.12.2015. Verfügbar unter http://www.planung-neudenken.de/images/stories/pnd/dokumente/1_2015/ginski_selle.pdf
- JAKOBI, Tobias (2007): Akteurzentrierter Institutionalismus und Arenen-Konzept in der Mitbestimmungsforschung. Zum theoretischen Rahmen eines Forschungsprojekts / Tobias Jakobi. [Oswald-von-Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik] (Frankfurter Arbeitspapiere zur gesellschaftsethischen sozialwissenschaftlichen Forschung Nr. 47). Frankfurt am Main. Verfügbar unter http://www.sankt-georgen.de/nbi/fileadmin/redakteure/Dokumente/FAGsFs/FAGsF_47_Institutionalismus.PDF
- KOMMER, Florian (2012): Auf dem Weg in die Zielgerade. Zwischenstand im Gutacherverfahren »Neues Hulsberg-Viertel« - Abschlusspräsentation am 12. Januar. Deutsches Architektenblatt, DAB regional Bremen, Niedersachsen, 44 (12), Nach S. 34: 3-4.
- LELONG, Bettina (2015): Durchsetzungsprozesse in der Stadtentwicklungspolitik. Eine vergleichende Netzwerkanalyse städtebaulicher Großprojekte (Netzwerkforschung). HafenCity Univ., Diss.—Hamburg, 2013. Wiesbaden: Springer VS.

- LOH, Carolyn G. (2012): Four Potential Disconnects in the Community Planning Process. *Journal of Planning Education and Research*, 32 (1), 33-47. Zugriff am 17.07.2014. Verfügbar unter <http://jpe.sagepub.com/content/32/1/33>
- MAYNTZ, Renate; SCHARPF, Fritz W. (Hg.) (1995): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung* (Bd. 23). Frankfurt am Main: Campus-Verlag. Zugriff am 21.11.2014. Verfügbar unter http://www.mpifg.de/pu/mpifg_book/mpifg_bd_23.pdf
- SCHAAL, Gary S.; RITZI, Claudia (2009): *Empirische Deliberationsforschung*. MPIfG Working Paper 09/9 (MPIfG Working Paper 09/9). Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Zugriff am 15.07.2015. Verfügbar unter <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-9.pdf>
- SCHARPF, Fritz W. (2000): *Interaktionsformen. Akteur-zentrierter Institutionalismus in der Politikforschung* (UTB für Wissenschaft Uni-Taschenbücher Politikwissenschaft, Bd. 2136). Opladen: Leske + Budrich.
- SELLE, Klaus (2010): *Gemeinschaftswerk? Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung. Begriffe, Entwicklungen, Wirklichkeiten, Folgerungen. Kurzgutachten für das Nationale Forum für Engagement und Partizipation* (PT_Materialien Nr. 26). Zugriff am 21.11.2012. Verfügbar unter http://www.pt.rwth-aachen.de/images/stories/pt/dokumente/pt_materialien/pt_materialien26.pdf
- SELLE, Klaus (Hg.) (2015): *Bürgerbeteiligung heute – und was den Prozess zum Neuen Hulsbergviertel in Bremen auszeichnet. Ein Interview mit Prof. Dr. Klaus Selle. Die Fragen stellte Dr. Regine Jorzick*. Verfügbar unter http://www.pt.rwth-aachen.de/files/dokumente/inprogress/interview_buergerbeteiligung_heute.pdf
- WOLFF, Almut (im Erscheinen): *Planung, Kollektive und Kulturen - Akteursperspektiven in der Planungskultur*.
- WOLFF, Almut (2013a): *Was bewirkt Beteiligung? - Neues Hulsbergviertel in Bremen*. pnd|online, 8 (2/3), 1-9. Zugriff am 27.09.2013. Verfügbar unter http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/2-3_2013/wolff_almut.pdf
- WOLFF, Almut (2013b): *Was bewirkt Beteiligung? Neues Hulsbergviertel Bremen. Raumplanung* (170), 43-47. Verfügbar unter https://www.ifr-ev.de/upload/pdf/rp_170/170_5-2013_S6_Wolff_19.09.pdf

6 Planungskultur des Neuen Hulsberg-Viertels

6. Planungskultur des Neuen Hulsberg-Viertels

Bereits in den vorausgehenden Kapiteln wurde die Interaktion der Akteure in den Aushandlungsprozessen zu Planungsinhalten und Prozessgestaltung dargestellt. In Kapitel 5 wurde dabei auch bereits auf die Filterung von Informationen durch die einzelnen Akteure mit ihren spezifischen Interessen und Handlungslogiken eingegangen. Diese Beobachtungen werden im Folgenden nun verknüpft mit den bisher theoretisch formulierten Ansätzen zu Planungskultur (vgl. Abschnitt 2.4). Mit Hilfe der Interviews, der teilnehmenden Beobachtung und der Dokumentenanalyse wurden prägende Elemente der Planungskultur für die Fallstudie zum Neuen Hulsberg-Viertel identifiziert. Diese Schlüsselaspekte werden mit unterschiedlichen methodischen Vorgehensweisen herausgearbeitet und in den folgenden Abschnitten diskutiert.

Aus diesen empirischen Untersuchungen entsteht ein Bild davon, wie sich durch die Interaktionen innerhalb des Planungsprozesses zum Neuen Hulsberg-Viertel eine spezifische Planungskultur konstituiert hat. Um dieses Entstehen einer Planungskultur im Zusammenspiel vielfältiger Akteurskulturen nachvollziehbar zu machen, wurden kulturelle Charakteristika einzelner Akteure untersucht, denn „die Akteure bringen (...) jeweils eigene, durch ihren Arbeitsalltag oder ihre Lebenswelt begründete Handlungslogiken ein“ (Werner, 2012, S. 14). Aus der Interaktion der Akteure entsteht schließlich ein „Prozessraum“ (Hilpert, 2002, S. 87–88), in dem die Akteure durch ihre Interaktion eine für das jeweilige Planungsprojekt spezifische Konstellation von Konflikten und Allianzen entwickeln. Diese spezifischen Konstellationen zwischen den Akteuren prägen die Planungskultur als Ganzes (vgl. Kapitel 2) und werden daher in den folgenden Abschnitten eingehender betrachtet werden.

Die Interaktion innerhalb dieses Prozessraums ermöglicht die Entwicklung gemeinsamer Standardisierungen, also der innerhalb eines kulturellen Kontextes charakteristischen Muster der Kommunikation, des Denkens, Fühlens und Handelns (Hansen, 2009, 2011). Für den Planungsprozess zeigen sich diese daran, dass gemeinsame Kommunikationsformate etabliert werden sowie Grundelemente der Prozessgestaltung und Formen der Entscheidungsfindung von den Akteuren anerkannt werden oder zumindest allen Beteiligten bekannt sind. Planerische Zielvorstellungen – auch divergierende – sind Teil des gemeinsamen kommunikativen Repertoires. In der Kommunikation entstehen auch geteilte sprachliche Codes zu den Planungsthemen. Die am Planungsprozess Beteiligten können die entstandenen Standardisierungen dechiffrieren und in das Konglomerat der projektspezifischen Planungskultur einordnen (Wolff, 2016b, S. 63).

Die einzelnen Kollektive gehen im Laufe des Prozesses unterschiedliche Arten von Beziehungen miteinander ein. Sie interagieren dabei in unterschiedlichen Konstellationen und kommunikativen Situationen miteinander. Das heißt die Interaktion findet nicht durchgängig innerhalb eines einzigen Kommunikationssettings, sondern in vielfältigen Kommunikationsformaten mit jeweils eigenen Dynamiken und Entscheidungsfindungsstrukturen statt. So entwickeln sich innerhalb der Kommunikationsformate eigene Standardisierungen. Und die Kollektive können in den jeweiligen Kommunikationsformaten unterschiedliche Rollen einnehmen und dadurch jeweils spezifische Konstellationen erzeugen.

Diese Kommunikationsformate wiederum nehmen innerhalb des Planungsprozesses spezifische Funktionen ein. Die öffentlichen Veranstaltungen zur Bürgerbeteiligung (Foren u.a.), die verschiedenen politischen Gremien, die verwaltungsinternen Planungsgespräche (Jour fixe u.a.) und die Treffen

zivilgesellschaftlicher Initiativen, der Vorbereitungskreis der Foren, etc. sind alle Bestandteil des Planungsprozesses. Sie haben jedoch, nicht zuletzt bedingt durch die Machtkonstellationen, auf sehr unterschiedliche Weise Einfluss auf den Prozessverlauf und die Planungsinhalte.

Durch die Interaktion der Kollektive innerhalb dieses Settings entstehen zwischen den Kollektiven spezifische Beziehungen mit ganz unterschiedlichen Qualitäten. In der Folge entwickelt sich aus den Kollektivbeziehungen eines konkreten Planungsprozesses eine projektspezifische Planungskultur, die sich durch das charakteristische Konglomerat seiner Kollektivbeziehungen auszeichnet. Dabei bleiben die Divergenz von Interessen und Einwirkungsmöglichkeiten sowie die Heterogenität der einzelnen Kollektive und ihrer Kulturen erhalten (Wolff, 2016b, S. 60).

Die unterschiedlichen Akteure bringen die kulturellen Merkmale ihrer eigenen Kollektive in die Interaktion ein. Diese sind bei einigen Akteuren bereits aufgrund einer professionsspezifischen Kultur vorhanden, entstehen bei anderen Akteuren hingegen oft erst im Prozessraum des Planungsprozesses.

Das bedeutet auch, dass die einzelnen Kollektive ihre internen Standardisierungen aufrechterhalten und situationsabhängig auch in den Kommunikationsformaten des Planungsprozesses aktivieren.

Die daraus entstehende Dynamik in den Konstellationen zwischen den Kollektiven ist ein weiteres charakteristisches Merkmal der jeweiligen Planungskultur. Deutlich werden diese Konstellationen bei der Betrachtung der Konflikte und Allianzen in der Interaktion im Laufe des Planungsprozesses. Bei dieser Betrachtung erscheinen vor allem folgende Aspekte für die Planungskultur relevant:

- Konflikte und Allianzen zu den inhaltlichen Zielen der Planung,
- Konflikte und Allianzen zur Gestaltung des kommunikativen Planungsprozesses,
- die Dynamik der Machtkonstellation unter den Akteuren.

In der empirischen Untersuchung des Fallbeispiels wurde die Wahrnehmung der einzelnen Kollektive zur Planungskultur untersucht. Aus Interviews, Dokumenten und Beobachtungen werden die Narrative der Kollektive zu ihrer eigenen Kultur sowie zur Planungskultur für das Projekt Neues Hulsberg-Viertel herausgearbeitet.

Zunächst wurden die beteiligten Kollektive identifiziert. Mit den Vertretern einiger im Prozess besonders aktiver und sichtbarer Kollektive wurden zusätzlich Experteninterviews geführt. Auf der Grundlage dieses Materials sowie der anderen Quellen (Dokumentenauswertung, Teilnehmende Beobachtung; Interviewreihe 3) wurden für diese Kollektive Steckbriefe erstellt, die Aufschluss über die Aspekte der Akteurskultur geben (vgl. Abschnitt 6.2).

Um wesentliche Charakteristika der Akteurskulturen sowie der im Prozess etablierten Kommunikationsformate abzubilden, wurden aus dem empirischen Material Kategorien der unterschiedlichen Formen der Entscheidungsfindung und Kommunikationszwecke entwickelt (vgl. Abschnitt 6.1).

Im Weiteren werden die im Laufe des Planungsprozesses etablierten Standardisierungen beschrieben, dabei liegt der Schwerpunkt auf den Kommunikationsformaten (vgl. Abschnitt 6.3) in den folgenden Abschnitten werden weitere Standardisierungen dargestellt.

Hierauf aufbauend werden anschließend die oben benannten Aspekte der Planungskultur betrachtet. Die am Planungsprozess beteiligten Kollektive entwickeln ein gemeinsames Narrativ zum Prozessver-

lauf, dabei fließen jedoch die unterschiedlichen Vorstellung von Prozessgestaltung sowie von Kommunikations- und Entscheidungsfindungsprozessen in die jeweiligen Narrative ein. Die Gesamtheit dieser Narrative erzeugt ein Bild der Planungskultur unter dem Aspekt der Prozessgestaltung (vgl. Abschnitt 6.4).

Zu den Planungsinhalten werden im Laufe des Prozesses Divergenzen und Konvergenzen der Planungsziele unter den Akteuren artikuliert. Dabei verfolgen die jeweiligen Kollektive die vertretenen Ziele mit eigenen Argumentationslinien, die die Themen zum Teil in sehr unterschiedlichen Kontexten verorten. Daraus entstehen themenspezifische Konstellationen, in denen auch die Legitimität des Handelns der einzelnen Kollektive mitverhandelt wird (vgl. Abschnitt 6.5).

Alle inhaltlichen und prozessgestaltenden Aushandlungsprozesse sind von den Machtkonstellationen zwischen den einzelnen Kollektiven geprägt. Die beteiligten Kollektive verfügen über sehr unterschiedliche Ressourcen, um auf Entscheidungen im Planungsprozess Einfluss zu nehmen. Dementsprechend wählen die einzelnen Akteure gezielt ihre Handlungsweisen bzw. Aktionsformen. Auf diese Weise prägen die vorhandenen Machtressourcen sowie deren Einsatz durch die Akteure die Planungskultur (vgl. Abschnitt 6.6).

6.1 Etablierte Zwecke der Kommunikation und Formen der Entscheidungsfindung

Ein wesentlicher Aspekt der Planungskultur sind die Prozesse und Formen der Entscheidungsfindung. Form und Zeitpunkt der im Planungsprozess erforderlichen Entscheidungen werden wesentlich durch gesetzliche Regelungen sowie durch etablierte Prozedere in Politik und Verwaltung geprägt. Bevor es jedoch zu verbindlichen Entscheidungen kommt, gibt es lange Phasen, in denen die Planungsziele und -ergebnisse diskutiert und modifiziert werden. Diese Entscheidungsfindungsprozesse finden in vielen verschiedenen kommunikativen Kontexten statt: Innerhalb der Verwaltung, in politischen Gremien, in öffentlichen Diskussionen, in individuellen oder kollektiven Aushandlungsprozessen. Die involvierten Kollektive bringen in diese unterschiedlichen Settings spezifische Haltungen zu Kommunikation und Entscheidungsfindung ein.

Das heißt, einerseits gibt es festgeschriebene Regeln der Entscheidungsfindung, die mit ihren Regularien und Modalitäten den beteiligten Kollektiven, zumindest in groben Zügen, bekannt sind. Die Tatsache, dass die politischen Entscheidungen verbindlich für den Planungsprozess sind, wird von den beteiligten Kollektiven akzeptiert und setzt so einen Rahmen für den Planungsprozess.

Andererseits haben die einzelnen Kollektive intern sehr verschiedene Vorstellungen von adäquaten Wegen und Formen der Entscheidungsfindung. Diese werden als etablierte Routinen innerhalb der einzelnen Kollektive umgesetzt. In der Interaktion im Planungsprozess werden diese Haltungen und Routinen jedoch dem jeweiligen Kommunikationssetting angepasst.

Die einzelnen Kollektive verfügen über spezifische Muster ihrer internen Kommunikation. Dies zeigt sich sowohl in den Zwecken, die Kommunikation erfüllt, als auch in der jeweils etablierten Form der Entscheidungsfindung.

Während also das Ziel von Kommunikation zunächst in der Verständigung liegt, beinhaltet sie darüber hinaus Zwecke, die darauf ausgerichtet sind, ein aus der Verständigung folgendes Handeln zu bewirken (Krallmann et al., 2006, S. 265; Ungeheuer & Juchem, 2010, S. 10).

Die jeweils bezweckten Kommunikationsergebnisse und lassen sich einzelnen Kategorien zuordnen:

1. Herbeiführen von Entscheidungen oder Handlungsfähigkeit (multilateral)
2. Herbeiführen von Entscheidungen oder Handlungsfähigkeit (bilateral)
3. Herbeiführen von Entscheidungen oder Handlungsfähigkeit (einseitig)
4. protestieren
5. Kooperation, Erörterung und Lernen
6. Information
7. Manipulative Ziele

Die Auflistung dieser angestrebten Kommunikationsergebnisse zeigt die Unterschiedlichkeit der Arten von Handlungen, die von den Sprechenden mit der Kommunikation erreicht werden sollen. In den Interviews beschreiben die Befragten für die Kommunikation innerhalb ihrer Kollektive sowie für die Kommunikation in den multilateralen Kommunikationsformaten eine Bandbreite von Kommunikationszwecken.

Aus dem kodierten Interviewmaterial wurde ein Katalog von Kommunikationszwecken erarbeitet:

- 1. Herbeiführen von Entscheidungen oder Handlungsfähigkeit (multilateral)**
 - Überzeugen (Handlung verändern)
 - verhandeln
 - gemeinsame Handlungsfähigkeit herstellen (als Kollektiv)
 - eine Vereinbarung treffen,
 - Herbeiführen von Konsens
- 2. Herbeiführen von Entscheidungen oder Handlungsfähigkeit (bilateral)**
 - Herbeiführen einer Abstimmung/Mehrheitsbildung
- 3. Herbeiführen von Entscheidungen oder Handlungsfähigkeit (einseitig)**
 - sich durchsetzen (Machtposition / Hierarchie)
- 4. Protest**
 - protestieren
- 5. Kooperation, Erörterung und Lernen**
 - kooperieren (sich gemeinsam etwas erarbeitet haben)
 - informierte Diskussion
 - ergebnisoffener Austausch
 - Überzeugen (Akzeptanz erreichen)
 - klären (Dissense/Konsense benennen)
 - Vorbereiten der „entscheidungslosen Verständigung“
 - Jemanden "mitnehmen", qualifizieren
- 6. Information & Transparenz**
 - informieren, zur Kenntnis geben
 - konsultieren
 - etwas öffentlich bekannt machen
 - klären (Dissense/Konsense benennen)
 - Jemanden "mitnehmen", auf dem Laufenden halten
- 7. Manipulative Ziele**
 - Jemanden "mitnehmen", ins Boot holen
 - jemandem etwas „unter vier Augen“ anvertrauen
 - sich profilieren
 - Diskreditierung anderer
 - manipulieren
 - etwas verschleiern/sich bedeckt halten

An diesen Zuschreibungen von Kommunikationszwecken zu verschiedenen Kommunikationsformaten sowie zu den Kommunikationsabsichten einzelner Prozessbeteiligter, lässt sich die Vielfalt der kommunikativen Situationen ablesen.

Diese Zwecke verdeutlichen dabei nicht nur die Atmosphäre eines Kommunikationsformates als Ganzes, sondern weisen auch auf das Thema der Entscheidungsfindung hin. Denn entsprechend der dominanten Kommunikationszwecke, sind in den Kollektiven bzw. den multilateralen Kommunikationsformaten verschiedene Formen der Entscheidungsfindung akzeptiert oder etabliert. Diese Formen der Entscheidungsfindung sind in unterschiedlichem Maße fixiert oder entstehen Anlass bezogen innerhalb der Kommunikationsformate. Darüber hinaus gibt es, wie in den öffentlichen Veranstaltungen, das Phänomen, dass eine Diskussion zu einem bestimmten Zeitpunkt als gesättigt betrachtet und beendet wird, ohne eine eindeutige Entscheidung zu treffen.

Sofern Entscheidungen getroffen werden, lassen sich diese in multilaterale, bilaterale oder unilaterale Formen der Entscheidungsfindung differenzieren:

Multilateral:

- gemeinsames Handeln trotz internem Dissens (Verabredung)
- Aushandlungsprozess divergierender Interessen (Kompromiss)
- Konsens

Bilateral:

- Abstimmung (Mehrheitsbildung)

Unilateral:

- Abwägung der Interessen/Ziele
- etwas durchbringen
- Durchsetzen (mittels Machtposition)
- Delegation an internen/externen Entscheider

undefiniert:

- Entscheidungslose Verständigung

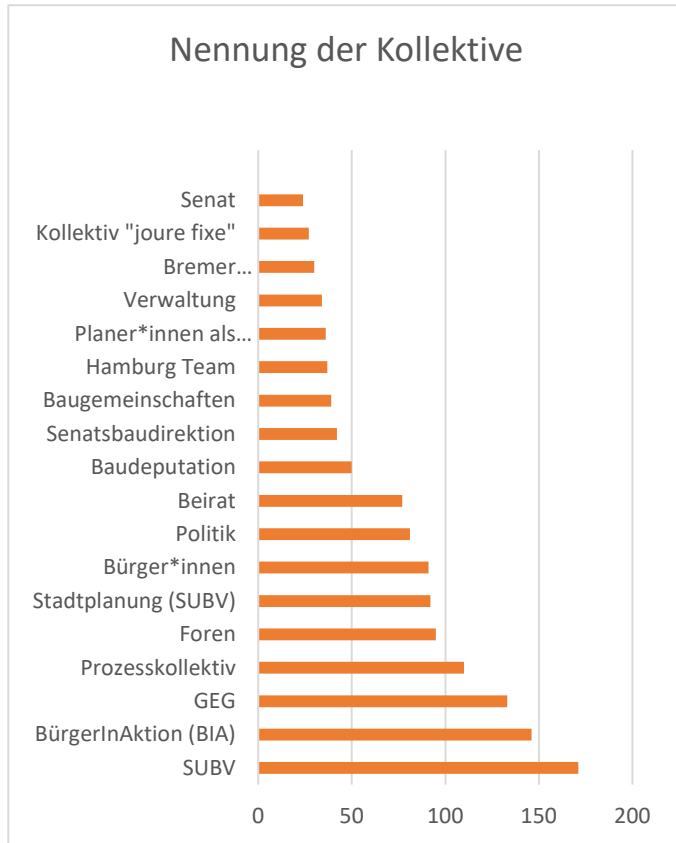
Diese unterschiedlichen Formen der Entscheidungsfindung prägen die Planungskultur wesentlich, da damit je nach kommunikativem Kontext verschiedene Standardisierungen greifen, die erst in ihrer Vielfalt das Spezifische der Planungskultur beschreiben können.

Die Beschreibungen von Kommunikationszwecken und Formen der Entscheidungsfindung fanden daher Eingang in die im Folgenden dargestellten Charakteristika der am Prozess beteiligten Kollektive sowie der Kommunikationsformate.

6.2 Kollektive im Planungsprozess

In der Dokumentenanalyse wurden die Kollektive zunächst nach Akteurssphären strukturiert betrachtet (siehe auch Akteursübersicht in Abschnitt 4.1 sowie Wolff, 2016a). Die Begriffe Akteure und Kollektive werden dabei in dieser Arbeit synonym verwendet. Diese Systematisierung der identifizierten Akteure in Sphären wie Politik, Projektentwicklung, Verwaltung, Institutionen und Verbände, Zivilgesellschaftliche Initiativen, Markt sowie einigen Schnittmengen entspricht jedoch nicht der Sichtweise

aller in den Interviews befragten Personen. Um die Sichtweisen der Befragten zu erfahren, wurden die Interviewpartner*innen der dritten Interviewreihe (I3) und die der Experteninterviews (E) gebeten, die aus ihrer Sicht am Prozess beteiligten Akteure zu benennen. Darüber hinaus wurden die Nennungen von Akteuren im Verlauf des Interviews ausgewertet.



Bei einer Addition aller in den Interviews genannten Kollektive wird die beeindruckende Zahl von 125 verschiedenen Kollektiven erreicht. Dabei variieren die „Körnung“ und der Grad der Systematisierung der Kollektive zwischen den einzelnen Interviews sehr stark. Dies führt bei einer nicht extern vorgenommenen Kategorisierung zu dieser hohen Zahl an Nennungen. Zum Beispiel benennen einige Befragte immer nur pauschal „die Verwaltung“, während andere die Akteure systematisieren, also je nach Kontext über Verwaltung, spezifische Senatsressorts oder deren Abteilungen wie z.B. Stadtplanung, Verkehr etc. sprechen. Dieser Unterschied in der Wahrnehmung geht oft einher mit dem individuellen Einblick in die Strukturen oder auch der Haltung gegenüber einzelnen Akteuren.

Abb. 8: Kumulierte Anzahl der Nennung von Kollektiven in Interviewreihe 3 und Experteninterviews

Die meistgenannten Kollektive sind das SUBV (als Senatsressort und Prozesskoordinator), die Bürger InAktion (BIA) und die GEG (als Grundstücksentwicklungsgesellschaft und Prozesskoordinatorin). Auch die am häufigsten benannten Einzelpersonen bezeichnen die exponierten Personen aus diesen Kollektiven.

Darüber hinaus wurden häufig die auf den Foren Anwesenden als Referenz verwendet. Daher wurden „Foren“ sowohl als Kommunikationsformat sowie als eigenes Kollektiv behandelt. Gleiches gilt für eine nicht näher definierte Gesamtheit aller Akteure, die im Weiteren als „Prozesskollektiv“ bezeichnet wird.

Die BIA wurde häufiger als Kollektiv benannt als die allgemeineren Konzepte, wie „Bürger*innen“ oder „Zivilgesellschaft“. Dabei fällt auf, dass Interviewpartner*innen aus Verwaltung und Politik sich fast ausschließlich auf „Bürger*innen“ bezogen und die BIA trotz der intensiven Kommunikation mit ihr kaum benannten. Die Interviewpartner*innen, die vor allem in den Foren aktiv waren, benannten hingegen die BürgerInAktion häufiger als Referenz als einen der verallgemeinernden Ausdrücke für Personen oder Initiativen aus der Zivilgesellschaft.

Politik tauchte häufig als Oberbegriff auf. Aber auch einzelne im Prozess relevante politische Gremien wie der Ortsbeirat und die Baudeputation wurden häufig benannt. Hierbei ist keine auffällige Verteilung dieser Nennungen zu beobachten.

Bei der Nennung von Einzelpersonen fällt auf, dass von allen Befragten der dritten Interviewreihe die Rolle der Moderation betont wurde. In beiden Interviewreihen (E und I3) wurde die externe Prozessbegleitung sehr häufig als Akteur benannt.

Gruppiert man die 17 meistgenannten Akteure nach Sphären, so sind Verwaltung (35%), Politik (22%) und Zivilgesellschaft (25%) abgebildet. Darüber hinaus sind die Markinteressen durch die Grundstücksentwicklungsgesellschaft (18%) abgebildet, wobei diese eine senatseigene Gesellschaft ist, also eine Transferfunktion hat.

Für ein Verständnis der Kulturen der einzelnen Kollektive wurden in der Auswertung folgende Aspekte berücksichtigt:

- Kriterien der Zugehörigkeit
- Struktur (Hierarchie und Kooperation)
- Aspekte der Identität
- Etablierte Entscheidungsfindung
- Etablierte Kommunikationszwecke
- Etablierte Handlungen
- Rolle im Planungsprozess
- im Planungsprozess vertretene inhaltliche Ziele
- Vorstellungen zu Partizipation und Planung

Dabei wurden sowohl Beschreibungen des eigenen Kollektivs als auch Zuschreibungen von Eigenschaften für andere Kollektive identifiziert. Die Perspektiven auf andere Kollektive werden in den folgenden Abschnitten jeweils themenspezifisch aufgegriffen.

Die Selbstbeschreibung wird auf den folgenden Seiten in Akteurssteckbriefen dargestellt. Hierbei werden die in der weiteren Untersuchung zur Planungskultur am intensivsten betrachteten Akteure detailliert beschrieben: Das Senatsressort Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV), die Grundstücksentwicklungsgesellschaft mit Hamburg Team als Geschäftsbesorger (GEG & Hamburg Team), der Beirat mit dem Ortsamt Östliche Vorstadt sowie die BürgerInAktion (BIA).

Dabei werden alle Aspekte zur Kultur der Kollektive aus dem Narrativ der jeweiligen Akteure hergeleitet. Die Kollektivperspektive wird dabei anhand von Material aus verschiedenen Quellen dargestellt: Interviews [I], Teilnehmende Beobachtung [TB], Dokumentenauswertung [DA]. Das heißt, die Akteurssteckbriefe geben die emische Perspektive der jeweiligen Kollektive über sich selbst und ihre Rolle wieder.

Dargestellt werden die formalen Charakteristika des Kollektivs (Kriterien der Zugehörigkeit, interne Struktur und Identität), die Standardisierungen der Kommunikation und des Handelns innerhalb des Kollektivs (Etablierte Entscheidungsfindung, Etablierte Kommunikationszwecke, Etablierte Handlungen) sowie die Selbstwahrnehmung der Rolle des eigenen Kollektivs im Planungsprozess und die im Planungsprozess vertretenen inhaltliche Ziele.

BIA:

<p>FORM</p> <p>Personenkreis: Anwohner*innen, Vertreter*innen aus Baugemeinschaften und Einzelpersonen, die im Baugebiet später wohnen möchten, Vertreter*innen aus anderen Bürgerinitiativen sowie einzelne Interessierte, die den Planungsprozess aus privatem oder beruflichem Interesse verfolgen. [TB. DA. I.] An der öffentlich angekündigten Gründungsveranstaltung der BürgerInAktion nahmen etwa 70 Personen teil. An den späteren regelmäßigen Treffen nahmen etwa 10-30 Personen teil. Diese Treffen sind prinzipiell offen für alle Interessierten, jedoch bildet sich ein Kreis von kontinuierlich Aktiven heraus. [TB. DA.]</p> <p>Struktur und Entscheidungsfindung: Ein Rahmen etabliert sich durch die Wiederholung der Treffen der Initiative (vgl. Steckbriefe Kommunikationsformate Abschnitt 6.3). [TB] Im Verlauf des Prozesses werden Strukturen für Entscheidungsfindung und Kommunikation (Moderation, Protokoll, Einladungen) erarbeitet und etabliert. [TB. I.] Für Entscheidungen (z.B. zu Stellungnahmen, Presseerklärungen oder geplanten Aktivitäten) wird ein Konsens angestrebt. Im Zweifelsfall kann jedoch eine Abstimmung stattfinden. [TB. I.]</p>	<p>Zugehörigkeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Keine klaren Zugehörigkeitskriterien • Aktivität prägt Zugehörigkeit <p>Struktur:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Keine Hierarchie in Kollektiv, aber Aktivere & weniger Aktive • Konstruktive Zusammenarbeit • Arbeitsteiligkeit (Schwerpunkt-bildung) • Heterogenität <p>Entscheidungsfindung: Multilateral:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gemeinsames Handeln trotz internem Dissens (Verabredung) • Konsens <p>Bilateral:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abstimmung (Mehrheitsbildung) <p>Kommunikationszwecke:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Herbeiführen Entscheidung / Handlungsfähigkeit multilateral • Erörterung & Lernen
<p>AKTIVITÄT</p> <p>Phasen der Prozessbeteiligung: Die BürgerInAktion (BIA) entstand im Mai 2013 aus der Initiative hulsberg+tal. Die Initiative hulsberg+tal entstand im Oktober 2012 (Zwischenpräsentation der städtebaulichen Entwürfe). Seitdem regelmäßige Treffen (35 Treffen von Oktober 2012 bis Mai 2016). [TB. DA.] Die beteiligten Personen sind überwiegend seit April 2011 im Planungsprozess engagiert. Die meisten bleiben kontinuierlich bis 2016 aktiv. Einige Mitglieder initiieren ab 2014 die Stadtteilgenossenschaft Hulsberg [eingetragene Genossenschaft ab 2016] und vertreten diese dann in der BIA. [TB. DA. I.]</p> <p>Aktivitäten & Aktionsformen: Nach der Gründung der BIA etablieren sich regelmäßige Treffen, die den Charakter eines Arbeitskreises annehmen. Hier werden einzelne Themen der Planung diskutiert, inhaltliche Positionen entwickelt sowie das weitere Vorgehen der Initiative besprochen. Die BIA nimmt aktiv an den Veranstaltungen des Planungsprozesses teil (Foren, Spezialveranstaltungen, Beiratssitzungen, Deputationssitzungen). [TB. DA.I.] Die Initiative erarbeitet Stellungnahmen zum Entwurf und dessen Überarbeitung und initiiert Medienberichte. Im Umfeld der BIA entstehen weitere kreative Aktionsformen, wie z.B. Markierung der zur Fällung vorgesehenen Bäume und ein Stadtpaziergang. [TB. DA. I.] Die BIA ist mit 1-2 Personen Teil des Vorbereitungskreises für die Foren. Die dort anwesenden Vertreter*innen haben jedoch kein eindeutiges Mandat durch die BIA. [TB. I.] Einige spätere Mitglieder der BIA waren als nicht stimmberechtigte Sachverständige in der Jury des Gutachterverfahrens vertreten [DA. I.]. Einige Personen aus der BIA übernehmen aktive Rollen auf dem Podium bei einigen Foren. [TB. DA. I.]</p>	<p>Teilnahme an Kommunikationsformaten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Treffen der BIA • Foren • Spezialveranstaltungen • Beiratssitzungen • Deputationssitzungen • Vorbereitungskreis • Dialoge mit anderen Akteuren • Jury (einzelne Personen) <p>Weitere Aktivitäten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stellungnahmen veröffentlichen • Presseerklärungen verfassen • Pressegespräche führen • Eigene Website gestalten • Baummarkierungen unterstützen • Stadtpaziergang organisieren • Beiträge auf Podium (Foren) halten

<p>IDENTITÄT UND ROLLE</p> <p>Identität und Selbstbeschreibung Die Initiative entsteht aus dem Engagement im Planungsprozess. Die Identität entsteht aus dem gemeinsamen Eintreten für die in der Diskussion herausgearbeiteten Ziele. Dabei wird ein starker Bezug zu den im Beteiligungsverfahren formulierten Planungszielen hergestellt. Die dort formulierten Ziele werden programmatisch untermauert mit gemeinwohlrelevanten Aspekten der Nachhaltigkeit und sozialer Gerechtigkeit. Der Zweck des gemeinschaftlichen Eintretens für die Ziele prägt die Identität. [DA. TB.] Die Initiative versteht sich als offenes Forum. Es entsteht durch den Arbeits- und Lernprozess jedoch eine klare Kerngruppe. [DA. TB.]</p> <p>Rolle im Gesamtkollektiv: Die Initiative sieht sich als „konstruktiv-kritische“ Bewahrer*innen der Planungsziele aus dem Beteiligungsprozess (s.o.) und möchte mit ihrem Engagement bewirken, dass diese nicht ökonomischen Zielen geopfert werden. Die vorhandenen Ressourcen werden genutzt, um in Diskussionen für die Ziele einzustehen, durch Herstellung von Öffentlichkeit (Medien) sowie durch schriftliche Stellungnahmen (s. unten) den „fortschrittlichen Kräften in Politik und Verwaltung öffentlichen Rückhalt“ zu geben. [DA. TB.]</p>	<p>IDENTITÄT:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kooperation (etwas gemeinsam erarbeiten) • Teilhabe (an etwas Wichtigem) • für etwas Gutes eintreten • gemeinsame Ziele (Zweckkollektiv) • Lernen <p>ROLLE:</p> <p>Präsenz Engagement:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Präsent & engagiert • tritt engagiert für Ziele ein <p>Macht</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wunsch nach Mitarbeit & Einfluss <p>konkrete Aufgabe</p> <ul style="list-style-type: none"> • öffentliche Debatte befördern • Stellungnahmen abgeben <p>Attribute</p> <ul style="list-style-type: none"> • ist qualifiziert • positioniert sich • vertritt visionäre Ziele • ist Bewahrer der Planungsziele aus Auslobung • ist kritisch / Sand im Getriebe
<p>FORMULIERTE ZIELE</p> <p>Aus der Stellungnahme September 2015:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soziale Mischung: Quote Sozialer Wohnungsbau mind. 25%; diskriminierungsfrei auf Grundstück verteilt; separate Quote für Baugemeinschaften (25%); • Bettenhaus: Erhalt des Bettenhauses • Baumbestand und Grünflächen: Erhalt großer/ zusammenhängender Teile des Baumbestandes (detaillierte Benennung einzelne Baumgruppen); Anpassung der städtebaulichen Figur zugunsten den Baumerhalts. • Mobilität: Stellplatzschlüssel 0,4 oder weniger; KEINE Tiefgaragen; Reduzierung Quartiersgaragen; (neues) Mobilitätskonzept für das Klinikum; Hochgarage auf Optionsfläche statt IM Quartier oder als TG auf Baufeld Alte Kinderklinik (auch zwecks Baumerhalt); hohe Anzahl von Fahrradstellplätzen <p>Die Ziele sind im Prozess entstanden und wurden von einzelnen Protagonisten im Kollektiv arbeitsteilig vertreten. Die Verknüpfung dieser Ziele in den Stellungnahmen macht sie zum Kollektivkonsens</p>	

BEIRAT & ORTSAMT

<p>FORM:</p> <p>Personenkreis: Die Mitglieder der Ortsbeiräte, hier Beirat Östliche Vorstadt (ÖV) werden bei den Kommunalwahlen gewählt. Neubesetzungen der Positionen finden bei den Kommunalwahlen statt (2011, 2015, 2019). Wählbar ist, wer im Stadtteil lebt. Die Mitglieder sind in der Regel Parteimitglieder oder Mitglieder von Wählervereinigungen. Der Beirat ÖV hat 17 Mitglieder. Den Vorsitz führt die Ortsamtsleitung. [DA.] [Sitzverteilungen: 2011-2015: 8 DIE GRÜNEN, 4 SPD, 2 DIE LINKE, 2 CDU; 1 PI-RATEN 2015 – 2019: 6 DIE GRÜNEN, 4 SPD, 3 DIE LINKE, 2 CDU; 1 FDP, 1 DIE PARTEI.] [DA.] Darüber hinaus kann der Beirat in die Ausschüsse zusätzlich zu den Mitgliedern auch „sachkundige Bürger“ entsenden (Voraussetzung ist, dass diese für den Beirat wählbar wären). [DA.] Bei den Sitzungen sind neben den Beiratsmitgliedern stets noch einige „sachkundige Bürger“ sowie weitere interessierte Personen anwesend. [TB. DA. I.]</p> <p>Struktur und Entscheidungsfindung: Die Rolle des Beirats in der Stadtpolitik ist im Ortsgesetz über Beiräte geregelt. Interne Regelungen werden in der Geschäftsordnung festgesetzt. Es gibt Beiratssprecher*innen, die den Beirat nach außen vertreten. Die Ortsamtsleitung leitet die Sitzungen. [DA.] Die Stellungnahmen des Beirats zu Bebauungsplänen müssen von der Baudeputation berücksichtigt, aber nicht befolgt werden. [DA.] Die Sitzungen finden in der Regel monatlich statt und sind öffentlich. Zu den das Hulsberg-Viertel betreffenden Veranstaltungen waren jeweils Referent*innen bzw. Ansprechpartner von GEG und SUBV eingeladen. Die Beschlussfassung innerhalb des Beirates war meist bereits vor der Sitzung vorbereitet und wurde am Ende der Veranstaltungen noch etwas modifiziert und verabschiedet. Die Themen wurden entsprechend der parteipolitischen Positionen diskutiert. Die Öffentlichkeit (meist 40-60 Personen) erhielt in den Sitzungen ein weitgehendes Rederecht. Es wurden Positionen, Rückfragen und Einwendungen von Seiten der Anwesenden eingebracht. [TB. DA. I.]</p>	<p>Zugehörigkeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zugehörigkeit durch formalen Rahmen eindeutig • Rahmen durch gesetzlichen Auftrag (Beirätegesetz, Wahlen) <p>Struktur:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Keine hierarchische Struktur im Beirat, aber einzelne Rollen mit begrenzter Autorität (Sprecher*innen) • Ortsamtsleitung (Hierarchie) • Konstruktive Zusammenarbeit • Arbeitsteiligkeit (Ausschüsse) • Konflikte (Parteipolitik) <p>Entscheidungsfindung: Multilateral:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gemeinsames Handeln trotz internem Dissens (besonders in Ausschüssen) <p>Bilateral:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abstimmung (Mehrheitsbildung) <p>Kommunikationszwecke: Herbeiführen Entscheidung oder Handlungsfähigkeit multilateral</p>
<p>AKTIVITÄT</p> <p>Phasen der Prozessbeteiligung: Der Beirat ist ein dauerhaft bestehendes Gremium. Neubesetzungen der Positionen finden bei den Kommunalwahlen statt (2011, 2015, 2019). Für den Planungsprozess Neues Hulsberg-Viertel wurde bereits 2011 ein Projektausschuss eingerichtet. Dieser traf sich Anlass bezogen und insbesondere zur Vorbereitung derjenigen Sitzungen, in denen der Prozess auf der Tagesordnung stand (über 10 Sitzungen). [TB. DA. I.]</p> <p>Aktivitäten und Aktionsformen: Der Beirat hält (in der Regel monatliche) Sitzungen ab, führt dort Diskussionen (intern und mit der Öffentlichkeit), er fasst Beschlüsse und „Stellungnahmen“, bereitet Sitzungen in Ausschüssen vor, gibt Pressemitteilungen heraus. Daneben finden nach Bedarf auch Ausschusssitzungen zur Vorbereitung der Beschlüsse statt. [TB. DA. I.] Die Ortsamtsleitung ist im Vorbereitungskreis vertreten. Einige Mitglieder des Beirats sind durch einen stimmberechtigten Sachverständigen sowie mehrere nicht stimmberechtigte Sachverständige in der Jury des Gutachterverfahrens vertreten [DA. I.] Die Beiratsmitglieder und insbesondere die Ortsamtsleitung führen auch außerhalb der Beiratssitzungen Gespräche mit Vertretern von Politik und Verwaltung über relevante Themen (u.a. im Jour fixe). [TB. I.]</p>	<p>Teilnahme an Kommunikationsformaten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beiratssitzungen • Ausschusssitzungen • Vorbereitungskreis • Jour fixe • Deputationssitzungen • Politische Gesprächskreise • Dialoge mit anderen Akteuren • Jury <p>Weitere Aktivitäten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beschlüsse und Protokolle veröffentlichen • Presseerklärungen verfassen • Pressegespräche führen • Politische Gespräche führen • Dialoge mit anderen Akteuren koordinieren

IDENTITÄT UND ROLLE	
<p>Der Beirat versteht sich als gewählte Interessensvertretung der Bürger*innen der umliegenden Quartiere. Die politischen Werte der im Beirat vertretenen Parteien prägen jedoch auch die Diskussionen und Stellungnahmen zu den Planungen. Die überwiegende Mehrheit der Beiratsmitglieder tritt vehement für die soziale Durchmischung des Quartiers, eine lebendige neue Nachbarschaft sowie für alle mit Nachhaltigkeit verbundenen Ziele ein. Darüber hinaus werden diese Ziele jedoch abgewogen gegenüber möglichen Konsequenzen für Anwohner, Klinikbeschäftigte und Finanzressourcen der Stadt. Der Beirat versteht sich als Stellvertretung dieser Bürgerinteressen. <i>[TB. DA. I.]</i></p> <p>Der Beirat kann durch seine Stellungnahmen sowie durch die Beteiligung der Ortsamtsleitung an Planungsgesprächen Einfluss auf die Planungen nehmen. Er hat jedoch keine abschließende Entscheidungsbefugnis. Dementsprechend versteht sich der Beirat zwar als einflussreich und nutzt seine Möglichkeiten, auf die übergeordneten Gremien Einfluss zu nehmen. Diesen Einfluss sieht er jedoch dadurch begrenzt, dass die Beteiligung des Beirats in den übergeordneten politischen Gremien eher als Element der (konsultativen) Bürgerbeteiligung verstanden wird. Auch der Beirat selbst nimmt in seinen Argumentationen die Perspektive ein, die Forderungen von Bürger*innen zu vertreten. <i>[TB. DA. I.]</i></p>	<p>Identität: Rahmen bestimmt Identität (gesetzlicher Auftrag, gewählte Vertreter)</p> <p>Rolle:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Situativ wechselnd <p>Präsenz & Engagement:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kollektiv als Motor des Prozesses • präsent & engagiert (einige Beiratsmitglieder) • wenig präsent (einige Beiratsmitglieder) <p>Macht:</p> <ul style="list-style-type: none"> • einflussreich • Wunsch nach Mitarbeit <p>konkrete Aufgabe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Initiator (Prozessanfang) • Vernetzer • Beschlussfassung (Stellungnahmen für Deputation) <p>Attribute</p> <ul style="list-style-type: none"> • positioniert sich
FORMULIERTE ZIELE:	
<p>Aus der Stellungnahme von April 2016:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sozial gerechtes Wohnen durch 30% Anteil geförderter Wohnraum • Förderung von gemeinschaftlichem Wohnen durch Anteil von (zusätzlichen) 20% Wohnraum für Baugemeinschaften und Einrichtung eines angemessenen Vergabeverfahrens • Erhalt der Alten Kinderklinik • Erhalt des Bettenhauses, sofern Stellplatzfrage gelöst werden kann • Errichtung eines Ersatzbaus für das Bewegungsbad • Mobilität: Quartiershochgaragen statt Tiefgaragen soweit irgend möglich. Stellplatzfinanzierung nur durch Nutzer. Integriertes Mobilitätskonzept, um umliegende Quartiere vor Parkdruck zu schützen. Mobilitätskonzept des Klinikums erforderlich. Ausreichend überdachte Fahrradstellplätze • Festlegung von Schul- und KITA Standorten • Beteiligung des Beirats an der Gestaltung von Vergabeverfahren (soziale Aspekte), Beteiligung des Beirats und der Öffentlichkeit an der Gestaltung des Städtebaulichen Vertrags • Sicherung der architektonischen Qualität durch Wettbewerbe • Erhalt Glockenturm und Glockenspiel <p>Die Ziele haben sich im Laufe des Verfahrens konkretisiert. Konstant ist die Forderung des Beirats nach Einbindung in die Entscheidungen.</p>	

SUBV

<p>FORM:</p> <p>Personenkreis & Struktur: Das Senatsressort für Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV) hat 7 Abteilungen. Vermehrt befasst mit dem Neuen Hulsbergviertel sind die Abteilungen Stadtplanung, Natur und Wasser sowie Verkehr gemeinsam mit der zugeordneten Dienststelle des Amts für Straßen und Verkehr (ASV). Involviert sind Mitarbeiter*innen der Abteilungen, Abteilungsleitungen, die Senatsbaudirektion sowie auf politischer Ebene der zuständige Staatsrat und der Senator. [DA] Den Rahmen bildet das Verwaltungsrecht. Die Struktur ist von festgesetzten hierarchischen und arbeitsteiligen Strukturen geprägt. [DA]</p> <p>Entscheidungsfindung: Das SUBV arbeitet arbeitsteilig in den Abteilungen. Es gibt eine Koordination für das Projekt in der Abteilung Stadtplanung. Diese zieht die anderen Abteilungen nach Zuständigkeiten hinzu bzw. diese prüfen die Planungen. Die Abteilungen haben durchaus verschiedene professionelle Fachlogiken und etablierte Handlungsabläufe. Die Ergebnisse und Zielsetzungen werden in Besprechungen erörtert und ausgehandelt. [TB. DA. I.] Entscheidungen können nach Aushandlungs- und Abwägungsprozessen hierarchisch getroffen werden. [TB. DA. I.]</p>	<p>Zugehörigkeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zugehörigkeit durch formalen Rahmen eindeutig • Verwaltungsabteilung als formaler Rahmen <p>Struktur:</p> <ul style="list-style-type: none"> • hierarchische Struktur • Konstruktive Zusammenarbeit • Arbeitsteiligkeit (Fachabteilungen) • Allianzen • Konflikte • Heterogenität (Fachabteilungen) <p>Entscheidungsfindung: Multilateral: <ul style="list-style-type: none"> • Aushandlungsprozess divergierender Interessen (Kompromiss) Unilateral: <ul style="list-style-type: none"> • Abwägung der Interessen & Ziele • etwas durchbringen • Durchsetzen (mittels Machtposition) • Delegation an internen [Leitung] oder externen Entscheider [Politik]. Kommunikationszwecke: <ul style="list-style-type: none"> • Multilaterales Herbeiführen von Entscheidung oder Handlungsfähigkeit (Verhandlung, um gemeinsam handeln zu können) • einseitige Entscheidung (Durchsetzung; Prüfung) </p>
<p>AKTIVITÄT</p> <p>Phasen der Prozessbeteiligung: Das SUBV ist kontinuierlich tätig, dabei ist das Neue Hulsbergviertel eines von vielen Projekten, jedoch im Untersuchungszeitraum das prominenteste und größte. [TB. DA. I.]</p> <p>Aktivitäten & Aktionsformen: Das SUBV mit dem Fachbereich Bau und Stadtentwicklung (unter Leitung der/des Senatsbaudirektors/in) koordiniert den Planungs- und Beteiligungsprozess in Kooperation mit der senatseigenen Grundstücksentwicklungsgesellschaft (GEG). Konkret bedeutet dies: Erarbeitung von Plänen, Prüfen von Stellungnahmen, Koordination der Kommunikation mit Beteiligten Akteuren. [TB. DA. I.] Das SUBV berichtet der Baudeputation über die entwickelten Ergebnisse der Planung und erarbeitet die Beschlussvorlagen. [TB. DA. I.] SUBV (Stadtplanung) koordiniert den Jour fixe (eine regelmäßige Abstimmungsrunde). Die GEG nimmt an den meisten dieser Treffen teil. Anlassbezogen kommen Hamburg Team, Fachabteilungsvertreter*innen, GeNo, Ortsamtsleitung dazu. Die Abteilung Stadtplanung (SUBV) koordiniert mit GEG den Vorbereitungskreis für die Foren. [TB. I.] SUBV war in der Jury des Gutachterverfahrens vertreten, durch den Staatsrat (mit Stimmrecht) sowie weitere Vertreter*innen aus verschiedenen Fachabteilungen (ohne Stimmrecht). [DA. I.]</p>	<p>Teilnahme an Kommunikationsformaten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jour fixe • Vorbereitungskreis • Foren • Spezialveranstaltungen • Dialoge mit anderen Akteuren • Beiratssitzungen • Deputationssitzungen • Jury <p>Weitere Aktivitäten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pläne bearbeiten • Planungsdokumente schreiben • Beteiligung koordinieren • Fachabteilungen koordinieren • Presserklärungen verfassen • Pressegespräche führen • Politische Beschlüsse vorbereiten • Dialoge mit anderen Akteuren koordinieren

<p>IDENTITÄT UND ROLLE:</p> <p>Das SUBV hat als zuständige Verwaltungsabteilung durch die politische Entscheidung den unmittelbaren Auftrag zum Erarbeiten der Planung und zur Koordination des Planungsprozesses erhalten. Da die unmittelbare Bearbeitung des Planes Gegenstand des Auftrags ist, können die Mitarbeiter des SUBV direkte Veränderungen am Plan vornehmen. [DA. I.]</p> <p>Die Planer*innen innerhalb des SUBV sind durch ihre fachliche Kompetenz legitimiert. Die komplexen Anforderungen an die Planinhalte werden intern erörtert, abgewogen und ausgehandelt oder durch hierarchische Entscheidung umgesetzt. [DA. I.]</p> <p>Die hier erarbeiteten Planungsergebnisse werden den politischen Gremien zu Beschlussfassung vorgelegt und dort, soweit gewünscht, fachlich erläutert. [TB. DA. I.]</p> <p>Das SUBV organisiert (mit der GEG) den Beteiligungsprozess. Die Beteiligung wird zwar als rein konsultativer Prozess verstanden, dennoch entsteht durch einige der von Bürger*innen geforderten Inhalte ein Rückhalt für eigene planerische Zielvorstellungen. Diese vertreten die Planer*innen auch gegenüber anderen Interessen. [TB. DA. I.]</p> <p>Das heißt, die Verwaltung setzt einerseits (teilweise schwer miteinander zu vereinbarende) politische Ziele um, andererseits vertritt sie aber auch eigene Ziele, die aus den jeweiligen fachlichen Überzeugungen herrühren. Dabei verhandeln sie kontinuierlich innerhalb der Fachabteilungen, mit der mit-koordinierenden GEG sowie nach außen mit den verschiedenen TÖB und Interessensgruppen. [TB. DA. I.]</p>	<p>Identität: Rahmen bestimmt Identität (Planungsauftrag für Verwaltung, gesetzliche Regelungen)</p> <p>Präsenz & Engagement:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Präsent & engagiert • zwischen den Fronten tritt engagiert für Ziele ein <p>konkrete Aufgabe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prozess organisieren • Planung (Fachleute) • Input abwägen • Realisierer (Fachleute) <p>Macht</p> <ul style="list-style-type: none"> • einflussreich <p>Attribute</p> <ul style="list-style-type: none"> • professionell routiniert • vermitteln zwischen Interessen • Bewahrer Planungsziele aus Auslobung • Auftraggeber • reaktiv (einzelne Fachabteilungen) • Vernetzer (Senatsbaudirektion)
<p>FORMULIERTE ZIELE:</p> <p>Akzeptanz der 2010 im Senatsbeschluss vorgegebenen Ziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nutzungsgemischtes Quartiers für Wohnen und nicht störendes Gewerbe • Berücksichtigung ökologischer Belange für Bau, Verkehr und Energie • Ermöglichen einer Vielfalt von Wohn- und Eigentumsformen, Projekten gemeinschaftlichen Wohnens und zukunftsweisender Wohntypen • Modellhaftes Beteiligungsverfahren. • Ökonomische Ziele bedingt durch Erlöserwartung der GeNo. <p>Eigeninitiativ formulierte Ziele [TB. I.]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vorzonen, Blockrandbebauung (Raumvorstellungen öffentliche und private Räume) • Kleinteiligkeit (soziale Mischung & Nutzungsmischung als Stifter von Urbanität) • Stärkung des öffentlichen Freiraums (Ökologie und Teilhabe) • Mobilitätskonzept, Autoarmer Stadtteil mit Quartiersgaragen (Ökologie, Stadtvorstellungen) • Soziale Gerechtigkeit, sofern in Abwägung gegenüber ökonomischen Zwängen möglich 	

GEG mit HAMBURG TEAM

<p>FORM:</p> <p>Personenkreis & Struktur: Die Grundstücksentwicklungsgesellschaft „Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG“ (GEG) wird vertreten durch einen Geschäftsführer und eine Prokuristin. [DA. I.] Die GEG ist eine GmbH mit Co. KG. Sie wird durch einen Aufsichtsrat kontrolliert. Dieser besteht aus Staatsräten und Abteilungsleitern der Senatsressorts Finanzen; Wirtschaft, Arbeit und Häfen; Umwelt, Bau und Verkehr sowie Vertretern der Gesundheit Nord gGmbH (GeNo). [DA. I.] Die GEG hat einen Geschäftsbesorger bzw. „Service-Developer“ (Hamburg Team) damit beauftragt, die Projektentwicklung mit seiner immobilienwirtschaftlichen Expertise zu betreuen. [DA. I.] Dabei vertritt der Geschäftsführer die GEG gegenüber dem SUBV und allen anderen beteiligten Akteuren. In einigen Besprechungen und öffentlichen Veranstaltungen vertritt auch Hamburg Team die Interessen der GEG. [I.]</p> <p>Entscheidungsfindung: Die verschiedenen Verantwortungsträger erörtern die fachlichen Inhalte. Die Entscheidungen können hierarchisch getroffen werden. Der Geschäftsführer ist anschließend dem Aufsichtsrat gegenüber rechenschaftspflichtig. [DA. I.]</p>	<p>Zugehörigkeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gesellschaft als formaler Rahmen • Zugehörigkeit durch formalen Rahmen eindeutig <p>Struktur:</p> <ul style="list-style-type: none"> • hierarchische Struktur Arbeitsteiligkeit (Rollen, Aufgabenbereiche, Expertise) • Heterogenität (Rollen, Aufgabenbereiche, Expertise) <p>Entscheidungsfindung:</p> <p>Multilateral:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aushandlungsprozess divergierender Interessen (Kompromiss) <p>Unilateral:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abwägung der Interessen & Ziele <p>Kommunikationszwecke: Multilaterales Herbeiführen von Entscheidung oder Handlungsfähigkeit (Verhandlung, um gemeinsam handeln zu können)</p>
<p>AKTIVITÄT</p> <p>Phasen der Prozessbeteiligung: Die GEG ist während des gesamten Verfahrens aktiv und präsent. Sie wurde 2010 zum Zweck der Entwicklung des Grundstückes für das Neue Hulsbergviertel gegründet. Sie ist gemeinsam mit SUBV für die Gestaltung des Beteiligungsprozesses verantwortlich. Ihre Arbeit ist erst mit Abschluss des Projektes beendet. [DA. I.]</p> <p>Aktivitäten & Aktionsformen: Die GEG nimmt an einer regelmäßigen Abstimmungsrunde (Jour fixe) mit SUBV (Stadtplanung) teil. Zu dieser Runde kommen Hamburg Team, Fachabteilungsvertreter*innen, GeNo, Ortsamtsleitung anlassbezogen dazu. Die GEG betreut die Projektwebsite. [I.] Die GEG ist Teil des Vorbereitungskreises für die Foren und ist gemeinsam mit SUBV für die Organisation des Beteiligungsverfahrens zuständig. [I.] In der Jury war die GEG vertreten durch den Geschäftsbesorger des Gutachterverfahrens (mit Stimmrecht) sowie den Geschäftsführer (ohne Stimmrecht). [DA. I.] Die GEG steht in aktivem Kontakt mit nahezu allen Akteuren u.a.: [DA. I.]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kommunikation mit der Immobilienwirtschaft (Messen, Vorträge, Dialoge) • Politische Stellvertreter (Senator*innen, Abgeordnete, Beiratsmitglieder) • Beteiligte Initiativen (BIA; Genossenschaft) <p>Die GEG durch einen nicht stimmberechtigten Sachverständigen in der Jury des Gutachterverfahrens vertreten [DA. I.]</p>	<p>Teilnahme an Kommunikationsformaten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jour fixe • Vorbereitungskreis • Foren • Spezialveranstaltungen • Immobiliengesprächen • Immobilien Messen • Dialoge mit anderen Akteuren • Beiratssitzungen • Deputationssitzungen • Jury <p>Weitere Aktivitäten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beteiligung koordinieren • Projektentwicklung steuern • Presserklärungen verfassen • Pressegespräche führen • Dialoge mit anderen Akteuren koordinieren • Website gestalten

<p>IDENTITÄT UND ROLLE:</p> <p>Die GEG hat durch die politische Entscheidung zu ihrer Gründung auch den unmittelbaren Auftrag zur Projektentwicklung erhalten. [DA. I.] Da die GEG das Grundstück von der GeNo überschrieben bekommt und dann die Weiterveräußerung übernimmt, hat sie als Zwischeneigentümerin des Grundstücks ein hohes Maß an Verfügungsgewalt. [DA. I.] Durch die Beauftragung von Hamburg Team erwirbt die GEG auch Expertise im Bereich der Projektentwicklung und Vermarktung von Immobilien. [I.] Konkrete Aufgaben sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planung der Grundstückentwicklung mit Hamburg Team und in Absprache mit dem SUBV • Organisation des Beteiligungsverfahrens mit SUBV • Betreuung der Projektwebsite (zeitweise mit SUBV) • Erschließung der Grundstücke • Vergabe der Grundstücke <p>Die GEG nimmt eine Rolle als Vernetzer ein und steht im Kontakt zu nahezu allen Akteuren. In dieser Funktion arbeitet die GEG daran, ihren Auftrag zu erfüllen, das Quartier zu entwickeln und zu vermarkten. Die besondere Berücksichtigung der Belange der GeNo steht zwar durchaus im Vordergrund, wird aber stark abgewogen gegenüber den Qualitäten des Quartiers in Bezug auf urbane Gestaltung und Nachhaltigkeit. [TB. DA. I.]</p>	<p>Identität: Rahmen bestimmt Identität (Auftrag der Projektentwicklung)</p> <p>Präsenz Engagement: Kollektiv als Motor im Prozess Präsent & engagiert</p> <p>Macht: einflussreich</p> <p>konkrete Aufgabe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prozess organisieren • Realisierer (Fachleute) • Ökonomische Interessen vertreten • Vermarktung • Akteure vernetzen • Zwischen Interessen vermitteln • Entscheidungen forcieren <p>Attribute</p> <ul style="list-style-type: none"> • Professionell routiniert • Positioniert sich • Proaktiv & strategisch (politisch) • Nicht ideologisch
<p>FORMULIERTE ZIELE:</p> <p>Akzeptanz der 2010 im Senatsbeschluss vorgegebenen Ziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nutzungsgemischtes Quartiers für Wohnen und nicht störendes Gewerbe • Berücksichtigung ökologischer Belange für Bau, Verkehr und Energie • Ermöglichen einer Vielfalt von Wohn- und Eigentumsformen, Projekten gemeinschaftlichen Wohnens und zukunftsweisender Wohntypen • Modellhaftes Beteiligungsverfahren. • Ökonomische Ziele bedingt durch Erlöserwartung der GeNo. <p>Eigeninitiativ formulierte Ziele [TB. I.]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vermarktbarkeit der Grundstücke gewährleisten bzw. optimieren, u.a. durch Sicherung der gestalterischen Qualität, Optimierung der BGF, Attraktivität der privaten und öffentlichen Freiräume, Reduktion der Hochgaragen zugunsten von Tiefgaragen 	

6.3 Kommunikationsformate schaffen Standardisierungen

Im Verlauf der Interaktionen der verschiedenen Kollektive im Planungsprozess sind zahlreiche Standardisierungen entstanden, in manchen Bereichen werden gemeinsame Interessen formuliert. So wird ein Interessenkollektiv gebildet, das durch den Planungsprozess selbst seinen Rahmen erhält. In anderen Bereichen ermöglichen die Standardisierungen gemeinsames Handeln oder Kommunizieren, wie etwa bei der Entwicklung von Kommunikationsformaten oder sprachlichen Codes. Das Etablieren der Kommunikationsformate bedeutet auch die Entwicklung von Standardisierungen zu Entscheidungsfindung und Kommunikationszwecken innerhalb dieser Formate. Aber auch das Deciffrieren und Verstehen divergierender Zielvorstellungen und Haltungen innerhalb des Prozessraumes stellt bereits eine kulturalisierende Standardisierung dar. Auch die Kenntnis, Akzeptanz oder Zustimmung zu den im Planungsprozess relevanten Entscheidungswegen und -formen stellt eine gemeinsame Standardisierung dar.

Nachdem 2011 das öffentliche Beteiligungsverfahren von GEG und SUBV initiiert wurde, etablierten sich unterschiedliche Kommunikationsformate. Diese stellen eine im Prozess entwickelte Standardisierung der Kommunikation dar. Einige Kommunikationsformate wurden bereits in Kapitel 5 (Wolff, 2016a) vorgestellt.

Auf den folgenden Seiten werden exemplarisch sechs Kommunikationsformate in Steckbriefen dargestellt:

1. Zwei Formate der Bürgerbeteiligung
 - die Foren
 - die Spezialveranstaltungen
2. Zwei Formate von politischen Gremien
 - die Sitzungen des Beirats Östliche Vorstadt
 - die Sitzungen der Baudeputation
3. Zwei von Initiativen aus der Zivilgesellschaft gestaltete Formate
 - Die Treffen der BürgerInAktion (BIA)
 - ein demonstrativer Stadtrundgang

Die Steckbriefe nennen wesentliche Schlagworte, eine kurze textliche Beschreibung, die beteiligten Akteure, die Wege der Einladung, die Häufigkeit der Veranstaltung, die Struktur und Dauer, die Orte und Anzahl der Teilnehmer*innen, die verantwortlichen Kollektive und deren Ziele sowie die Kommunikationszwecke und die Art der Entscheidungsfindung.

So wird in den Steckbriefen ein kurzes Portrait der Kommunikationsformate vermittelt. Darüber hinaus beinhalten einige der Kategorien aber bereits die Standardisierungen der Kommunikation (Einladung, Orte, Dauer, Häufigkeit, Struktur, Kommunikationszwecke und Entscheidungsfindung). Auf diese wird im Anschluss auch im Text noch eingehender Bezug genommen. Die in den Steckbriefen dargestellten Formate sind zwar verschiedenen verantwortlichen Kollektiven und Akteurssphären zuzuordnen, es sind jedoch alle Formate öffentlich.

Neben diesen öffentlichen Kommunikationsformaten, zu denen im Prinzip alle Akteure des Planungsprozesses Zugang hatten, bestehen zahlreiche weitere Kommunikationsformate, in denen für den Planungsprozess relevante Kommunikation stattfindet. Zum Beispiel:

- Der Vorbereitungskreis für die Foren mit SUBV (mit Senatsbaudirektor*in, verantwortlichen Planer*innen der Abteilung Städtebau und gelegentlich je nach Thema Vertreter*innen anderer Fachabteilungen); GEG (Geschäftsführung und ein Vertreter von Hamburg Team); Jemand zur Vertretung „der Bürger*innen“ bzw. später 1-2 Personen aus der BürgerInAktion; die Ortsamtleitung Östliche Vorstadt. Unmittelbar vor den Öffentlichen Veranstaltungen wurden auch die Moderation und die externe Prozessbegleitung hinzugezogen. Dieser Kreis beriet die Struktur und Inhalte der öffentlichen Veranstaltungen des Beteiligungsprozesses. Eine Entscheidungsfindungsstruktur war nicht eindeutig festgelegt.
- Der „Jour fixe“, ein behördeninterner Koordinationskreis, diente während des gesamten Prozesses zur Abstimmung, Diskussion und Abwägung von aktuellen Fragestellungen der Planung. Er war eingebunden in Hierarchie und Arbeitsteilung des SUBV. Dabei trafen sich meist nur die Vertreter*innen von Stadtplanung (SUBV) und GEG, bei Bedarf wurden die Fachabteilungen des SUBV hinzugezogen. Die GEG wurde bei diesen Treffen teilweise von Hamburg Team („service-developer“ der GEG) vertreten. Gelegentlich nahm die Ortsamtleitung der Östlichen Vorstadt an den Treffen teil.
- Immer wieder im Verlauf des Prozesses und insbesondere vor politischen Entscheidungen fanden Dialoge zwischen SUBV und Politiker*innen sowie Gespräche zwischen den Senator*innen statt. Bei diesen Dialogen wurden im Vorfeld der Entscheidung wesentliche Aspekte der Beschlussvorlagen (Bebauungspläne, städtebaulicher Vertrag etc.) verhandelt und nachjustiert.
- Die drei „Immobilien-dialoge“: Der erste richtete sich an die Bremer Wohnungs- und Bauwirtschaft sowie Kreditinstitute, die beiden folgenden richteten sich an die Baugemeinschaften. Die Zielgruppe wurde jeweils eingeladen.
- Die Präsentationen des Projektes durch die GEG auf Immobilienmessen (ExpoReal). Das Projekt wurde seit 2012 regelmäßig auf einem Gemeinschaftsstand der Stadt Bremen vorgestellt.
- Immer wieder fanden Dialoge Einzelner (individuell oder als Repräsentanten eines Kollektivs) mit Entscheidungsträgern in Verwaltung und Politik statt. Einige entstanden im Kontext der Kommunikationsformate des Beteiligungsprozesses, manche wurden explizit vereinbart und andere ergaben sich aus zufälligen Begegnungen von Akteuren in anderen Kontexten.

Da diese Formate weder präzise dokumentiert, noch der teilnehmenden Beobachtung zugänglich waren, wurden hier nur die zugänglichen Informationen dargestellt. Allein diese kurzen Beschreibungen verdeutlichen jedoch bereits, dass eine große Vielfalt zur Planungskultur gehörender Kommunikationsformate parallel besteht. Aus den folgenden Steckbriefen wird darüber hinaus deutlich, dass diese Formate auch jeweils eigene Kommunikations- und Entscheidungsfindungsstrukturen haben. Der Mehrheit, der am Planungsprozess Beteiligten, ist nicht die Gesamtheit der Kommunikationsformate bekannt. Dennoch wirken diese immer auch in andere Kommunikationsformate hinein, so dass sie die Planungskultur mitprägen.

FOREN

Schlagworte	Struktur
<p>Öffentliche Veranstaltung, Zentrales Format der Bürgerbeteiligung; große Veranstaltung; offen; unverbindlich; Information; Konsultation; Diskussion; Vorträge; AG Arbeitsphasen; Dokumentation auf Website durch Organisator*innen oder spontan benannte Freiwillige; Detaillierte Ergebnissicherung nur vor Auslobung und zum Rahmenplan</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung und Einordnung der jeweiligen Veranstaltung in den Prozess • 1-2 Fachvorträge zu den Inhalten von Fachgutachten und den damit verbundenen Fragestellungen oder Erläuterungen zum Planungsstand • Diskussion in spontan gebildeten Arbeitsgruppen zu bestimmten Unterthemen • Kurze Präsentation der Diskussionsinhalte aus den AG's • Häufig: kurzer ergänzender Fachvortrag zu relevantem Thema • Resümee und Ausblick
Beschreibung	Anzahl Personen
<p>Das Format „Forum“ wurde zum Auftakt des Prozesses von den Anwesenden der ersten Beteiligungsveranstaltung gemeinsam festgelegt. Dann jedoch von GEG, SUBV und dem Vorbereitungskreis ausgestaltet. Der Verlauf der Veranstaltungen war meist in drei Abschnitte aufgeteilt: Einordnung der Veranstaltung in den Prozess; Fachvorträge und Diskussion in ad hoc gebildeten Arbeitsgruppen. In der Regel nahmen 100-200 Personen an den Foren teil. Es erschienen überwiegend interessierte Einzelpersonen, die jedoch jeweils vielfältigen Initiativen bzw. Akteursgruppen angehörten. Themenspezifisch waren einzelne Akteursgruppen stärker vertreten, wie z.B. freie Planer*innen, Immobilienfachleute; Verkehrsinitiativen etc. In den Foren von 2013-2016 waren immer auch Personen aus BürgerInAktion, Baugemeinschaften sowie Stadtteilgenossenschaft anwesend. (Wolff, 2016a)</p>	<p>100-200</p>
beteiligte Akteure	Orte
<p>kontinuierlich</p> <ul style="list-style-type: none"> • interessierte Einzelpersonen • Baugemeinschaften • BürgerInAktion (ab 2013) • Stadtteilgenossenschaft (ab 2014) • andere zivilgesellschaftliche Initiativen (weniger kontinuierlich/präsent) • Mitglieder des Beirats Östliche Vorstadt • GEG (einzelne Stellvertreter*innen) • GeNo (einzelne Stellvertreter*innen) • SUBV (mehrere Stellvertreter*innen) <p>Themen bezogen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Senator SUBV und verschiedene Staatsräte • freie Planer*innen • Immobilienfachleute • Verkehrsinitiativen etc. 	<p>Saal Friedensgemeinde oder "Hörsaal" im Klinikum</p>
Einladung via...	Dauer (jeweils)
<p>Website (Website Neues Hulsberg), Newsletter und Pressemitteilung</p>	<p>4h</p>
Phase im Prozess, Frequenz, Anzahl	Verantwortliche Kollektive (Organisator*innen)
<p>6 Foren 2011-2012; 6 Foren in größeren Abständen 2013-2016</p>	<p>SUBV & GEG mit Vorbereitungskreis</p>
	Ziele der verantwortlichen Kollektive
	<p>Legitimität herstellen (Politischer Auftrag zur Beteiligung); Je nach Phase: Information, Qualifizierung, Konsultation und Meinungsbild; "Bürger*innen mitnehmen", Identifikation mit dem Quartier herstellen; Vernetzung ermöglichen</p>
	Kommunikationszwecke
	<p>Kooperation, Erörterung und Lernen informierte Diskussion; ergebnisoffener Austausch; überzeugen (Akzeptanz erreichen); Vorbereiten der „entscheidungslosen Verständigung“; Jemanden "mitnehmen" (qualifizieren)</p>
	<p>Information informieren, zur Kenntnis geben; konsultieren etwas öffentlich bekannt machen; klären (Disseuse & Konsense benennen); Jemanden "mitnehmen" (auf dem Laufenden halten)</p>
	<p>Manipulative Ziele Jemanden "mitnehmen" (ins Boot holen); etwas verschleiern oder sich bedeckt halten.</p>
	Entscheidungsfindung
	<p>Entscheidungslose Verständigung</p>

SPEZIALVERANSTALTUNGEN

Schlagworte
Öffentliches Format (Anmeldung erbeten); wichtiges Element der Bürgerbeteiligung; kleinerer Kreis; Themenbezogene vertiefende Information; Themenbezogene vertiefende Konsultation; Vorträge; fachliche Diskussion an Plänen oder Modell; Dokumentation auf Website durch Organisator*innen; Ergebnissicherung nur am Ende der Veranstaltungsreihe (Dokumentation durch Organisator*innen mit Kommentierung der BürgerInAktion)
Beschreibung
In den Spezialveranstaltungen wurden einzelne Themen, die für Rahmen- und Bauleitplanung besonders relevant waren sowie Themen, zu denen Diskussionsbedarf deutlich geworden war, behandelt. Es gab einen Input in Vortragsform seitens SUBV oder externer Referenten zum Stand der Planung bzw. zum jeweiligen Thema. Anschließend wurde anhand des städtebaulichen Modells oder an den Plänen diskutiert. Das heißt die Anwesenden konnten Fragen stellen, Standpunkte erläutern oder Forderungen artikulieren. Vertreter von SUBV und GEG erläuterten hier den Stand der Planung bzw. fachlichen Abstimmung. Es wurden keine Vereinbarungen für ein weiteres Vorgehen zu den jeweiligen Themen getroffen. Diese Veranstaltungen waren öffentlich, richteten sich jedoch explizit an einen kleineren Kreis von an den jeweiligen Sonderthemen interessierten Menschen (50-60 Personen; einmal 90 Personen). (Wolff, 2016a)
beteiligte Akteure
<p>kontinuierlich:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Baugemeinschaften • BürgerInAktion • Stadtteilgenossenschaft • interessierte Einzelpersonen • Mitglieder des Beirats Östliche Vorstadt • GEG (Einzelne Stellvertreter*innen) • SUBV (Mehrere Stellvertreter*innen) <p>Themen bezogen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verkehrsinitiativen • weitere Zivilgesellschaftliche Initiativen • freie Planer*innen • Immobilienfachleute
Einladung via...
Mailverteiler; Website (Website Neues Hulsberg)
Phase im Prozess, Frequenz, Anzahl
5 Veranstaltungen erstes Halbjahr 2014 (Erarbeitung Rahmenplan aus Städtebaulichem Entwurf); Eine Veranstaltung Januar 2015

Struktur
Auftakt zum Thema durch SUBV oder Moderation; Vorträge von SUBV oder externen Expert*innen; anschließende Diskussionen in Teilgruppen; kurzes Resümee und Ausblick
Anzahl Personen
50-90
Orte
Kleiner Saal in den Arbeitsräumen des SUBV ("Modellraum")
Dauer (jeweils)
3h
Verantwortliche Kollektive (Organisator*innen)
SUBV & GEG
Ziele der verantwortlichen Kollektive
Legitimität herstellen (Politischer Auftrag zur Beteiligung); Information, Qualifizierung, Erläuterung und Diskussion vorliegender Konflikte, Konsultation und Meinungsbild, "Bürger*innen mitnehmen", Identifikation mit dem Quartier herstellen; Vernetzung ermöglichen
Kommunikationszwecke
<p>Kooperation, Erörterung und Lernen informierte Diskussion; ergebnisoffener Austausch; überzeugen (Akzeptanz erreichen); Vorbereiten der „entscheidungslosen Verständigung“; Jemanden "mitnehmen" (qualifizieren)</p> <p>Information informieren, zur Kenntnis geben; konsultieren etwas öffentlich bekannt machen; klären (Dissens & Konsens benennen); Jemanden "mitnehmen" (auf dem Laufenden halten)</p> <p>Manipulative Ziele Jemanden "mitnehmen" (ins Boot holen); etwas verschleiern oder sich bedeckt halten</p>
Entscheidungsfindung
Entscheidungslose Verständigung

SITZUNGEN DES BEIRATS ÖSTLICHE VORSTADT

Schlagworte
Öffentliche Veranstaltung; Wiederkehrende politische Versammlung; Neues Hulsberg-Viertel ist ein Thema unter Vielen; Öffentliche Erörterung; Beschlussfassung per Abstimmung ist vorbereitet und Ziel der Sitzung; geringe inhaltliche Vertiefung während der Sitzung; Politische Arena von Parteien und Initiativen; Regularien bestimmen den Ablauf; Dokumentation in Protokoll; Protokoll und Beschlüsse werden auf Website veröffentlicht.
Beschreibung
Die Sitzungen des Beirats finden in der Regel öffentlich statt. Das Hulsbergviertel wurde in mehreren Sitzungen thematisiert. Zu diesen Veranstaltungen waren jeweils Referent*innen bzw. Ansprechpartner*innen von GEG und SUBV eingeladen. Die Beschlussfassung innerhalb des Beirates war meist bereits vor der Sitzung vorbereitet und wurde am Ende der Veranstaltungen noch etwas modifiziert und verabschiedet. Die Themen wurden entsprechend der parteipolitischen Positionen diskutiert. Die Öffentlichkeit erhielt in den Sitzungen ein weitgehendes Rederecht. Es wurden Positionen, Rückfragen und Einwendungen von Seiten der Anwesenden eingebracht. Der Beirat hat 17 Mitglieder. Zusätzlich waren stets noch einige Sachkundige Bürger, die im Beirat aktiv sind, anwesend sowie meist etwa 40-60 Interessierte Personen. (Wolff, 2016a)
beteiligte Akteure
<p>kontinuierlich:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mitglieder des Beirates <p>Themen bezogen (allgemein):</p> <ul style="list-style-type: none"> • interessierte Einzelpersonen • zivilgesellschaftliche Initiativen <p>zum THEMA Neues Hulsberg-Viertel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • interessierte Einzelpersonen • Initiativen wie z.B. BIA, Wohngruppen; Stadtteilgenossenschaft • geladene Referent*innen von SUBV; GEG; GENO oder extern
Einladung via...
Presseerklärung; Website Ortsamt (gelegentlich Website Neues Hulsberg); Weiterleitung über verschieden Mailverteiler der interessierten Kollektive
Phase im Prozess, Frequenz, Anzahl
fortlaufend (monatlich); 5 Sitzungen mit Beschlussfassung zum Thema Neues Hulsberg-Viertel (2011-2016)

Struktur
<ul style="list-style-type: none"> • Offene Phase für Anliegen von Bürger*innen • Abstimmung der Tagesordnung • Im Anschluss werden von den Ausschüssen oder der Ortsamtsleitung vorbereitete Themen gemäß Tagesordnung diskutiert. • Die Öffentlichkeit erhält die Möglichkeit mit zu diskutieren. • Nach der Diskussionsphase wird eine Abstimmung unter den Beiratsmitgliedern herbeigeführt.
Anzahl Personen
Beiratsmitglieder (17) & Interessierte Personen
Orte
Friedensgemeinde oder Bürgerhaus Weserterrassen
Dauer (jeweils)
2-3h
Verantwortliche Kollektive (Organisator*innen)
Ortsamt und Beirat Östliche Vorstadt
Ziele der verantwortlichen Kollektive
Entscheidungen herbeiführen (Beschlüsse); Sicherung stadtteilpolitischer Interessen innerhalb der Stadt Bremen; Höhere Legitimation politischer Beschlüsse durch Teilhabe der Öffentlichkeit herstellen; Vertretung der Interessen der Bürger*innen des Stadtteils Information der Öffentlichkeit; Konsultation und Diskussion von Bürgeranliegen; Versuch einen internen Konsens herzustellen bei gleichzeitiger Profilierung parteipolitischer Positionen
Kommunikationszwecke
<p>Herbeiführen von Entscheidungen oder Handlungsfähigkeit (multilateral)</p> <p>Überzeugen (Handlung verändern); verhandeln; gemeinsame Handlungsfähigkeit herstellen (als Kollektiv); eine Vereinbarung treffen; Herbeiführen von Konsens</p> <p>Herbeiführen von Entscheidungen oder Handlungsfähigkeit (bilateral)</p> <p>Herbeiführen einer Abstimmung/Mehrheitsbildung</p> <p>Kooperation, Erörterung und Lernen</p> <p>informierte Diskussion</p> <p>Information</p> <p>informieren, zur Kenntnis geben; konsultieren klären (Dissense & Konsense benennen); etwas öffentlich bekannt machen</p> <p>Manipulative Ziele</p> <p>sich profilieren (parteipolitisch); etwas verschleiern oder sich bedeckt halten.</p>
Entscheidungsfindung
Abstimmung (Mehrheit)

SITZUNGEN DER BAUDEPUTATION (UBVSEL)

Schlagworte
Teilweise Öffentliche Veranstaltung; Neues Hulsberg-Viertel ist ein Thema unter Vielen; Politische Arena der Parteien; Beschlussfassung per Abstimmung ist vorbereitet und Ziel der Sitzung; Erörterung nur bei gegebenem Anlass; nur selten inhaltliche Vertiefung während der Sitzung; Regularien bestimmen den Ablauf; Dokumentation in Protokoll; Beschlussvorlagen und Protokolle werden auf Website veröffentlicht
Beschreibung
Die Deputation ist von der Bürgerschaft zur Beratung und Beschlussfassung in den Bereichen Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft (UBVSEL) eingesetzt. Sie hat etwa 14 stimmberechtigte Mitglieder. Zusätzlich anwesend sind in der Regel 10-20 Mitglieder der Verwaltung, einige Gastdeputierte und geladene Gäste. Die Sitzungen finden in der Regel öffentlich statt. Die Öffentlichkeit hat jedoch kein Rederecht. Die Themen wurden entsprechend der parteipolitischen Positionen diskutiert. Das Gremium ist eine Bühne parteipolitischer Positionen. Die Beschlussfassung erfolgt per Abstimmung. Die Beschlussvorlagen für die Deputation werden bereits vor der Sitzung vorbereitet und mit der Einladung verschickt. Sie werden nur bei unerwarteten Interventionen vor der Abstimmung modifiziert. Die Abstimmung erfolgt überwiegend nach vorherigen parteiinternen oder auch fraktionsübergreifenden Gesprächen.
beteiligte Akteure
<p>kontinuierlich:</p> <ul style="list-style-type: none"> • stimmberechtigte Deputierte (in der Regel Senatsmitglieder und Abgeordnete der Bürgerschaft) • Mitarbeiter*innen der Verwaltung (SUBV, ASV, BBN) • geladene Gäste (Politiker*innen, Verwaltungsmitarbeiter*innen, Expert*innen) <p>Themen bezogen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • geladene Gäste (Politiker*innen, Verwaltungsmitarbeiter*innen, Expert*innen) • Interessierte Einzelpersonen (ohne Rederecht) • Vertreter*innen zivilgesellschaftlicher Initiativen (ohne Rederecht) <p>zum Thema Neues Hulsberg-Viertel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • interessierte Einzelpersonen • Initiativen wie z.B. BIA, Stadtteilgenossenschaft
Einladung via...
Mail, Website der Deputation UBVSEL

Phase im Prozess, Frequenz, Anzahl
fortlaufend (monatlich), mehrere Entscheidungen zu Beteiligungsverfahren und Bebauungsplan des Neuen Hulsberg-Viertels
Struktur
<ul style="list-style-type: none"> • Abstimmung der Tagesordnung • vorab bekannte Beschlussvorlagen werden entsprechend der Tagesordnung aufgerufen, • gelegentlich werden von den Fraktionen kurzfristig neue Anträge vorgelegt, • bei Bedarf wird über die Inhalte diskutiert (Fraktionen positionieren sich), • anschließend wird abgestimmt (Fraktionen stimmen einheitlich).
Anzahl Personen
12-14 Mitglieder, 4-6 Gäste (Politik), 10-20 Mitarbeiter der Verwaltung & Interessierte Personen)
Orte
Sitzungssaal der Deputation
Dauer (jeweils)
etwa 3h
Verantwortliche Kollektive (Organisator*innen)
Baudeputation (Deputation UBVSEL)
Ziele der verantwortlichen Kollektive
Informierte Diskussion, parteipolitische Profilierung, Beschlussfassung zur Legitimation der von Politik und Verwaltung vorbereiteten Entscheidungen.
Kommunikationszwecke
<p>Herbeiführen von Entscheidungen oder Handlungsfähigkeit (multilateral) Überzeugen (Handlung verändern); verhandeln; eine Vereinbarung treffen,</p> <p>Herbeiführen von Entscheidungen oder Handlungsfähigkeit (bilateral) Herbeiführen einer Abstimmung, Mehrheitsbildung</p> <p>Information informieren, zur Kenntnis geben; klären (Dissense & Konsense benennen)</p> <p>Manipulative Ziele sich profilieren (parteipolitisch); etwas verschleiern oder sich bedeckt halten</p>
Entscheidungsfindung
Abstimmung (Mehrheit, nach Fraktionen)

TREFFEN BÜRGERINAKTION

Schlagworte
Atmosphäre eines Arbeitskreises; dem Sinn nach öffentlich, aber in der Praxis sind häufig nur Aktive der Initiative anwesend; Neue Informationen und eigene Positionen werden in vertrautem Rahmen zur Diskussion gestellt; Strategien werden entwickelt; Einladung Externer möglich; Konsens oder Abstimmungen, um weiteres Handeln zu ermöglichen; alle Anwesenden haben Rede- und Stimmrecht; Dokumentation in Protokollen (teilweise auf Website veröffentlicht)
Beschreibung
Die BürgerInAktion entstand 2013 aus der Initiative hulsberg+tal (seit Oktober 2012). Die Treffen der BürgerInAktion hatten den Charakter eines Arbeitskreises. In der ersten Phase der Treffen wurden Strukturen gesucht, erprobt und etabliert (Vorbereitung, Moderation, Protokoll, Entscheidungsfindung). Später wurden hier konkrete Themen zum weiteren Vorgehen, einzelne Themen der Planung oder spezifische Positionen diskutiert. Es wurden Stellungnahmen erarbeitet. Zu einzelnen Treffen wurden Vertreter*innen von GEG und SUBV eingeladen. An der offiziellen Gründungsveranstaltung der BürgerInAktion nahmen etwa 70 Personen teil. An den anderen Treffen nahmen etwa 10-30 Personen teil.
beteiligte Akteure
<p>kontinuierlich:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aktive der BürgerInAktion <p>Themen bezogen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • interessierte Einzelpersonen • geladene Vertreter*innen von SUBV; GEG • Vertreter*innen zivilgesellschaftlicher Initiativen (ADFC; BUND, etc.)
Einladung via...
immer: Rundmail an Interessierte; nicht immer: Website (Website Neues Hulsberg & Website Hulsbergaktion); Anlass bezogen: Presseerklärung
Phase im Prozess, Frequenz, Anzahl
Kontinuierlich; 37 Treffen (2012-2016)
Struktur
<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitstreffen mit von einigen freiwilligen Teilnehmer*innen vorbereiteter und ad hoc ergänzter Tagesordnung. • Diskussion der Themen und Entscheidungsfindung soweit zur Handlungsfähigkeit erforderlich. • Vertiefung einzelner Themen um einen gemeinsamen Kenntnisstand herzustellen. • Alle Anwesenden können sich an Diskussion und Entscheidungsfindung beteiligen.

Anzahl Personen
Arbeitstreffen: 10-30 Personen / Gründungsveranstaltung: 70 Personen
Orte
zunächst wechselnd (Friedensgemeinde, Bürgerhaus Weserterrassen, Ortsamt Östliche Vorstadt, später fest: Gebäude des Betriebsrats der GeNo)
Dauer (jeweils)
2-3h
Verantwortliche Kollektive (Organisator*innen)
BürgerInAktion
Ziele der verantwortlichen Kollektive
Gemeinsames Erarbeiten von Lösungen; Konsensfindung oder hilfsweise Abstimmung zum Herstellen von Handlungsfähigkeit als Kollektiv (für gemeinsame Aktionen oder Stellungnahmen); Lernen (Austausch von Informationen, Lernen von anderen); Wirksamkeit des Kollektivs im Prozess sichern;
Kommunikationszwecke
<p>Herbeiführen von Entscheidungen oder Handlungsfähigkeit (multilateral)</p> <p>Überzeugen (Handlung verändern); gemeinsame Handlungsfähigkeit herstellen (als Kollektiv); eine Vereinbarung treffen; Herbeiführen von Konsens</p> <p>Herbeiführen von Entscheidungen oder Handlungsfähigkeit (bilateral)</p> <p>Herbeiführen einer Abstimmung/Mehrheitsbildung</p> <p>Kooperation, Erörterung und Lernen</p> <p>kooperieren (sich gemeinsam etwas erarbeitet haben); informierte Diskussion; ergebnisoffener Austausch</p> <p>Information</p> <p>klären (Dissense/Konsense benennen)</p>
Entscheidungsfindung
Konsensfindung; Abstimmung, Meinungsbild;

DEMONSTRATIVER STADTRUNDGANG

Schlagworte	Struktur
Öffentliche Veranstaltung; Rundgang als Information und Protest; Gemeinschaftliche Information von politisch an der Stadtentwicklung interessierten Menschen; Positionierung der Forderung nach bezahlbarem Wohnraum in der Öffentlichkeit; konkrete Raumerfahrung macht Planungen vorstellbarer; Vernetzung entsteht; keine Entscheidungsfindung	Rundgang über des Gelände des Klinikums Bremen Mitte mit verschiedenen Stationen an denen Informationen zu den Planungen vermittelt wurden
Beschreibung	Anzahl Personen
Der Stadtrundgang thematisierte die geplante Entwicklung der Neuen Hulsbergviertel bei einem Rundgang über das heutige Krankenhausgelände. Besonderer im Fokus waren der Anteil von sozialem Wohnungsbau und Baugemeinschaften im Projekt; der Erhalt des Bettenhaus zur Nutzung durch die Stadtteilgenossenschaft, die bezahlbaren Wohnraum schaffen möchte; der Erhalt des Baumbestandes (die zur Fällung vorgesehenen Bäume waren markiert) und die Nutzung des Freiraums. Initiiert wurde der "Demonstrative Stadtrundgang" vom Netzwerk "Recht auf Stadt" in Kooperation mit der BürgerInAktion. Er fand einmalig zum Thema Neues Hulsberg-Viertel statt. Das Netzwerk hatte bereits zu anderen Themen Stadtrundgänge organisiert. Eingeladen wurde über Websites, Mails; Flugblätter und eine Presserklärung. Ziel war eine Vernetzung der Interessierten und eine Stärkung der öffentlichen Wahrnehmung der Anliegen.	40-50 Personen
beteiligte Akteure	Orte
<ul style="list-style-type: none"> • Mitglieder des Netzwerks "Recht auf Stadt" • Mitglieder der BürgerInAktion • Vertreter*in der GEG • Interessierte Einzelpersonen 	Gelände des Klinikums Bremen Mitte
Einladung via...	Dauer (jeweils)
Mail, Websites, Flugblätter	3h
Phase im Prozess, Frequenz, Anzahl	Verantwortliche Kollektive (Organisator*innen)
Anlass bezogen, einmalig zum Neuen Hulsberg-Viertel (Juni 2015)	Netzwerk "Recht auf Stadt" (verschiedener Stadtrundgänge) & BürgerInAktion (Kooperationspartner für Rundgang zum Neuen Hulsberg-Viertel)
	Ziele der verantwortlichen Kollektive
	Information der Teilnehmenden, Protest gegen Mangel an bezahlbarem Wohnraum; Herstellen von Öffentlichkeit
	Kommunikationszwecke
	Kooperation, Erörterung und Lernen informierte Diskussion; ergebnisoffener Austausch Information Informieren; etwas öffentlich bekannt machen Manipulative Ziele Jemanden ins Boot holen Protest Protestieren
	Entscheidungsfindung
	Keine

Auf den vorausgehenden Seiten wurden exemplarische Kommunikationsformate dargestellt. Im Folgenden wird die Entstehung der für die Planungskultur relevanten Standardisierungen entlang des Prozessverlaufs nachgezeichnet.

Foren

Als 2011 zu den Foren geladen wurde, bestand unter einigen Akteuren bereits ein vager Grundkonsens über Situation und Ziele. In diesen wurde nun eine erweiterte Öffentlichkeit einbezogen. Das Kommunikationsformat selbst wurde von den Organisator*innen auf der ersten öffentlichen Veranstaltung als eines von mehreren möglichen Settings vorgeschlagen und in der Diskussion der Anwesenden für angemessen befunden. Somit galten die offenen Foren als akzeptiertes Kommunikationsformat für den Beteiligungsprozess. Die Struktur der Veranstaltungen wurden von den Organisator*innen gestaltet (Wolff, 2016a).

Die in der politischen Agenda gesetzten Themen wurden auf den Foren erörtert. Vor allem aber fand auch eine „Qualifizierung“ aller Beteiligten durch Fachvorträge und das Vorstellen der vorab beauftragten Gutachten statt. Hier wurde eine gemeinsame Kommunikationsebene zu wichtigen Zielen des Projektes sowie zu den komplexen Abhängigkeiten dieser Ziele voneinander hergestellt.

Dokumentiert wurden die Ergebnisse bzw. der identifizierte Konsens in einer Zwischenbilanz der Foren, in der folgende Themenbereiche beschrieben werden: Städtebauliche Einbindung, Mobilität, Freiraum, Nutzungsmischung und soziale Mischung, Bestandsgebäude, Nachhaltige Versorgung (GEG & SUBV, 2012a).

In der Dokumentation der Foren und in der ersten Interviewreihe (Anfang 2012) wurde von den meisten Befragten zu diesen Themen ein Grundkonsens beschrieben, insbesondere zu den Punkten Mobilität, Freiraum und Bestandsgebäude. Dieser angenommene Konsens konnte jedoch nur relativ vage definiert werden. Im Weiteren waren sich die Befragten aber durchaus bewusst, dass in der Detaillierung der Planungen noch Konfliktpotential lag. Auch das zuletzt dominante Thema der Erlöserwartungen aus dem Grundstücksverkauf wurden in den Interviews bereits als wesentliches Problem formuliert (Wolff, 2013a, 2013b). So war in der ersten Phase der Beteiligung ein „common ground“ der Kommunikationsinhalte, der relevanten planerischen Fachbegriffe und einige (vage formulierte) gemeinsame Zielvorstellungen entstanden.

Die Entscheidungsfindung bzw. die Entstehung der Beteiligungsergebnisse wurden von einer Befragten der dritten Interviewreihe [INTERVIEW 3A_05, 2016] im Rückblick sehr treffend als „entscheidungslose Verständigung“ beschrieben. Das heißt nach einer gewissen „Sättigung“ der Diskussion wurde ein gefühlter Konsens hergestellt, der aber weder durch eine Beschlussfassung noch durch eine präzise Dokumentation von Argumenten getragen wird.

Die Erörterung der Planungsthemen in den Foren und das Entstehen einiger konsensualer Zielvorstellungen haben zu einer Identifikation mit dem Prozess geführt. Dabei wird von den in den Interviews Befragten häufig der Kreis, der an den Foren Beteiligten, mit dem der Projektbeteiligten gleichgesetzt. Damit hat das Kommunikationsformat der Foren eine Grundlage geteilter Standardisierungen geschaffen, die bei den Teilnehmer*innen der Veranstaltungen ein Gefühl der Zugehörigkeit zu einem „Prozesskollektiv“ erzeugte.

Treffen der BürgerInAktion (BIA)

Aus dem Kreis derjenigen, die in den Foren aktiv waren, entstand 2012 eine Bürgerinitiative (vgl. Akteurssteckbrief sowie Wolff, 2016a in Abschnitt 6.6). Nach Abschluss des Gutachterverfahrens fanden längere Zeit keine von GEG und SUBV organisierten Veranstaltungen statt. In dieser Phase etablierte sich mit den Treffen der BürgerInAktion ein alternatives Kommunikationsformat. Dieses bestand mit wechselnder Frequenz bis 2019 fort. Hier wurde nach einigen offenen Treffen schrittweise ein Kollektiv mit eigenen Kommunikationsmustern etabliert: Auf zunächst offene aktivierende Aufrufe folgten später regelmäßige Treffen mit Diskussionen zu den Planungsthemen innerhalb einer Gruppe, die dabei für sich eigene Diskussions- und Entscheidungsstrukturen entwickelte: Die Treffen werden von Einzelnen vorbereitet, die Diskussion erfolgt strukturiert (Tagesordnung) und es wird ein Protokoll erstellt. Für Entscheidungen (z.B. zu Stellungnahmen, Presseerklärungen oder geplante Aktivitäten) wird ein Konsens angestrebt. Im Zweifelsfall kann jedoch eine Abstimmung stattfinden.

Hier fallen die kulturellen Aspekte der Kultur des Kollektivs (vgl. Steckbrief) mit denen des Kommunikationsformates (vgl. Steckbrief) zusammen. Das entstandene Kollektiv und dessen Interaktion mit den anderen Kollektiven werden dabei ebenfalls zu einem wesentlichen Element der Planungskultur. Die bei diesen Treffen erarbeiteten Artefakte (Stellungnahmen, Presseerklärungen etc.) werden in die Interaktion des Planungsprozesses eingebracht. Daraus ergeben sich weitere Standardisierungen, die die Planungskultur des Neuen Hulsberg-Viertels prägen. Diese Standardisierungen werden bei den Foren, Spezialveranstaltungen und in der Interaktion mit anderen Akteuren (insbesondere mit SUBV, GEG und Beirat) sichtbar.

Die BürgerInAktion wird zunächst zum Hauptansprechpartner für SUBV und GEG. Ihr wird eine Rolle als legitime Stellvertreterin der Zivilgesellschaft zugeschrieben und Vertreter*innen der Initiative werden zum Vorbereitungskreis eingeladen. Bei den Foren sind Stellvertreter*innen der BIA konstant anwesend und werden von anderen Kollektiven als Ansprechpartner*innen bei konfliktbesetzten Themen adressiert. Die von der Bürgerinitiative aufrechterhaltenen Diskussionen zu einzelnen Themen sowie die personelle Konstanz tragen auch zu einer Identitätsbildung innerhalb des Planungsprozesses bei.

Im späteren Verlauf des Beteiligungsprozesses wird von Personen anderer Kollektive in Frage gestellt, ob sie repräsentativ für die Zivilgesellschaft seien und somit delegitimiert wären, stellvertretend für die Zivilgesellschaft bestimmte Positionen einzunehmen. Diese Ambivalenz in der Rollenzuweisung prägt die letzte Phase im öffentlichen Beteiligungsprozess (vgl. Wolff, 2020a in Abschnitt 6.6). Die Interaktion der Initiative mit den anderen Akteuren (insbesondere SUBV, GEG und Beirat) und deren etablierte Standardisierungen prägen die Planungskultur des Neuen Hulsberg-Viertels.

Spezialveranstaltungen

Während der Städtebauliche Entwurf vom SUBV zum Rahmenplan überarbeitet und die Erstellung des Bebauungsplans begonnen wurde, fanden im Laufe des Jahres 2014 mehrere sogenannte „Spezialveranstaltungen“ statt. Hier wurde einerseits von Seiten des SUBV erneut, im Sinne von Qualifizierung der Beteiligten, Wissen zu den Regelungsmöglichkeiten eines Bebauungsplans vermittelt. Andererseits wurden Themen mit erkanntem Klärungsbedarf bzw. Konfliktpotential detaillierter erläutert und diskutiert. Die Themen der Veranstaltungen waren: Bebauungsplan und städtebauliche Dichte, Bestandsgebäude, Baugemeinschaften; Klima, Mobilität und öffentlicher Raum, Standorte der Quartiersgaragen.

Der Kreis der Beteiligten ist hier im Vergleich zu den Foren deutlich kleiner. Je nach Fokus der Veranstaltung kommen thematisch Interessierte, jedoch hauptsächlich Personen aus der BIA, sowie Stellvertreter*innen von SUBV und GEG. Durch die Vorträge und Diskussionen findet eine fachliche Spezialisierung der Kommunikation statt. Es entsteht ein vertieftes Verständnis für planerische Überlegungen und deren räumliche und politische Implikationen.

Der Zweck der Kommunikation oszilliert somit zwischen Information und informierter Diskussion. Es wird deutlich, dass die Entscheidungen zur Weiterentwicklung beim SUBV liegen bzw., dass dieses Input von vielen Seiten erhält und diese abwägt. Es findet also bei den Veranstaltungen eine wechselseitiger Input statt, jedoch Entscheidungen zum Umgang mit Diskussionsergebnissen werden innerhalb der Spezialveranstaltungen nicht getroffen (weder zum Prozedere noch inhaltlich). Dies erzeugt eine kommunikative Spannung, da Teilnehmende einerseits qualifizierte Beiträge leisten, aber andererseits den Eindruck erhalten, dass sie keine fachlich begründete Antwort erhalten. Die Beiträge verschwinden aus dieser Perspektive gesehen in einer Black-Box aus im Hintergrund stattfindenden Abwägungsprozessen. Diese Wahrnehmung prägt zahlreiche Diskussionen im späteren Prozessverlauf.

Auffallend ist auch, die Entstehung von „Innen“ und „Außen“: Sobald eine bislang nicht beteiligte Person einen Aspekt anspricht, der bereits in der Vergangenheit ausführlich und mit anderer Zielsetzung diskutiert worden war, wird an der Reaktion anderer Beteiligter klar, dass die Person als außenstehend erachtet wird.

Darüber hinaus wird ein spezifisches Fachvokabular geprägt. So dürfte zum Beispiel allein am Diskussionsprozess zum NH4 beteiligten die schlichte Nennung der Zahl „0,4“ oder das Wort „Bettenhaus“ ganze Argumentationsmuster ins Gedächtnis rufen. Die Kommunikationsmuster dieser Veranstaltungen bleiben prägend für die Planungskultur.

Beiratssitzungen

Auch in der politischen Arena ist das Neue Hulsberg-Viertel in Bremen ein wichtiges Thema. Prägend für die Planungskultur sind dabei vor allem auch die öffentlichen Sitzungen des zuständigen Ortsbeirats, da der Planungsprozess hier wiederholt und öffentlich verhandelt wird.

Für dieses Gremium der Kommunalpolitik gelten einerseits klare formalisierte Entscheidungs- und Diskussionsregularien. Andererseits werden diese auch immer wieder durch offene Diskussionen aufgebrochen, da der zuständige Beirat immer öffentlich tagt und es Anwesenden ermöglicht, das Wort zu ergreifen. Die Beschlussfassungen im Gremium sind jedoch in einem Ausschuss vorbereitet und werden im Laufe der Sitzung bestenfalls modifiziert.

Bei wichtigen Themen (und dies war das Neue Hulsberg-Viertel einige Male) werden zudem Vertreter*innen von Verwaltung (SUBV) oder der GEG als Referent*innen eingeladen.

Der Beirat ist für die hier betrachteten Kollektive sowie für andere Anwohner*innen im Planungsgebiet ein wichtiger Ansprechpartner. In den Sitzungen werden die bekannten Konflikte auf einer zusätzlichen - politischen- Bühne verhandelt. Auch werden Weichen für die spätere politische Beschlussfassung gestellt, da die Baudeputation gehalten ist, den Beschlüssen (Stellungnahmen) des Ortsbeirates zu folgen.

Der Beirat beschreibt sich dabei als Vertreter der Bürgerinteressen insbesondere der Bürger*innen in der östlichen Vorstadt. Gleichzeitig sind die Beiratssitzungen aber auch Bühne für parteipolitische Statements. Somit verändern sich die Referenzen in der Diskussion im Vergleich zu den Foren oder

Spezialveranstaltungen. Die Charakterisierungen der befragten Teilnehmer*innen zu diesen Sitzungen sind divergent, aber sie werden von allen Befragten als wichtige Instanz wahrgenommen und überwiegend als offenes Diskussionsforum der Themen dargestellt. Die Diskussion auf den Beiratssitzungen, die daraus hervorgehenden Beschlüsse des Beirats und nicht zuletzt die Medienberichte über die Sitzungen sind ein Bestandteil der Planungskultur des Neuen Hulsberg-Viertels.

Die hier beschriebenen unterschiedlichen Kommunikationsformate verdeutlichen die Vielfalt kommunikativer Standardisierungen sowie die Einbettung von Akteuren und Kommunikationsformaten in weitere kulturelle Kontexte, wie politische Debattenkultur, Bürgerbewegungen etc.

Auch wird deutlich, dass in allen diesen Kommunikationsformaten Entscheidungen getroffen werden oder zumindest Ergebnisse von Diskussionsprozessen formuliert werden. Die Ergebnisse dieser Entscheidungsfindungsprozesse nehmen auf unterschiedlichste Art Einfluss auf die Planungsinhalte und die Prozessgestaltung.

6.4 Prozessgestaltung - gemeinsame und divergierende Narrative der Akteure

Trotz der Vielfalt der Akteure und der Kommunikationskontexte entsteht aus den Interviews ein starkes gemeinsames Narrativ des Planungsprozesses und der dazugehörigen Interaktionen. Dieses wird durch die Divergenzen der Akteursperspektiven differenziert und aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet bzw. mit verschiedenen frames interpretiert.

Der Planungs- und Beteiligungsprozess wird als Modellprojekt beschrieben. Insbesondere die erste Prozessphase wird sehr lebhaft als offen, zugewandt und trotz bekannter divergierender Ziele von Konsens geprägt geschildert. Die späteren Prozessphasen hingegen werden eher als konfliktreich, zäh und intransparent dargestellt. Der Wechsel wird den konkreteren Sachkonflikten der späteren Planungsphasen, der Dauer insgesamt, den personellen Wechseln und der abnehmenden Transparenz des Prozesses zugeschrieben.

Von allen Akteuren werden die Aushandlungs- oder Abwägungsprozesse konkurrierender Projektziele dargestellt. Die Konnotationen sind hier jedoch sehr divergent (vgl. auch Abschnitte 6.5 und 6.6). Dies steht auch im Kontext der Parallelität einzelner Interaktions- und Handlungsstränge. Das heißt, die Handlungen anderer Akteure werden für bestimmte Prozessphasen ähnlich einer „Black Box“ beschrieben (vgl. auch Abschnitte 6.6 und 7).

6.4.1 Ein Modellprojekt und die Niederungen des Alltags

Das Neue Hulsberg-Viertel als Modellprojekt

Die Interviewpartner*innen beziehen sich in ihren Narrativen häufig auf den Modellcharakter des Projektes oder heben den Umfang der Beteiligung und die formulierten Ziele des Projektes grundsätzlich als sehr positiv hervor. Der Prozess wird als positive Ausnahme empfunden - sowohl von Seiten der zivilgesellschaftlichen Initiativen, die Unterschiede zu anderen Verfahren wahrnehmen, als auch von Seiten der Organisatoren, die konstatieren, dass ein ähnlich aufwändiges Verfahren nicht für alle Planungsprozess umsetzbar sei.

Besonders im Rückblick auf die erste Phase der Beteiligung (2011-2012) wird die Interaktion auf den Foren als sehr konstruktiv beschrieben. Diese Phase wird von den beteiligten Bürger*innen als vertrauensbildend und transparent wahrgenommen. Eine Interviewpartnerin umschreibt die Atmosphäre mit dem Gefühl, dass den Bürger*innen ein roter Teppich ausgerollt wurde:

„[Die] Öffentlichkeit, und das war in diesem Fall echt speziell, finde ich, dass die so super konstruktiv und verständnisvoll waren für alles, was passiert ist. Ständig mitgetragen haben und überhaupt nicht kämpferisch [waren]. Und das war glaube ich, weil dieses ganze Beteiligungsverfahren so angeboten wurde, wie ein roter Teppich ausgerollt [wurde]. Und dann sind alle hingekommen und waren froh, dass es das gibt und dass sie mitreden dürfen und qualifiziert wurden und so. Das war erstmal, glaube ich, so viel. Das wurde wirklich wahrgenommen mit einer Dankbarkeit, dass das so möglich gemacht wurde.“ [INTERVIEW 3A_05, 2016, Abs. 264]

Veränderung der Atmosphäre

Diesem sehr positiven Auftakt steht eine Veränderung der Atmosphäre im späteren Prozessverlauf gegenüber: Die Befragten schildern anhand mehrerer Aspekte eine Veränderung des Prozesses im Laufe der Zeit. Dies wird von einer Interviewpartnerin zusammengefasst beschrieben mit: „Also von einem (...) sehr sehr engagierten und (...) begeisterten Prozess ist das Ganze ein bisschen in die Niederungen des Alltags runtergegangen am Schluss [INTERVIEW 3A_01, 2016, Abs. 36].“

Bei dieser Abnahme von Begeisterung kommen mehrere Aspekte zum Tragen. Ein einschneidender Moment ist aus Sicht fast aller Beteiligten die Phase zwischen Januar und November 2013, in der personelle Wechsel in der Senatsbaudirektion und in der Stadtplanungsabteilung stattfanden. Dadurch entstand die von vielen Beteiligten so genannte „Beteiligungslücke“, die Zweifel an der Transparenz und der Qualität der Beteiligung für den weiteren Prozess aufkommen ließen (vgl. Abschnitt 7.1.1).

Ein weiterer wesentlicher Aspekt ist, dass die Beteiligten in der ersten Beteiligungsphase andere Vorstellungen der Gestaltbarkeit der Planungen entwickelt hatten. Die konkreter werdenden Konfliktthemen tragen dazu bei, dass sich die inhaltlichen Divergenzen deutlicher zeigen, als es der vage Konsens der Anfangsphase vermuten ließ. Dies wird von einer Interviewpartnerin entsprechend ausgeführt:

Zwischen sehr euphorisch beginnen, die Themen alle öffnen und die unterschiedlichen Gruppierungen einladen, sich zu beteiligen, wurde es dann immer konkreter.

[Und dann wurde klar] (...), das ist gar nicht ganz so offen. Sondern es gibt da doch Bedingungen, die nicht alle ständig variabel wieder neu durchdacht werden können. Sondern wir haben an diesen Plan, das war auch anfangs nicht so ganz klar, wie verbindlich ist der Lorenzen-Entwurf. Und dann wurde deutlich, ja doch der ist erstmal relativ verbindlich. Dann wurde zwar noch etwas geändert. Dass also diese einzelnen Grundstücke ein bisschen anders gezeichnet werden können, also da ist noch einiges drin gewesen, aber ich glaube, zwischen diesem euphorischen: ‚Oh, da wird ja ganz viel möglich sein, so wie wir uns das spontan denken‘ und ‚Eh, nein, doch nicht‘. Und dann sich so abarbeiten an diesen Konfliktpunkten. Also das ist so eine Entwicklung. Und zum Schluss ging es hauptsächlich um diese Konfliktpunkte, [um das] sich abarbeiten daran und das nochmal nachlegen. Aber eben auch, dass Dinge auch berücksichtigt wurden. Das war jetzt nicht erfolglos, so würde ich das jetzt nicht sehen. [INTERVIEW 3A_07, 2016, Abs. 224]

So kommt es nach dem anfänglich „gefühltem Konsens“ und einer hohen Erwartungshaltung zu einer Frustration über den Planungs- und Beteiligungsprozess. Wie in der folgenden Interviewsequenz deutlich illustriert, erzeugen einige der konkreten Planungsentscheidungen eine Desillusionierung:

Und wie das kippt, wenn dann eben bestimmte Themen angekratzt werden, auf die vorher ja (...) so eine entscheidungslose Verständigung stattgefunden hat. Irgendwie wurde es so mitgetragen als Konsens und wenn das angekratzt wird und welche Unzufriedenheit das bringt mit so viel Zeit und Engagement. Da bin ich jetzt auch ein bisschen in Sorge, was das macht. Weil ich finde das echt frustrierend, dass die so in Frage gestellt wurden jetzt die Leute. Und dass ich auch denke, ja warum sollte irgendjemand noch die Power haben an diesem Thema dran zu bleiben. (...) Ich finde es wirklich auch so ermüdend und mühselig und unlustig dann und ich verstehe den Frust. Und andererseits verstehe ich auch, dass es Kompromisse braucht. Also keine Ahnung, das treibt mich daran schon sehr um. Ja.

Die anderen machen ihre Rollen sehr professionell, finde ich. Die halten das aus, wenn sie angefochten werden. Die Politik erwartet ja auch nur Kompromisse, die erwarten gar keine Visionen. So und die einzigen, die so ein bisschen visionärer sind [ist die BIA], also auch die Fachplanerinnen denken sich auch: ‚Puh, haben wir doch ganz gut durchgebracht, wir sind zufrieden.‘ Alle sind so zufrieden. Nur die BIA ist nicht zufrieden. Ja, und sollen wir uns jetzt zufrieden geben, wenn Visionen angekratzt werden? Also das ist ja die Frage. Das treibt mich daran ein bisschen um. [INTERVIEW 3A_05, 2016, Abs.266]

Dies zeigt, dass nicht nur inhaltlich divergente Positionen der Kollektive zum Tragen kommen, sondern auch unterschiedliche Erwartungen an den „visionären“ Charakter der Planungsziele für das Neue Hulsberg-Viertel (dazu vgl. auch Abschnitt 6.5).

Prozessdauer als Herausforderung

In der von den Akteuren geteilten Darstellung des Prozesses spielt die Dauer des Prozesses als negativer Faktor eine große Rolle. Dies wird aus einer Vielzahl von Perspektiven berichtet. Aus der Perspektive beteiligter Bürger*innen als Herausforderung, so lange engagiert dabei zu bleiben und dabei lange Phasen ohne sichtbare bzw. nachvollziehbare Planungsentscheidungen zu erleben. Nicht zuletzt führt die Dauer des Prozesses für einige engagierte Baugruppen auch die Erfüllung ihrer Wohnwünsche im zukünftigen Quartier ad absurdum. Auch von Akteuren aus Politik, Verwaltung und Projektentwicklung wird dem langanhaltenden zivilgesellschaftlichen Engagement Respekt gezollt, aber auch die Schwierigkeit betont, über diese lange Dauer einen Beteiligungsprozess zu gestalten.

Ein Bürgerschaftsabgeordneter äußert sich im Interview mit dem Weser-Kurier zur Prozessdauer:

Dass es so lange gedauert hat, liegt nicht an der Bürgerbeteiligung. Schuld ist die Achterbahnfahrt beim Klinikneubau. Für die Bürger war das eine Zumutung, einige sind abgesprungen, weil sie einsehen mussten, dass Hulsberg für sie zu spät kommt. Trotzdem war der Beteiligungsprozess enorm wichtig. Er hat die Planer und Politik diszipliniert, weil bei jeder internen Besprechung die Bürger quasi auf einem leeren Stuhl mit dabei saßen. Und dass es nicht allein ums Geld geht, sehen Sie schon daran, dass wir zu einem Drittel Sozialwohnungen planen. (Bücking, 2016)

Hier kommt ein weiterer Aspekt des gemeinsamen Narratives zum Tragen: Trotz allem, war es gut und wichtig, dass es dieses Bürgerbeteiligungsverfahren gab. Wenn auch immer wieder vermutet wird, dass dies nicht für andere zukünftige Planungsprozesse übernommen werden könne.

6.4.2 Lernen und Entscheiden

Aushandlungsprozess

In den Interviews wird deutlich, dass der Prozess von den Beteiligten als Kräftespiel mit verteilten Rollen verstanden wird. Die Konnotationen mit denen die Aushandlungen verbunden werden, sind jedoch äußerst unterschiedlich. Sie variieren von einem Bild eines realpolitischen Kräftespiels, über die Zuschreibung einer abwägenden und vernetzenden Rolle der Planer*innen, bis zu einem Bild programmatisch angemessener Ziele, die als Gemeinwohl in der Planung vertreten werden müssen.

Dabei kommen in den Interviewaussagen auch die Selbstbilder der jeweiligen Akteure zum Tragen (vgl. auch Abschnitt 6.2), wie zum Beispiel:

- die BIA sieht sich als Vertreterin gemeinwohlorientierter Zukunftsstrategien,
- die GEG sieht sich als Vernetzerin der divergierenden Interessen, die sich ihren komplexen Entwicklungsauftrag aber auch zu eigen macht,
- das SUBV sieht sich als Planungsexpert*innen, die zwischen eigenem Fachwissen, politischem Auftrag und Beteiligungsergebnissen abwägen,
- der Beirat sieht sich als gemeinwohlorientierte Vertretung der lokalen Öffentlichkeit, aber auch als Vertretung parteipolitischer Linien

Politische Gremien treffen Entscheidungen

Aus den Interviews wird deutlich, dass die Rolle der politischen Gremien als Entscheidungsträger über die Planungsergebnisse von allen Akteuren akzeptiert ist. Die Erwartung an diese Entscheidung variiert jedoch insofern, dass einerseits die politischen Gremien durch ihren Beschluss offene Konflikte beenden sollen. Andererseits versuchen alle Kollektive – mit unterschiedlichen Ressourcen – ihre Zielvorstellung in diesen Gremien zu platzieren, um deren Umsetzung voranzutreiben (vgl. Abschnitt 6.6).

Die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung bilden sich in den Planungsentscheidungen ab

Trotz der Erfahrungen, dass die Planungsziele während des gesamten Planungsprozesses einer fortgesetzten Aushandlung ausgesetzt sind, teilen die interviewten Akteure die Einschätzung, dass sich Ergebnisse der öffentlichen Beteiligungsveranstaltungen im Planungsergebnis abbilden. Die Einschätzung über das Ausmaß des Einflusses divergiert hierbei allerdings in den einzelnen Statements.

Lernprozesse

In einer Vielzahl von Interviews wird positiv erwähnt, während des Prozesses Neues gelernt zu haben: Über Planungsinhalte, über Handlungsweisen der unterschiedlichen Akteure sowie über Kommunikationsgestaltung und politische Entscheidungsfindung.

In vielen Interviews spielt dieses Lernen und das Kennenlernen der Rollen anderer Akteure eine eher implizite Rolle. Von einigen wird dies jedoch auch ganz explizit artikuliert und zwar einmal aus der Perspektive beteiligter Bürger*innen:

Was ich schon spannend finde [ist die] Rolle von Öffentlichkeit und Beteiligung gegenüber Politik gegenüber Verwaltung. (...) Letztendlich ist das alles in allem ein Rollenspiel. Aber es gibt Akteure, die noch eine besondere Rolle innehaben. Also die Politik in sich mit ihren unterschiedlichen Lobbys, die da vertreten werden von den unterschiedlichen Parteien und Fraktionen. In der Verwaltung die unterschiedlichen Fachplanungen mit ihren Schwerpunktthemen und wie sie da irgendwie auch letztendlich alle um ihr Thema ringen, dass das gut untergebracht wird. (...) [3A_05, 2016, Abs.264]

Aber auch aus der Perspektive von an der Prozessgestaltung verantwortlich Beteiligten wird diese formuliert:

[Der Prozess war] langwierig, erkenntnisfördernd, produktiv. Der Prozess dient unglaublich dazu (wechselseitiges) Verständnis zu bilden für die verschiedenen (..) Akteure. Ich glaube, dass Vertreter der Zivilgesellschaft durch diesen Prozess besser einschätzen können, in welcher Rolle die GeNo sich befindet und welche Rolle sich ein mandatiertes Beiratsmitglied oder ein Bürgerschaftsabgeordneter befindet und in welcher Rolle sich eine Grundstücksentwicklung befindet, die in diesem Feld der wirkenden Kräfte aktiv ist. Ich glaube, dass von Seiten der Parlamentarier ein hohes Maß an Wertschätzung und Verständnis entwickelt wurde für das, was Zivilgesellschaft leistet. Auch dass so eine Projektentwicklungsgesellschaft, [und] dass so ein Beteiligungsprozess einen konstruktiven Beitrag leisten kann, dass ein Verständnis und eine Empathie und Wertschätzung für zivilgesellschaftliches Engagement, auch wenn es vielleicht als Stürmen manchmal empfunden wird, hergestellt wird. [3A_09, 2016, Abs.77-78]

Der Lernprozess drückt dabei auch eine gemeinschaftliche Erfahrung aller Beteiligten aus und wird somit ein identitätsbildendes Element. Diese geteilte Erfahrung erscheint so als Voraussetzung für die konstante Interaktion der Akteure über einen so langen Zeitraum:

Dass so ein Prozess [nach] drei, vier Jahre[n] (..) überhaupt noch funktioniert, da kannst du ja gar nicht sparen mit Komplimenten. Das ist ja schon mal für sich genommen ein Phänomen. (...) [Das] hat auch was damit zu tun, dass wir im Laufe dieses Prozesses viel gelernt haben und dass dieser kollektive Lernprozess auch eine Basis bildet für Einigungsprozesse, die sonst nicht denkbar wären. [EA_03, 2015, Abs.206-207]

In diesem letzten Statement eines Interviewpartners aus der Lokalpolitik entsteht ein Brückenschlag zu deliberativen Prozessen. Die Konfrontation mit Differenz und das Lernen durch Kommunikation verschiedener Standpunkte können Einigungsprozesse ermöglichen. Ähnliches klingt, trotz fortbestehender Kritik an einigen Entscheidungen, implizit auch in anderen Interviews an.

6.4.3 Miteinander – Gegeneinander – Nebeneinander

Der Planungsprozess als bilaterale Interaktion zwischen Organisatoren und Öffentlichkeit

In den Interviews entsteht immer wieder ein Bild von einem Gegenüber aus dem SUBV und der GEG einerseits und den Bürger*innen auf der anderen Seite. Das heißt, das Bild vielgestaltiger Akteurskonstellationen und multilateraler Interaktion im Planungsprozess verschiebt sich im Narrativ immer wieder hin zu einem Bild einer Dualität im Planungsprozess. In diesem Bild sehen sich, im Narrativ der verantwortlichen Organisator*innen des Beteiligungsprozesses, SUBV und GEG einer nicht näher differenzierten Öffentlichkeit gegenüber. Und auch die Interviewten, die sich der BürgerInAktion verbunden fühlen, zeichnen dieses dualistische Bild, in dem die Initiative mit SUBV und GEG um die Planungsziele ringt. In den Interviews werden bei Fragen nach weiteren Akteuren oder Einflüssen zahlreiche andere Kollektive benannt, aber die auf öffentlichen Veranstaltungen präsenten Akteure, prägen das Narrativ dennoch stark.

Die konflikthafte Planung eines Forums aus verschiedenen Perspektiven

Eines der Foren, im März 2015, wird von sehr vielen Interviewpartner*innen als einschneidendes Erlebnis beschrieben. Die Vorbereitungsphase für dieses Forum hat das gegenseitige Vertrauen für viele Beteiligte beschädigt. In Interviews und in der teilnehmenden Beobachtung wird dies immer wieder deutlich. Zur besseren Nachvollziehbarkeit sei dies hier im zeitlichen Kontext der Planung dargestellt.

Nach der „Beteiligungslücke“ in 2013 wurde der Beteiligungsprozess in 2014 wieder intensiviert. In mehreren jeweils thematisch fokussierten Spezialveranstaltungen fanden eine detaillierte Information und Diskussionen statt. Der Rahmen war im Kontrast zu den Foren von 2011-2012 wesentlich kleiner: 40-60 Personen nahmen an diesen Veranstaltungen teil. Es bildete sich ein fester Kern von Interessierten heraus, die kontinuierlich beteiligt waren und die überwiegend in der BIA aktiv waren. Darüber hinaus kamen jeweils einzelne Personen dazu, die sich für die konkreten Themen (Bebauungsplan, Bestandsgebäude, Baugemeinschaften, Energie, Mobilität) interessierten. Als Abschluss fand im Mai 2014 ein sogenanntes Bilanzforum statt.

Parallel hierzu hatte sich die BIA durch ihre zahlreichen Arbeitstreffen als Gruppe formiert (vgl. Abschnitte 6.2 und 6.3). Während der „Beteiligungslücke“ und Anfang 2015 haben Vertreter*innen von GEG und SUBV gelegentlich die Treffen der BIA besucht und dort informiert. Die BIA war inzwischen mit 1-2 Personen im sogenannten Vorbereitungskreis für die öffentlichen Beteiligungsveranstaltungen vertreten. Dieser bestand des Weiteren aus Mitarbeiter*innen der Stadtplanungsabteilung des SUBV, Senatsbaudirektion, GEG, Hamburg Team, Ortsamtsleitung, Moderatoren und externen Beratern.

So hatten sich die BIA Mitglieder in die Planungsthemen eingearbeitet und waren zu Ansprechpartner*innen für GEG und SUBV geworden. Auch wenn die BIA nur für sich in Anspruch nahm, die Ergebnisse der vorausgegangenen Beteiligung (2011-2012) insbesondere in Bezug auf Nachhaltigkeit und soziale Mischung zu vertreten, wurden sie dennoch häufig als Vertreter*innen der Bremer Bürger*innen angesprochen.

Im Vorbereitungskreis entstand der Vorschlag, dass die BIA im Forum vom März 2015, die von ihr formulierten Positionen darstellen können sollte. Die Veranstaltung sollte in Form einer Podiumsdiskussion stattfinden. GEG und SUBV wählten Podiumsteilnehmer*innen aus und schlugen der BIA vor für diese jeweils ein Gegenüber zu benennen. Dieses Runterbrechen auf konfrontative Positionen stieß bei der BIA zwar auf Unverständnis, aber dennoch fanden sich Stellvertreter*innen für das Podium.

Ende Februar wurde das Forum auf der Projektwebsite dann als Perspektivengespräch angekündigt:

Das Neue Hulsberg-Viertel steht kurz vor seinem nächsten Etappenziel: In den vergangenen Monaten wurde der Bebauungsplan durch die Stadtplanung erarbeitet. Die wesentlichen Inhalte und Ziele der Planung sind so weit gediehen, dass sie in ihren Grundzügen vorgestellt werden können.

In einigen Themenbereichen bestehen in der Stadtgesellschaft weiterhin unterschiedliche Positionen und Interessenslagen.

Diese verschiedenen Sichtweisen sollen am 11. März für die Öffentlichkeit und die Politik sichtbar gemacht werden. Ein Perspektivengespräch wird die Ansichten der „BürgerInAktion Neues Hulsberg-Viertel“ und weiterer Akteure der Stadtgesellschaft hinsichtlich der Themen Mobilität, Freiraum und Bestandsgebäude verdeutlichen. Anschließend zeigt das Bauressort, wie im Rahmen einer fachlichen Abwägung den jeweiligen Gemengelagen begegnet wurde und welche Regelungen der B-Plan treffen soll. (GEG & SUBV, 2015)

Kurz vor dem Forum kam es jedoch zum Eklat. Die BIA verweigerte sich, zum Thema Mobilität mit einem Vertreter der Immobilienwirtschaft zu diskutieren, da dies der Gruppe fachlich nicht angemessen zu sein schien. Die BIA schlug eine Überarbeitung des Programmes vor. Dies wiederum wurde von den Verantwortlichen Organisatoren als Versuch verstanden, GEG und SUBV zu erpressen und Einfluss auf die inhaltliche Struktur der Bürgerforen zu nehmen [INTERVIEW EA_06, 2016, Abs.183-184].

Das Forum fand letztlich dennoch mit den Podiumsteilnehmer*innen statt: Verwaltungsmitarbeiter*innen berichteten Sachstände zu verschiedenen Planungsthemen, ein Vertreter eines Immobilienunternehmens stellte Vermarktungsaspekte zu Wohnraum und Tiefgaragen vor, die BürgerInAktion trug (mit verteilten Themen) eine vorbereitete Stellungnahme zu ihren Kernanliegen vor. Die Anspannung war während des Forums deutlich spürbar. So wird das gewählte Setting auch von einer nicht an der Vorbereitung beteiligten Teilnehmerin als unnötig konfrontativ beschrieben:

Das war dieses missglückte Forum, also von der Stimmung her. Das missglückte, wo man auf der einen Seite (..) die offiziellen Akteure der Stadt [hatte] (...), die was gesagt haben und dann konträr sozusagen immer die Meinung der BürgerInAktion. Und das war unglücklich fand ich, weil das dann sofort in so eine Konfrontation ging. (..), Weil ich ansonsten die Beteiligungsprozesse konstruktiv gefunden habe mit allen Abstrichen, die man da auch machen kann (..). Aber das hatte immer etwas eher Aufbauendes, Gestaltendes. Und das fand ich (..) auf einmal so einen Punkt, wo ich gedacht habe, da geht man in Konfrontation - beide Seiten auch - ohne dass das notwendig ist. [INTERVIEW A3_01, 2016, Abs.14]

Die Kontroversen im Vorfeld und die angespannte Atmosphäre während der Veranstaltung, beschädigten das zuvor relativ vertrauensvoll kooperative Verhältnis. Dies in der Interaktion der Akteure immer wieder erlebbar und wird durch die folgende Phase paralleler Diskussionsprozesse noch verstärkt.

Der Veranstaltung folgte kein nachträglicher Bericht auf der Projektwebsite, wie es bei anderen Veranstaltungen bis dato üblich war. Und es fand auch bis zum Februar 2016, als beim Hulsberg-Podium der B-Planentwurf vorgestellt wurde, kein weiteres Forum statt. So blieb letztlich das aus einem ungeklärten Konflikt in der Vorbereitung eines Forums entstandene Misstrauen fortbestehen.

Parallelwelten

In den Interviewaussagen werden lange Phase kommunikativ nahezu entkoppelter Aktivitäten beschrieben. Dies wird mit der Gesamtdauer des Prozesses sowie mit den verwaltungsinternen Bearbeitungs- und Abstimmungsphasen in Zusammenhang gebracht. Hinzu kommt, dass die anfänglich hohe Transparenz im späteren Verlauf des Prozesses deutlich abnimmt. Dabei spielt die Prozessdokumentation auf der Website eine wesentliche Rolle: Während hier anfangs zu allen Foren lange im Voraus eingeladen wurde und diese dann detailliert auf der Website dokumentiert wurden, erfolgen diese Einladungen zunehmend kurzfristiger und die Dokumentation erfolgt sehr zeitversetzt.

Auch während der Ausarbeitung des B-Plans entstand eine solche Entkoppelung, bei der die einzelnen Akteure über längere Zeiträume nicht in offene Diskussionsprozesse eintreten bzw. die Aktivitäten eines Akteurs für die anderen Akteure nicht sichtbar oder nachvollziehbar sind.

Während ein „inner circle“, der so genannte „Jour fixe“ aus SUBV und GEG (sowie gelegentlich die Ortsamtsleitung Östliche Vorstadt) mit der Abstimmung des Bebauungsplans beschäftigt sind, agieren die zivilgesellschaftlichen Initiativen intern und in der Öffentlichkeit. Diese beiden Prozesse werden als wenig vernetzt beschrieben und die Unklarheiten über die jeweiligen Aktivitäten und deren Konsequenzen für das Planungsergebnis verstärken vorhandene inhaltliche Konflikte.

Zwischen dem Forum im März 2015 fanden bis zum Inkrafttreten des Bebauungsplanes im Juni 2018 lediglich zwei öffentliche Veranstaltungen (26.02.2016; 14.06.2017) im Beteiligungsprozess statt. Im Kontrast zu vielen der vorangegangenen Veranstaltungen hatten diese überwiegend Informationscharakter.

Das SUBV arbeitete in dieser Zeit intensiv an den Planungsdetails, stimmte die Positionen der Fachabteilungen miteinander ab und führte kontroverse Verhandlungen mit anderen Akteuren.

Die BürgerInAktion (BIA) erarbeitete in diesem Zeitraum Stellungnahmen (März und September 2015, Dezember 2017 sowie Mai 2018), organisierte einen kritischen Stadtspaziergang, nahm an den öffentlichen Beiratssitzungen teil, gab Interviews und veröffentlichte Presseerklärungen. Die intensive Auseinandersetzung mit den Planungsinhalten wird in diesen Aktivitäten deutlich artikuliert. Auf Seiten der BIA hat von 2011 an eine fachliche Qualifizierung stattgefunden. Nach dem März 2015 fand jedoch kein weiterer öffentlicher Diskussionsprozess statt, in dem die mit angeeignetem Fachwissen vorgetragene Positionen eine fachliche Erwiderung erhielten. Auch Engagierte aus der Stadtteilgenossenschaft Hulsberg sowie aus einigen Baugruppen waren in der BIA aktiv und beschäftigten sich aus der Perspektive von Wohnprojekten intensiv mit den Planungsinhalten. So wusste das Kollektiv zwar einerseits von den hinter den Kulissen ausgetragenen Interessenskonflikten zwischen Verwaltung, Politik und Verbänden, hatte aber andererseits keinerlei inhaltlich konkrete Informationen über die jeweiligen Positionen oder Forderungen. Die von der BIA in den Spezialveranstaltungen vorgebrachten Positionen wurden dort gehört, führten aber nicht zu verbindlichen Entgegnungen. Die weiteren Stellungnahmen, wurden zur Kenntnis genommen. Es gab auch durchaus Einzelgespräche von Akteuren (BIA, Politik, GEG, Verwaltung) miteinander, aber es fand kein direkter Aushandlungsprozess statt. So konnte die BIA nur auf indirektem Wege versuchen, ihre Positionen in die Planung einzubringen (hierzu vgl. auch Abschnitt 6.6). Die innerhalb der BIA entwickelten Diskussions- und Handlungsstrukturen (vgl. Abschnitt 6.2) ermöglichten eine kontinuierliche Arbeit der Gruppe. Diese Arbeit war jedoch von den, von der Verwaltung koordinierten Aushandlungsprozessen bzw. von Verhandlungen der Vorentscheider-Gruppen (vgl. Abschnitt 7.1.3) entkoppelt.

Das Nebeneinander-Agieren der Akteure wird von den Interviewpartner*innen, die vorher engagiert an den Foren teilgenommen haben und nun zum Teil in der BIA mitarbeiten, einerseits als Phase eigener Lern- und Diskussionsprozesse aber auch als Desillusionierung beschrieben. In der Verwaltung hingegen ist diese Phase eher von routiniert professionellem Handeln geprägt. Durch die langen Verzögerungen gerät die Planung zum Neuen Hulsberg-Viertel hier auch zunehmend in Konkurrenz zu anderen Planungsprozessen.

6.5 Konflikte und Allianzen zu den inhaltlichen Zielen der Planung

Die Planungskultur entsteht nicht ohne konkrete Planungsthemen, denn die Interaktionsprozesse bleiben immer mit den verhandelten Inhalten verknüpft. So bilden die an einem kommunikativen Planungsprozess Beteiligten ein gemeinsames Interessenkollektiv. Also ein Kollektiv, das dadurch charakterisiert ist, dass die Beteiligten ein gemeinsames Interesse verfolgen (Hansen, 2011, S. 161). Dieses Kollektiv ist ein „Kollektiv zweiten Grades“ und setzt sich aus heterogenen Kollektiven zusammen (Hansen, 2011, S. 174). In einem Planungsprozess bedeutet das: Die Beteiligten verbindet das Interesse, das Planungsvorhaben zu entwickeln, wenn auch – je nach Planungsfall – mit mehr oder weniger divergenten Zielvorstellungen (vgl. auch Wolff, 2016b in Abschnitt 2.4).

Im Planungsprozess zum Neuen Hulsberg-Viertel bestand von Anfang an ein gewisser Grundkonsens über die Ziele für Entwicklung des Gebietes. Bereits Jahre vor Beginn eines öffentlichen Beteiligungsverfahrens hatte sich der örtliche Beirat mit möglichen Entwicklungszielen für das Gelände des Klinikums Mitte befasst und hierbei interessierte Anwohner, Lokalpolitiker*innen und lokale Initiativen

aktiviert. Diese Aktivitäten waren auch eine Grundlage für den späteren Beschluss der Bremer Stadtbürgerschaft.

Als wesentliche Ziele wurden formuliert (Bremische Bürgerschaft, 2010b, S. 2) :

- Die Errichtung eines nutzungsgemischten Quartiers für Wohnen und nicht störendes Gewerbe
- die Berücksichtigung ökologischer Belange für Bau, Verkehr und Energie
- das Ermöglichen einer Vielfalt von Wohn- und Eigentumsformen, Projekten gemeinschaftlichen Wohnens und zukunftsweisender Wohntypen.
- Der Auftrag zu einem Beteiligungsverfahren, das über den Beitrag zu dem konkreten Projektvorhaben hinaus Erfahrungen für weitere Projekte nutzbar macht.

Diese Aussagen bilden neben den übergeordneten politischen Zielen des Senats auch die im Stadtteil formulierten Interessen ab. Diese wurden bereits vor Beginn des Beteiligungsverfahrens durch den Beirat Östliche Vorstadt sowie durch eine (vom Beirat initiierte) örtliche Projektgruppe formuliert.

Bereits von 2006-2007 organisierten der Beirat zusammen mit der Architektenkammer, der AG Klinikum und der Feministischen Organisation von Planerinnen und Architektinnen (FOPA) eine Veranstaltungsreihe und einen Ideenworkshop (Beirat Östliche Vorstadt, 2007, S. 2; Ortsamt Mitte Östliche Vorstadt, 2007). Die dort diskutierten Themen und die im Ergebnis vertretenen Ansätze finden sich im späteren Senatsbeschluss wieder.

Durch die Bedeutung des Geländes für den Stadtteil, die vorausgegangene lokale Initiative und wegen der relativ breiten Zustimmung zu den von der Bremer Stadtbürgerschaft formulierten Planungszielen besteht früh eine Identifikation mit dem Projekt.

Für die Ausgangskonstellation lässt sich daher ein hoher Grad an konsensualen Positionen unter den bereits zu Beginn involvierten Akteuren feststellen. Diese äußern sich auch im gemeinsamen diskursiven Repertoire, mit dem die Inhalte während der öffentlichen Veranstaltungen verhandelt werden. Grundbegriffe der Diskussion wie die nachhaltige Stadtentwicklung, der Erhalt historischer Bausubstanz, die Schaffung bezahlbaren Wohnraums, das Ermöglichen von Baugruppenprojekten oder der Erhalt des Grünraums sind von Anfang an Bestandteil der öffentlichen Diskussion unter den Anwesenden auf den Foren. Damit besteht bereits zu Beginn des Planungsprozess eine etablierte Kommunikationsgrundlage und ein Referenzrahmen für die Planungsziele.

Jedoch werden durch die Konkretisierung der Planungsziele bei manchen Themen vorhandene Konflikte deutlich. In einigen Fällen haben Kollektive von vorne herein divergierende Zielvorstellungen. In anderen Fällen jedoch erwachsen die Konflikte aus Abwägungen verschiedener konsensualer Ziele untereinander. Solche Zielkonflikte sind zum Beispiel: Dichte (die auch implizit für das Ermöglichen kostengünstigen Bauens steht) versus Erhalt des Baumbestandes. In der Debatte um die Inhalte entstehen je nach Thema und Kommunikationsarena unterschiedliche Konstellationen aus dabei aktiven Kollektiven und deren Allianzen. An den Diskursen über diese Konfliktthemen wird deutlich, dass die jeweiligen Kollektive entsprechend ihren eigenen Vorstellungen (Kultur) argumentieren, um ihre Ziele innerhalb der Diskussion im Planungsprozess zu befördern. Diese Argumentationslinien bzw. das Verweben dieser Muster in komplexeren Zielkonflikten sind charakteristisch für die projektspezi-

fische Planungskultur. Einige der Diskurse sind auch außerhalb des jeweiligen Planungsprozesses wieder zu finden, wie z.B. Diskurse um Nachhaltigkeit und Mobilität. So entsteht eine Verzahnung der Planungskultur mit anderen kulturellen Kontexten.

Für diese Arbeit wurde der Planungsprozess bis zum Inkrafttreten des Bebauungsplans 2018 beobachtet. Im Laufe der Entwicklung der Planung entstanden detailreiche Diskussionen, um einzelne Planungsthemen. Im Folgenden werden kurz die wesentlichen Konfliktfelder und die wesentlichen Positionen dazu beschrieben. Hieran anknüpfend werden anschließend die kommunikativen Aspekte dieser Zielkonflikte eingehender untersucht (vgl. Abschnitte 6.5.2. und 6.5.3.).

6.5.1 Konfliktfelder in der Planung für das Neue Hulsberg-Viertel

Mobilität:

Es bestand ein Konsens darüber den ruhenden Verkehr in Quartiersgaragen zu konzentrieren, den motorisierten Individualverkehr (MIV) durch Mobilitätsmanagement zu reduzieren und den öffentlichen Raum für Fußgänger*innen und Radfahrer*innen attraktiv zu machen. Der Dissens bestand bei der genauen Zahl für den Stellplatzschlüssel und darüber ob Tiefgaragen möglich sein sollen. Des Weiteren wurde die Größe der Hochgarage für das Klinikum kontrovers diskutiert, da dessen Berechnung erfolgte, ohne dass die GeNo ein Mobilitätskonzept entwickelt hatte.

Erhalt des Baumbestandes:

Es bestand Konsens darüber, dass der Erhalt des prägenden Baumbestandes angestrebt werden soll. Dissens bestand über die Interpretation dieser Aussagen:

a) Divergierende Haltungen: Einerseits gab es eine das Problem rein numerisch erfassende Haltung nach der gefällt Alt-Bäume durch Neupflanzungen gleichwertig ausgeglichen werden können. Dabei wurde auch die Berechnung dieses Ausgleichs kontrovers diskutiert. Demgegenüber steht eine Haltung, die die Bäume als „Landschaft“ versteht und nicht als zählbare Objekte. Dies impliziert, dass der Alt-Baumbestand vorgeht und dass dessen Qualitäten nicht durch Neupflanzung äquivalent ersetzt werden können.

b) Zielkonflikt mit unterschiedlicher Bewertung: Der Konflikt bestand in der Frage wie eine Zielsetzung zum Baumerhalt gegenüber anderen Zielen bewertet werden soll. Die Bestandsbäume schränken die mögliche Dichte ein und ein zusätzlicher Baumerhalt würde eine Veränderung der städtebaulichen Figur des Entwurfes erfordern.

Soziale Mischung:

Es bestand ein Konsens darüber, dass ein gemischtes Quartier erwünscht ist. Der Dissens entstand in der Interpretation dieses Ziels: Die Frage nach der Höhe des Anteils geförderten Wohnungsbaus war lange Konfliktpunkt. Divergent war auch die Einschätzung dazu, wieviel hochpreisigen Wohnungsbau das Quartier verträgt bzw. zur Quersubvention benötigt. Ebenso divergent sind die Einschätzungen, ob verhindert werden sollte, dass nach Marktgesichtspunkten eine Zonierung innerhalb des Quartiers stattfinden kann.

Erhalt des Bettenhauses:

Das sogenannte Bettenhaus (Bestandgebäude des Klinikums) steht derzeit nahe der für die größte Quartiersgarage vorgesehenen Fläche. In allen städtebaulichen Entwürfen des Gutachterverfahrens blieb es erhalten. Nach einer ersten Überarbeitungsphase stellte das SUBV eine Alternative vor: Den

Abriss des Bettenhauses und den Bau einer sogenannten Mantelbebauung, um mehr Volumen für die Quartiersgarage zu erhalten sowie um entlang der grünen Mitte eine einheitlichere Fassade herzustellen. Parallel zu dieser Entwicklung entstand eine Initiative, die das Bettenhaus erhalten will und als Baugemeinschaft dort kostengünstiges Wohnen ermöglichen möchte. 2014 wurde mit diesem Ziel eine Genossenschaft gegründet. Da der Erhalt des Bettenhauses attraktiver wird, wenn das Parkhaus daneben so klein wie möglich ist, verknüpft sich die Kontroverse um den Erhalt des Gebäudes mit der Forderung nach einem Mobilitätskonzept der GeNo. Diskutiert wird auch die technische Machbarkeit und finanzielle Tragbarkeit der Umnutzung.

Erlöserwartung:

Die Problemlage ist den Beteiligten bekannt. Die GeNo strebt einen hohen Erlös an, um ihre finanzielle Situation nicht weiter zu schwächen. Andererseits wurde von Anfang an vermittelt, dass die Entscheidung über anzustrebende Verkaufserlöse letztlich eine politische Willenserklärung sei. Dabei wurden als Ziel für einen hohen Erlös formuliert: Möglichst hohe Dichte und ein größerer Anteil hochpreisigen Wohnens (u.a. mit angegliederten Tiefgaragen). Demgegenüber stehen andere formulierte Projektziele wie: Ein hoher Grünanteil und somit weniger Dichte; ein hoher Anteil an gefördertem Wohnungsbau sowie ein festgesetzter Anteil von Baugemeinschaften, die ihre Grundstücke via Konzeptvergabe erhalten, statt nach Höchstgebot.

Manche dieser Konflikte sind durch das Inkrafttreten des Bebauungsplanes inzwischen abschließend entschieden, andere Konflikte werden bis heute (2020) fortgeführt.

In diesen Konflikten ist eine Vielzahl von Kollektiven aktiv. Die hier dargestellten Positionen basieren auf den Erkenntnissen aus teilnehmender Beobachtung, Dokumenten und Interviews. Darüber hinaus lassen sich weitere Positionen und Interessen bei weiteren Akteuren vermuten. In einem Planungsprozess sind nicht alle „Schichten der Kommunikation“ (Fugmann, Ginski, Selle & Thissen, 2018b, S. 12–13) zugänglich, sondern lediglich die öffentlich artikulierten und dokumentierten Positionen der Akteure sowie die Aussagen der Interviewpartner*innen.

Auf dieser Grundlage werden in den folgenden Abschnitten die argumentativen Bezüge sowie die wechselnden Konstellationen von Kollektiven als Bestandteil der Planungskultur herausgearbeitet. Dies wird anhand zweier Themenfelder gezeigt:

In Bezug auf das Thema der **Erlöserwartung** zeigt sich sehr deutlich, dass es in den unterschiedlichen kommunikativen Kontexten und Kommunikationsformaten auch sehr verschieden behandelt wird. Somit wird die Divergenz in der Kommunikation und Zielformulierung als Bestandteil der Planungskultur deutlich. Gleichzeitig zeigt sich an diesem Beispiel, dass auch bei einem sehr hohen Maß an Transparenz im Prozess dennoch einige zentrale Abwägungs- oder Aushandlungsprozesse, für die meisten beteiligten Kollektive, in einer Black Box stattfinden. Obwohl eine gemeinsame Planungskultur besteht, scheinen kollektivinterne Handlungsmuster und Kommunikationsregeln, dazu zu führen, bestimmte Prozesse nicht öffentlich zu erläutern. Das heißt, auch diese Black Boxes stellen sich als immanenter Bestandteil der Planungskultur dar (vgl. folgender Abschnitt).

In Bezug auf den Konflikt um **Mobilität** lässt sich zeigen, wie einerseits innerhalb eines Themas variierende Allianzen entstehen und wie die verschiedenen Akteure eigene Argumentationslinien entwickeln, die den Konflikt in unterschiedliche Sinnkontexte einordnen (vgl. Abschnitt 6.5.3).

6.5.2 Divergenz der kommunikativen Kontexte am Beispiel des Themas Erlöserwartung

Mit der Diskussion um den erzielbaren Erlös bzw. den angestrebten Erlös verknüpfen sich nahezu alle anderen Konfliktthemen. Im folgenden Abschnitt wird die Behandlung des Themas in zwei der Kommunikationsarenen des Planungsprozesses betrachtet:

1. Die öffentlichen Veranstaltungen des Beteiligungsprozesses (Teilnehmende Beobachtung der Foren und Spezialveranstaltungen) sowie deren Dokumentation auf der Projektwebsite (www.neues-hulsberg.de) und in der Tagespresse.
2. Die Sitzungen der politischen Gremien, die über Planungsziele und Bebauungspläne entscheiden. Diese wurden ausgewertet mittels Dokumentenanalyse für Senat, Bürgerschaft und Deputation (Beschlussvorlagen und Protokolle). Ergänzt werden diese durch eigene Mitschriften aus der teilnehmenden Beobachtung an einzelnen Sitzungen, Berichte auf der Projektwebsite und in der Tagespresse.

Öffentliche Veranstaltungen des Beteiligungsprozesses und Projektwebsite:

Die immobilienwirtschaftlichen Interessen sind in den Foren und Spezialveranstaltungen des Beteiligungsverfahrens nicht Thema einer eigenen Veranstaltung. Es wurde jedoch im September 2011 als Querschnittsthema benannt (Selle, 2011).

Im Bericht zur Auftaktveranstaltung im April 2011 heißt es:

Von Seiten des Finanzressorts wurden zum jetzigen Zeitpunkt keine Zahlen genannt, wie hoch ein potenzieller Verkaufserlös ausfallen sollte. Man solle das Neue Hulsberg Viertel vielmehr als ein mehrfaches Geschenk betrachten an die Bürger, das Krankenhaus und die Stadt. Es gilt nun alle Potenziale dieses Geschenks ausgewogen zu nutzen. (GEG & SUBV, 2011, S. 2)

Die immobilienwirtschaftliche Betrachtung der Quartiersentwicklung wurde allerdings in einem Forum (zur städtebaulichen Einbindung des neuen Quartiers am 08. September 2011) explizit thematisiert. Dort wurde ein immobilienwirtschaftliches Gutachten vorgestellt, auf dessen Basis eine Setzung auf etwa 160.000 m² Bruttogrundfläche (BGF) für das Quartier erfolgte. Argumentativ wurde so mit der Begründung, dass nur bei dieser relativ hohen Dichte die Schaffung bezahlbaren Wohnraums möglich sei, ein Verhältnis von Freiraum zu bebauter Fläche gesetzt. Diese Annahme bildete eine der Verständigungsgrundlagen in den öffentlichen Foren.

Im genannten Gutachten wurde damals von einem Bruttoerlös von 38-54 Mio. € ausgegangen (nach Abzug der Erschließungskosten ein Nettoerlös von 15-30 Mio. €). Dem stehen bei der GeNo höhere Buchwerte für das Gelände gegenüber (54 Mio. €). Für den Ausgleich der Differenz solle von Seiten der Politik eine Lösung gefunden werden. Diese Aussage mit der Bekundung, dass hierzu ein politischer Wille bestehe, wurde während aller öffentlichen Veranstaltungen aufrechterhalten.

Das Spannungsfeld, in dem diese politische Lösung angesiedelt ist, wurde bereits im April 2011 einmal auf der Website beschrieben:

Auf der einen Seite soll der Erlös zur langfristigen Stabilisierung und Finanzierung des Klinikums Bremen Mitte beitragen. Auf der anderen Seite steht der Wunsch nach dem größtmöglichen Erhalt von bestehenden (und zum Teil denkmalgeschützten) Gebäuden, eine klimaneutrale Entwicklung, eine ausgewogene Mischung von Alters- und Einkommensgruppen, sowie eine gelungene Integration des Krankenhauses in ein dicht besiedeltes Wohngebiet mit ambulanten Ärztezentren, altersgerechtem Wohnen und Möglichkeiten der aktiven Freizeitgestaltung. (GEG & SUBV, 2011, S. 1)

In der Auslobung des städtebaulichen Gutachterverfahrens wird die Erlöserwartung im Zusammenhang mit der im Gutachten errechneten Maß der Bebauung benannt (GEG & SUBV, 2012b).

Im Laufe des Planungsprozesses stiegen die allgemeinen Immobilienpreise stark und die finanzielle Situation der GeNo verschlechterte sich. Diese Situation wird zwar durchaus in Wortbeiträgen bei öffentlichen Veranstaltungen ausgesprochen, aber nicht explizit auf die Agenda dieser öffentlichen Veranstaltungen gesetzt.

Dies spiegelt sich auch in der Dokumentation der Veranstaltungen auf der Projektwebsite. Die Erlöserwartungen erscheinen hier überwiegend als „abstraktes“ haushaltspolitisches Problem.

Erst wieder in der Dokumentation des Hulsberg-Podiums (26.02.2016), der öffentlichen Veranstaltung zur Vorstellung des Bebauungsplanentwurfes, wird explizit benannt, dass einige der Forderungen aus dem Beteiligungsprozess im Gegensatz zum Interesse der GeNo an hohen Verwertungserlösen stehen (GEG & SUBV, 2016b). In der Bremer Tageszeitung Weser Kurier wird im Anschluss an die Veranstaltung berichtet: „Nicht zu unterschätzen ist offenbar auch der finanzielle Druck. Die GEG plant in diesem Jahr den Einstieg in erste Verkaufsverfahren für Grundstücke. ‚Wir haben natürlich eine Erwartungshaltung‘, sagte Finanzstaatsrat Strehl zum erhofften Erlös. Das Geld solle nicht zuletzt der Geno ‚aus ihrer Lage helfen‘“ (Fischer, 2016).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Gemengelage zwar einerseits klar kommuniziert wurde, andererseits aber stets ein Verweis auf die politische Arena stattfand. Inwieweit das SUBV hier von Seiten der Politik klare Vorgaben in den Abwägungsprozessen erhielt, bleibt völlig unklar. Während der öffentlichen Veranstaltungen stehen die anderen inhaltlichen Ziele und Konflikte im Vordergrund der Diskussionen. Und selbst, wenn diese Themen argumentativ mit dem Thema der Erlöse verbunden wurden, erschien es dennoch als ein Thema, das unabhängig von den anderen Zielen letztlich zwischen politischen Entscheidungsträgern ausgehandelt werden würde. So dass zwar einerseits Projektziele als „vereinbart“ galten, andererseits aber im Raum stand, dass die politisch Verantwortlichen über die mindestens zu erzielenden Erlöse am Ende des Prozesses je nach Haushaltslage und dem politischen Willen, ein Defizit zugunsten anderer Projektziele wie Nachhaltigkeit und bezahlbarem Wohnraum hinzunehmen, noch entscheiden würden. Für aufmerksame Teilnehmer*innen der Foren war das Spannungsfeld durchaus deutlich. Für reine Leser*innen der Projektwebsite ist die Thematik der Erlöserwartungen nicht als zentrales Thema erkennbar.

In den **Dokumenten politischer Gremien** (Deputation) wird das Thema Erlöserwartung sehr explizit behandelt. Dort werden die Einflüsse anderer Planungsentscheidungen in Bezug zu möglichen Erlösen gesetzt, insbesondere die Erhöhung der BGF.

Während im politischen Beschluss der Bremer Bürgerschaft im Dezember 2010 überwiegend inhaltliche Planungsziele formuliert werden, setzte der Senat in seinem Beschluss vom Juni 2010 ökonomische Eckpunkte der Planung für das Neue Hulsberg-Viertel fest. Bei der Realisierung der städtebaulichen und wirtschaftsstrukturellen Ziele soll durch entsprechende Verwertung und Entwicklung des Grundstücks eine Erlösmaximierung erreicht werden, um so eine Überschuldung des Klinikums zu vermeiden (GEG & SUBV, 2016a, S. 1).

Der Senatsbeschluss von 2010 beauftragt das SUBV auch in Abstimmung mit anderen Senator*innen „dem Senat ein Entwicklungs- und Vermarktungskonzept incl. Kosten- und Erlösplanung zur Entscheidung vorzulegen“ (SUBV, 2016a, S. 1).

In einem Sachstandsbericht an die Baudeputation wird benannt, welche Akteure oder Kriterien Einfluss auf die Planung genommen haben:

Der Wettbewerbsbeitrag wurde seit diesem Zeitpunkt weiterentwickelt und präzisiert. Neben den im Protokoll der Jurysitzung festgehaltenen Empfehlungen, sind Erkenntnisse aus der fachlichen Beratung von SUBV und GEG, Vorschläge aus dem Beteiligungsprozess sowie immobilienwirtschaftliche Überlegungen in die fachliche Weiterentwicklung eingeflossen. (SUBV, 2015b, S. 1)

In der Senatsvorlage vom 10.05.2016 wird es dann als Erfolg der GEG dargestellt, dass es ihr gelungen sei

im Rahmen der städtebaulichen Entwicklung der Flächen und der Entwicklung des Bebauungsplanes in Zusammenarbeit mit dem Senator für Umwelt, Bau und Verkehr das Erlöspotential der Freimachfläche wesentlich zu optimieren, u. a. indem eine Erhöhung der Bruttogeschossfläche um über 20% im Vergleich zum ausgewählten städtebaulichen Entwurf erreicht werden konnte. (SUBV, 2016a, S. 5)

Die in der Planung angestrebte BGF beträgt nun 201.000 m². Besonders hervorgehoben wird, dass die aktuelle Werteinschätzung für die frei werdenden Flächen „mit einem Wert von ca. 72,5 Millionen Euro alle bisherigen Erlöserwartungen deutlich übertrifft (SUBV, 2016a, S. 5).“ Im Jahr 2018 sind hieraus dann laut einem Bericht des Weser Kuriers 84 Mio. € geworden (Theiner, 2018a).

In der Beschlussvorlage zur Auslegung des Bebauungsplans werden auch andere Konflikte relativ detailliert aufgegriffen. Durch die aufgeführten Einwendungen von TÖB wie GeNo oder BREPARK wird auch die Querverbindung zwischen einzelnen Konfliktfelder deutlich z.B. Tiefgaragen und Erlöserwartung.

Nach der Auslegungsphase 2016 werden die Stellungnahmen bearbeitet. Der städtebauliche Plan wird entwickelt bzw. zwischen GEG, GeNo und SUBV ausgehandelt. Im Mai 2018 liegt ein Beschlussvorlage für die Baudeputation vor (SUBV, 2018c). Hier werden auch die Stellungnahmen der Behörden und der Träger öffentlicher Belange benannt sowie die Entscheidungen des SUBV erläutert. Sie sind als Stellungnahme der Baudeputation formuliert. Auch in diesen Stellungnahmen wird an einigen Stellen das Thema der Erlöserwartung explizit benannt. Insbesondere die GeNo verknüpft das Thema mit dem geplanten Anteil an geförderten Wohnungsbau, der Vermeidung von Tiefgaragen, erforderlichen Flächen für Schulen sowie mit dem Erhalt von 10 Bestandsgebäuden. Mit Bezug auf einen Bericht der GEG an den Senat (vom 03.05.2016) werden Erlöszahlen für WORST CASE (72,5 Mio. €) und BEST CASE (84 Mio. €) Szenarien benannt und die vorgenannten Punkte als erlösmindernde Kriterien beschrieben (SUBV, 2018c, S. 20). In der Stellungnahme der Baudeputation argumentiert das SUBV gegen die Forderung der unbedingten Erlösmaximierung mit den anderen durch den Bürgerschaftsbeschluss von 2010 geforderten Aspekten der Stadtentwicklung und relativiert somit das Ziel der Erlösmaximierung gegenüber dem Gemeinwohl (SUBV, 2018c, S. 44). An diesem Beispiel zeigt sich ein der Dokumenterstellung vorausgehender Aushandlungsprozess, der im Hintergrund bleibt. Im Dokument werden zentrale Argumentationsstränge dargestellt. Auch diese zeigen deutlich die komplexen Abhängigkeiten der Planungsziele mit ihren inhärenten Zielkonflikten.

Die Stellungnahmen privater Einwender*innen und Initiativen wurden nicht unmittelbar in die Dokumente integriert. Sie sind in einem öffentlich nicht zugänglichen Anhang aufgelistet (SUBV, 2018c, S. 73). Eine weitere 42-seitige Anlage listet jedoch die nach Themen zusammengefassten Antworten auf die Einwendungen detailliert auf (SUBV, 2018c, S. 135–176). Die Konflikte, zu denen die Einwender*innen Stellungnahmen, sind Teil eines öffentlichen Dokumentes. Benannt wurden in der Stellungnahme des SUBV zu diesen Einwendungen folgende Themen: Umgang mit Bestandsgebäuden

insbesondere Erhalt des Bettenhauses), Dichte, Ausstattung mit Kitas und Schulen, Anteil geförderter Wohnungsbau, Genossenschaften, Baumbestand und öffentliche Grünflächen, Klimaschutz und Regenwassermanagement, Mobilität (Mobilitätskonzept Klinik und Klinikgarage, Hochgaragen, Tiefgaragen, Erschließungsbügel, Fuß- und Radwegeverbindungen). Ohne dass klar wird, ob in den Einwendungen selbst eine Verknüpfung zu den Erlöserwartungen hergestellt wurde, erfolgte dies in den Antworten zumindest nicht.

Aus der Forschungsperspektive entsteht durch die detaillierte Reaktion auf die Einwendungen eine große Transparenz zu den Abwägungsprozessen. Die vom SUBV vorbereiteten Beschlussvorlagen und Berichte für die Baudeputation bieten eine differenzierte Darstellung unterschiedlicher Positionen zu den Planungsthemen. Diese Möglichkeit der Information zu den Inhalten und Zielkonflikten der Planung ist kennzeichnend für den Planungsprozess zum Neuen Hulsberg-Viertel. Sie resultiert dabei auch aus dem großen öffentlichen Interesse an diesem Projekt.

Somit ist die Transparenz durchaus als Merkmal der projektspezifischen Planungskultur des Neuen Hulsbergviertels anzusehen.

In Frage steht, wie sich diese Transparenz für die einzelnen Kollektive darstellt. Die Dokumente werden gezielt für die Mitglieder des jeweiligen politischen Gremiums hergestellt, um eine Entscheidungsgrundlage zu schaffen. Sie sind zwar auch öffentlich zugängliche Dokumente und werden in diesem Wissen erstellt, dennoch ist davon auszugehen, dass sie für die Öffentlichkeit nicht ohne weiteres sichtbar sind. Denn obwohl die Dokumente faktisch auf den Webseiten des Senats online zugänglich sind, ist davon auszugehen, dass nur sehr wenige Personen eine solche Recherchearbeit leisten.

In den Protokollen der Baudeputation werden Redebeiträge der Gremiumsmitglieder dokumentiert. Es findet jedoch keine weitergehende Diskussion statt. Zu einigen Beschlussfassungen sind Positionierungen einzelner Politiker*innen dokumentiert. Insbesondere die Mitglieder des Beirates melden sich hier zu Wort. Im Wesentlichen handelt es sich jedoch um (parteipolitische) Statements und nicht um Beiträge zu einer Sachdebatte. Es wird offensichtlich, dass die Aushandlung im Vorfeld in anderen Kommunikationskontexten stattgefunden hat (vgl. 7.1.3). Wer hier im Detail involviert war und wie diese Aushandlung zustande gekommen ist, bleibt intransparent und erschließt sich höchstens Insidern der politischen Arena.

So wird in der **Gegenüberstellung der Kommunikationskontexte** deutlich, dass die Aushandlung von Zielkonflikten zwischen TÖB, Behörden, SUBV und Politik in einer, gemeinsamen Spielregeln folgenden, formalisierten Weise stattfindet. Einerseits werden die Positionen und Argumente der beteiligten Kollektive durch die Mitarbeiter*innen des SUBV transparent dokumentiert. Andererseits finden Verhandlungen innerhalb einer Black-Box statt, die weder der allgemeinen Öffentlichkeit noch allen am Planungsprozess beteiligten Kollektiven offen steht.

Die Aushandlung von Zielkonflikten zwischen den Anwesenden aus den öffentlichen Foren, sozialen und politischen Initiativen (sofern nicht TÖB) mit SUBV und Politik, sind hingegen weniger differenziert, im Hinblick auf fachliche Abwägungskriterien, dokumentiert. Die Dokumentation der Ergebnisse liegt auch hier weitgehend in den Händen des SUBV. Hinzu kommen Veröffentlichungen der Initiativen selbst und Presseberichte. Dennoch findet in diesem Kommunikationskontext keine transparente Dokumentation der Abwägungs- und Entscheidungsprozesse statt. Die Stellungnahmen von

TÖB und SUBV zum Bebauungsplanentwurf übernehmen in einigen Konflikten eine Stellvertreterrolle. Aber die persistierenden Konflikte, die nicht durch Konsensformulierung aufgelöst werden konnten, werden nicht in einem gemeinsamen Kommunikationskontext entschieden. Dies ist im Ansatz der informellen Beteiligung bereits immanent als Unschärfe darüber enthalten, inwieweit überhaupt ein Aushandlungsprozess stattfindet. Da Beteiligung als konsultative Beteiligung verstanden wird, bleibt die Entscheidungsbildung einseitig auf Seiten von Politik, ohne dass eine formalisierte Begründung der Abwägung erforderlich wird.

Am Beispiel des Themas Erlöserwartung werden so weitere Aspekte der Planungskultur des Neuen Hulsberg-Viertels deutlich. Planungskonflikte werden in verschiedenen Kommunikationskontexten verhandelt. Dabei verschiebt sich die Kontextualisierung und Bewertung der jeweiligen Konfliktthemen sowie die Tiefe der inhaltlichen Auseinandersetzung. Auch finden in einigen der Arenen nur entscheidungslose Erörterungen statt, in anderen kommt es zu (oft reglementierten) Entscheidungsfindungen.

6.5.3 Kontroversen zur Mobilität - Argumentationslinien und Kontextualisierung

Ein weiteres charakteristisches Element der Planungskultur ist es, dass trotz der gemeinsamen Diskussionen mit den dazugehörigen Standardisierungen die divergenten Referenzsysteme der einzelnen Kollektive erhalten bleiben. Dies zeigt sich an den unterschiedlichen Argumentationslinien und der divergenten Einordnung der Themen. Dies wird im Folgenden am Diskurs zu den Themen Mobilität, Stellplatzschlüssel und Tiefgaragen verdeutlicht.

Die Untersuchung der Argumentationen der einzelnen Akteure erfolgt auf der Basis der Dokumente der politischen Gremien, der Online-Veröffentlichungen der einzelnen Akteure, der Auswertung der Interviews. Diese Informationen werden ergänzt durch die Ergebnisse der teilnehmenden Beobachtung. Die Analyse knüpft dabei an die Methoden der Wissenssoziologischen Diskursanalyse an (vgl. Abschnitt 3.4). Aus den Dokumenten und Interviews wurden Passagen, in denen Argumentationen zum untersuchten Thema vorkommen, extrahiert. Bei der Untersuchung auf wiedererkennbare Argumentationsmuster wurden verschiedenen Dimensionen der Argumentation identifiziert:

- Die Kontextualisierung des Problems
- Die Konstruktion kausaler Zusammenhänge in der Argumentation
- Die als Rechtfertigungsgrundlage benannten Instanzen
- Das als Maxime ausgedrückte Verständnis davon, wie Planungsziele definiert werden sollten

Dabei lässt sich zunächst feststellen, dass auch hier das Konfliktfeld in den jeweiligen kommunikativen Arenen unterschiedlich behandelt wird:

- Auf der Website werden alle relevanten Themen benannt. Jedoch kaum komplexe Argumentationen dargestellt. Obwohl die Konfliktfelder explizit benannt sind, werden Zielkonflikte nur vereinfacht dargestellt. Zum Beispiel wird als Argument für Tiefgaragen und für die Notwendigkeit von Baumfällungen relativ pauschal die städtebauliche Qualität angeführt.
- In den Dokumenten der politischen Gremien werden die Konfliktthemen in Form von Stellungnahmen der Behörden und TÖB erfasst sowie die Argumentationslinien des SUBV dargestellt. Positionen und Argumentationslinien anderer Akteure tauchen nur indirekt in den Berichten des SUBV in den Beschlussvorlagen auf.

- In den Interviews werden alle Konflikte benannt und argumentierend erläutert. Die Argumentationslinien der Akteure sind hier sehr unterschiedlich. Auch der Kontext, in dem sie die einzelnen Konflikte verorten, variiert.

Identifizierung der unterschiedlichen Argumentationslinien

In der Querauswertung aus allen Materialien wird sichtbar, dass die Argumentationen zum Thema Mobilität von den verschiedenen Akteuren, entsprechend deren spezifischer Perspektive auf das Problem, sehr unterschiedlich geführt werden.

Eine charakteristische Dimension der einzelnen Argumentationsketten ist die Kontextualisierung des Problems. Die zum Thema Mobilität vorgebrachten Argumente wurden in verschiedene Sachkontexte bzw. in andere übergeordnete Diskurse eingeordnet.

Die Argumentationen zum Thema Mobilität lassen sich fünf verschiedenen Kontexten zuordnen:

1. Allgemeine Ziele der Planung (Solidität vs. Programmatik)
2. Erlös
3. Soziale Mischung
4. Städtebauliche Qualität
5. Nachhaltigkeit

Dabei werden manche Kontextualisierungen bei allen Akteuren sichtbar. Manche Bezüge werden jedoch nur von einzelnen Akteuren aufgegriffen bzw. in den Vordergrund gestellt (vgl. auch Abb. 13).

Das grundsätzliche Mobilitätskonzept für das Neue Hulsberg-Viertel scheint die Zustimmung nahezu aller Akteure zu finden. Ziel ist die Reduktion der individuellen Autonutzung (MIV) und die Schaffung möglichst autoverkehrsarmer Zonen im Quartier. Hierzu sind Erschließungsschleifen, Quartiergaragen, Stellplatzangebote für Fahrräder, Car-Sharing Angebote etc. geplant (GEG & SUBV, 2012b).

Diese Zustimmung kommt in den Diskussionen bei den Foren zum Ausdruck, äußert sich in den (von SUBV beauftragten und später inhaltlich unterstützten) Ergebnissen des Verkehrsgutachtens und wird unterstrichen durch Beschlüsse von Beirat und Deputation. Lediglich einige TÖB (GeNo, BRE-PARK) kritisieren einzelne Aspekte bzw. die CDU Fraktion des Beirates Östliche Vorstadt unternimmt einen einmaligen Versuch, den Stellplatzschlüssel zu erhöhen.

Eine Absenkung von den regulär laut Bremer Stellplatzortsgesetz erforderlichen 0,8 Stellplätzen pro WE auf 0,4 als Stellplatzschlüssel, wird als generelle Größenordnung nahezu als Konsens getragen. Aber es bleibt strittig, ob nicht eine weitere Absenkung richtig wäre bzw. wie diese für zukünftige Entwicklungen ermöglicht werden könnte.

Strittig ist insbesondere die Umsetzung des Mobilitätskonzepts in Bezug darauf, dass einzelne Maßnahmen das Erreichen der Ziele gefährden könnten. Die Festlegung des Stellplatzschlüssels wird dabei im Kontext mit der Errichtung der Quartiersgaragen als Hoch- oder Tiefgaragen diskutiert.

Die Argumentationen zum Thema Tiefgaragen soll hier exemplarisch untersucht werden. An ihr lassen sich die unterschiedlichen Kontextualisierungen und Verknüpfungen der Themen miteinander deutlich ablesen.

Trotz des Bezuges auf verschiedene Kontexte lassen sich zu diesem Thema zwei grundlegende argumentative Strukturen identifizieren:

Argumentation A (vgl. Abbildungen 9-12):

Stellt als Maxime das Argument einer *fachlich ausgewogenen und soliden Planung* auf, die alle Aspekte der ursprünglichen politischen Entscheidung ausgewogen berücksichtigt. Das Ziel der Reduktion des MIV müsse gegen andere Ziele abgewogen werden, um in Bezug auf das Verkehrsgutachten eine „realistische“ Planung zu entwickeln.

Zentrales Argument ist AUSGEWOGENE AUFTRAGSERFÜLLUNG d.h. die politischen Anforderungen müssen gegeneinander abgewogen werden (1A). Diese Argumentation wird auch auf die Frage der Tiefgaragen übertragen. Dabei bestimmen vor allem die Erlösmaximierung (2A) und städtebauliche Qualitäten (4A) die Argumentationsmuster. Als Rechtfertigungsinstanz werden die Beschlüsse von Senat und Bürgerschaft herangezogen, insbesondere im Hinblick auf die Erlöserwartungen.

Argumentation B (vgl. Abbildungen 9-12):

Stellt als Maxime das Ziel einer *zukunftsfähigen, auf Nachhaltigkeit und soziale Gerechtigkeit ausgerichteten Planung* auf. Eine Absenkung des Stellplatzschlüssels wird für eine ökologisch sinnvolle Stadtentwicklung als notwendig erachtet. Dabei werden die auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Aspekte des Senatsbeschluss und die Bewahrung der in der ersten Beteiligungsphase formulierten Ziele besonders betont.

Zentrales Argument ist also PROGRAMMATISCHES NACHHALTIGES UND SOZIALES HANDELN (1B). Diese Argumentation wird auf die Frage der Tiefgaragen übertragen. So stellt der Stellplatzschlüssel als solcher noch einen akzeptablen Kompromiss dar, der jedoch durch die Schaffung von Tiefgaragen konterkariert werde. Dabei bestimmen vor allem die Gefährdung der Nachhaltigkeit (5B) und der sozialen Mischung (3B) die Argumentationsmuster. Ergänzend wird die Qualität eines Kfz-freien öffentlichen Raumes angeführt (5B). Als Rechtfertigungsinstanz dient in den Argumentationen die im Senatsbeschluss 2010 geforderte Modellhaftigkeit des Quartiers (insbesondere auf die Aspekte Nachhaltigkeit und soziale Mischung). Darüber hinaus wird auf die Erklärung des Bremer Bündnisses für Wohnen und die daraus entwickelten Richtlinien für geförderten Wohnungsbau verwiesen.

In der Zusammenschau werden die Argumente also nicht nur mit verschiedenen Kontexten verbunden, sondern auch die argumentativ entscheidende „Instanz“ variiert. Dabei lassen sich vier solcher Instanzen identifizieren:

- (a) Einhaltung der politischen Zielvorgaben
- (b) Einhaltung der Beteiligungsergebnisse
- (c) Programmatische Haltungen (soziale Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit)
- (d) Fachliche Kriterien (mit professioneller Erfahrung begründet): Vermarktungschancen bestimmter Wohnungstypen, Städtebauliches Bild, Solide Verkehrsplanung

Diese Instanzen werden als argumentativer Hintergrund genutzt, um die eigene Position zu untermauern. Die Einhaltung von politischen Beschlüssen (a) bezieht sich auf konkrete Dokumente wie: Senatsbeschluss vom Juni 2010, Bürgerschaftsbeschluss vom Dezember 2010; Dokumente des Bündnisses für Wohnen (Wohnraumförderprogramm 2012/13 und der Beschluss von 2013, bei Schaffung neuen Baurechts oder senatseigenen Grundstücken 25% geförderter Wohnungsbau zu realisieren).

Darstellung der Argumentationslinien

mit den jeweiligen Statements, angenommenen Zusammenhängen und Effekten sowie der in der Argumentation benannten Instanzen.

1. PLANUNGSVERSTÄNDNIS		
A. AUSGEWOGENE AUFTRAGSERFÜLLUNG (politische Anforderungen gegeneinander abwägen)		
STATEMENT	ANGENOMMENE EFFEKTE	BENANNTTE INSTANZEN
1A. Planung für das Neue Hulsbergviertel muss „fachlich solide“ sein. Die in den politischen Beschlüssen formulierten Planungsziele müssen gegeneinander abgewogen und gleichermaßen erfüllt werden.	Die Abwägung der unterschiedlichen Planungsziele ermöglicht es alle Kriterien bestmöglich zu erfüllen.	Beschlüsse von Senat und Bürgerschaft (2010)
B. PROGRAMMATISCHES HANDELN (Nachhaltigkeit und soziale Gerechtigkeit)		
STATEMENT	ANGENOMMENE EFFEKTE	BENANNTTE INSTANZEN
1B. Planung für das Neue Hulsbergviertel soll Modellcharakter haben.	Nachhaltigkeit, Soziale Gerechtigkeit und Bürgerbeteiligung werden gefördert.	Beschlüsse von Senat und Bürgerschaft (2010); Bündnis für Wohnen (ab 2012) und die daraus folgenden Regelungen für geförderten Wohnungsbau von 25% bei neuem Baurecht (ab 2013) sowie das Bremer Wohnungsbauprogramm. Notwendig für Einhaltung der Beteiligungsergebnisse

Abb. 9: Darstellung der verschiedenen Planungsverständnisse

3. SOZIALE MISCHUNG IM QUARTIER (Inklusion und Gerechtigkeit)		
A. AUSGEWOGENE AUFTRAGSERFÜLLUNG (politische Anforderungen gegeneinander abwägen)		
STATEMENT	ANGENOMMENE EFFEKTE	BENANNTTE INSTANZEN
3A. Wohnraum mit zugeordneten Tiefgaragen zieht „autoaffine Klientel“ an.	Quartier für Alle. Entsprechend den verschiedenen Bedürfnissen und Lebensstil.	Bürgerschaftsbeschluss (2010) fordert: Vielfalt von Wohn- und Eigentumsformen Kein Widerspruch zu dokumentierten Beteiligungsergebnissen.
B. PROGRAMMATISCHES HANDELN (Nachhaltigkeit und soziale Gerechtigkeit)		
STATEMENT	ANGENOMMENE EFFEKTE	BENANNTTE INSTANZEN
3B. Wohnraum mit zugeordneten Tiefgaragen zieht wohlhabende Klientel an, die „ihren SUV in der Tiefgarage unter der Wohnung parken wollen“.	Die soziale Mischung verschiebt sich. Da Immobilienpreise ohnehin hoch, Verdrängung anderer Gruppen mit niedrigeren und mittleren Einkommen.	Bürgerschaftsbeschluss (2010) ist in Gefahr: Projektziel Vielfalt von Wohn- und Eigentumsformen, Projekten gemeinschaftlichen Wohnens und zukunftsweisender Wohntypen. Einhaltung der Beteiligungsergebnisse ist gefährdet. Widerspricht programmatische Haltung (soziale Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit).

Abb. 10: Darstellung der Argumentation zum Thema Soziale Mischung je nach Planungsverständnis

2. ERLÖSERWARTUNGEN [& 4. STÄDTEBAULICHE QUALITÄT]

A. AUSGEWOGENE AUFTRAGSERFÜLLUNG (politische Anforderungen gegeneinander abwägen)

STATEMENT	ANGENOMMENE EFFEKTE	BENANNTEN INSTANZEN
2A. Wohnraum mit Tiefgaragen ist ein „standardisiertes Produkt“ auf dem Immobilienmarkt und lässt sich besser vermarkten.	Erlöserhöhung der entsprechenden Baufelder.	Senatsbeschluss (2010) fordert Erlösmaximierung. Unterstützt durch fachliche Kriterien (Immobilienwirtschaft)
2A. Hochgaragen an den Quartiersrändern 4A. reduzieren die Attraktivität des Quartiers. Die Tiefgaragen könnten einige Hochgaragen ersetzen.	2A. Erlöserhöhung für das gesamte Quartier. 4A. Erhöht städtebauliche Qualität und somit die Attraktivität des Quartiers.	Senatsbeschluss (2010) fordert Erlösmaximierung. Unterstützt durch fachliche Kriterien (Immobilienwirtschaft)

Abb. 11: Darstellung der Argumentation zu den Themen Erlöserwartung und Städtebauliche Qualität (nur verknüpft mit Tiefgaragen bei Planungsverständnis A)

5. NACHHALTIGKEIT

B. PROGRAMMATISCHES HANDELN (Nachhaltigkeit und soziale Gerechtigkeit)

STATEMENT	ANGENOMMENE EFFEKTE	BENANNTEN INSTANZEN
5B. Wohnraum mit zugeordneten Tiefgaragen zieht wohlhabende Klientel an, die „ihren SUV in der Tiefgarage unter der Wohnung parken wollen“.	Der Antrittswiderstand zur PKW-Nutzung sinkt. Autobesitz ist unökologisch. Die Einfahrten zu den Tiefgaragen erhöhen die Präsenz von Autos im Quartier und beeinträchtigen die Attraktivität der öffentlichen Räume.	Bürgerschaftsbeschluss (2010) ist in Gefahr: Projektziel Nachhaltigkeit (Mobilität) Widerspricht fachlichen Kriterien (Verkehrsplanung) Einhaltung der Beteiligungsergebnisse ist gefährdet. Widerspricht programmatischer Haltung (Nachhaltigkeit)
5B. Im Unterschied zu Hochgaragen können Tiefgaragen nicht einfach zurückgebaut werden, wenn sie aufgrund zukünftig geringerer MIV Nutzung obsolet werden. So würden in der Zukunft andere Nutzungen ermöglicht.	Tiefgaragen ermöglichen keine Anpassung an zukunftsorientierte Entwicklung.	Bürgerschaftsbeschluss (2010) ist in Gefahr: Projektziel Nachhaltigkeit (Mobilität) Einhaltung der Beteiligungsergebnisse ist gefährdet. Widerspricht programmatischer Haltung (Nachhaltigkeit)

Abb. 12: Darstellung der Argumentation zum Thema soziale Gerechtigkeit (nur verknüpft mit Tiefgaragen bei Planungsverständnis B)

Die beiden hier dargestellten Argumentationslinien lassen sich zwar den verschiedenen Kollektiven zuordnen (vgl. Abb. 13). Dennoch besteht selbst innerhalb dieses so spezifischen Konfliktfeldes keine durchgängige Allianz oder Opposition der einzelnen Kollektive, sondern es finden sich jeweils gemeinsame und konträre Aspekte in Zielrichtung und Argumentation.

Die Argumentation, dass die Planung vor allem ausgewogen die konkurrierenden Planungsziele abbilden müsse, wird am eindeutigsten von der GEG und dem SUBV vertreten. Die Argumentation, dass die Planung sich vor allem programmatisch an den Zielen der sozialen Gerechtigkeit und der Nachhaltigkeit orientieren sollte, wird am eindeutigsten von der BIA vertreten. Der Beirat nimmt eine ambivalente Position ein, setzt sich jedoch gegenüber den anderen Akteuren in Politik und Verwaltung immer wieder für programmatisches Handeln ein.

» Argumentationslinien und Akteure »	
» Stadtplanungsamt(SUBV)	» Grundstücksentwicklungsgesellschaft(GEG)
1A. AUSGEWOGENE AUFTRAGSERFÜLLUNG	1A. AUSGEWOGENE AUFTRAGSERFÜLLUNG
4A. Städtebauliche Qualität	2A. Erlöserwartung
3A. Soziale Mischung	4A. Städtebauliche Qualität
5A. Nachhaltigkeit	
» BürgerInAktion(BIA)	» Beirat östliche Vorstadt
1B. PROGRAMMATISCHES HANDELN	1B. PROGRAMMATISCHES HANDELN [1A.]
3B. Soziale Mischung	3B. Soziale Mischung
5B. Nachhaltigkeit	5AB. Nachhaltigkeit

Abb. 13: Zuordnung der Argumentationslinien zu einzelnen Akteuren

Argumentationen im Narrativ der Kollektive

Die Grundkonstellation zu diesem Konfliktfeld sowie deren Verschiebung bei den einzelnen Argumentationslinien sei im Folgenden anhand der vier exemplarisch untersuchten Kollektive sowie der GeNo gezeigt. Die Argumentationen werden durch das Narrativ der Akteure dargestellt, so wie es in den Interviews und in Dokumenten des Planungsprozesses sichtbar wird.

In den öffentlichen Diskussionen wird von Seiten der GEG darauf verwiesen, dass die formulierten Ziele bereits für eine nachhaltige Mobilitätsidee stünden und dass dieses durch den Bau von Tiefgaragen nicht gefährdet würde [*auch INTERVIEW EA_06, 2016, Abs.92*].

Dies wird auch von Seiten des SUBV unterstützt. In der Vorlage für die Deputationsitzung im April 2015 wird auf die Ziele des Mobilitätskonzeptes verwiesen:

Aufgrund des weitreichenden Mobilitätskonzeptes, dessen Umsetzung durch das Mobilitätsmanagement gesichert wird, kann nach Einschätzung des Bauressorts eine Reduzierung des Stellplatzschlüssels auf 0,4 für Wohnen, jedoch nicht darüber hinaus, erfolgen. Da das Abstellen der Kraftfahrzeuge im Gegensatz zu den umliegenden Quartieren vollumfänglich im privaten Raum organisiert werden soll und das Parken im öffentlichen Raum nicht möglich sein wird, soll hiermit die sonst übliche Aneignung des öffentlichen Raumes durch parkende Autos vermieden werden. Mit dem Schlüssel soll insofern erreicht werden, dass ausreichend private Stellplätze im Quartier vorhanden sind, um ein Ausweichen auf die bereits überlasteten umliegenden Quartiere zu vermeiden. (SUBV, 2015b, S. 5)

In der Argumentation des SUBV wird deutlich, dass die Planung nicht allein an den für das Quartier selbst präferierten Zielen gemessen werden kann, sondern, dass eine Abwägung mit den Folgen für die umliegenden Quartiere stattfinden muss. In diesem Punkt schließt sich auch der Beirat der Östlichen Vorstadt an, der sich hier als Stellvertreter der Anwohnerinteressen versteht.

In den anderen Themenfeldern des Konfliktes um Mobilität und Tiefgaragen folgt der Beirat jedoch eher den Positionen einer programmatischen Planung.

So vertritt insbesondere die BIA die Position, dass der zukünftige Stellplatzbedarf unterhalb der geplanten Quote liegen werde und müsste. Dies bringt sie in ihrer Kommentierung der Ergebnisse der Spezialveranstaltung zum Ausdruck:

Die Verkehrsplanung für das neue Quartier darf nicht nur die heutige Pkw-Dichte im Blick haben, sondern muss auch damit rechnen, dass sie in den nächsten Dekaden in den Innenstädten deutlich zurückgeht. Deshalb ist eine Zementierung des heutigen Stellplatzbedarfes durch Tiefgaragen nicht zukunftsweisend und abzulehnen.

Die BürgerInAktion tritt dafür ein, für alle im neuen Quartier gemeldeten KFZ einen Stellplatz in leicht auf- und abzubauenen Oberflächengaragen am Quartiersrand zu schaffen und gegen kostendeckende Gebühren zur Pflicht zu machen. (GEG & SUBV, 2014b, S. 20)

Dabei stellt die BIA den geplanten Stellplatzschlüssel von 0,4 PKW/WE die realen Werten der Umgebung gegenüber, die bereits heute knapp unterhalb dieser Quote liegen. Auf diese Weise wird die Aussage der Stellplatzschlüssel stelle ein ehrgeiziges Planungsziel dar, konterkariert [INTERVIEW EA_07, 2016, Abs.114].

Dies wird auch vom SUBV in einem Sachstandsbericht für die Baudeputation benannt und mit der Thematik der Tiefgaragen sowie dem Thema der Erlöserwartung bzw. der Investitionshemmung verknüpft:

Von einzelnen Bürgern wird der Stellplatzschlüssel von 0,4 für Wohnen nach wie vor als zu hoch angesehen. Thematisiert wird ein Schlüssel von 0,3, mit dem Hinweis, ein Schlüssel von 0,4 sei angesichts der für das Neue Hulsberg-Viertel formulierten Ziele für eine nachhaltige Mobilität nicht ambitioniert genug. Zudem wird der Bau von Tiefgaragen und die damit einhergehende räumliche Kopplung des Stellplatzes mit der Wohnung weiterhin in Frage gestellt und abgelehnt. Andere Bürger sowie Vertreter der Immobilienwirtschaft haben hingegen Bedenken geäußert, ob der beabsichtigte Schlüssel ausreichend und der Abschluss von Tiefgaragen in den meisten Baufeldern investitionshemmend sei. (SUBV, 2015b, S. 5).

Die BIA stellt die argumentative Verknüpfung von Stellplatzschlüssel und Tiefgaragen nicht nur in Bezug auf die private Zuordnung von Stellplätzen her, sondern begründet die Präferenz für Hochgaragen mit der Möglichkeit eines Rückbaus bei sinkendem Stellplatzbedarf.

Die Rolle einer Black-Box nimmt in diesem Kontext die GeNo ein, die es bis 2017 hinauszögert überhaupt ein Mobilitätskonzept vorzulegen. Dieses wird allerdings unter anderem vom Beirat als unzureichend kritisiert (Beirat Östliche Vorstadt, 2017). Die GeNo räumt der Weiterentwicklung des Mobilitätskonzepts jedoch keine Priorität ein. So bestimmt das Nicht-Handeln dieses Akteurs die Aushandlungsprozesse der anderen Akteure. Denn die für das Klinikum benötigten Stellplätze bestimmen wesentlich die planerischen Annahmen für die im Quartier insgesamt benötigte Stellplatzzahl. Die Zahl der erforderlichen Stellplätze für den Klinikbetrieb in der Hauptquartiersgarage wirkt sich dabei auf den Erhalt des Bettenhauses sowie auf möglichen Parkdruck für die Nachbarschaft aus. Im Kontext

der Diskussion um Garagen würde eine Reduktion der vom Klinikum benötigten Stellplätze eine Entlastung für den Gesamt Stellplatzbedarf bedeuten und somit eine Reduktion der anderweitigen Stellplätze - in Tiefgaragen oder weiteren Hochgaragen.

Die Diskussion über Mobilität wird um diese Black-Box herum geführt und entzündet sich besonders am Bau von Tiefgaragen und deren Auswirkungen auf Erlöserwartung, räumliche Qualität, soziale Mischung und Nachhaltigkeit.

Die im beschlossenen Bebauungsplan vorgesehenen Tiefgaragen, waren im ursprünglichen städtebaulichen Entwurf (Januar 2013) nicht enthalten. Sie werden erst bei der Überarbeitung des Planes eingefügt. Auf der Projektwebsite werden sie das erste Mal im Bericht über das Bürgerforum am 25.11.2013 erwähnt (GEG & SUBV, 2013b).

Eine ausführlichere Passage enthält der Bericht zur Spezialveranstaltung Mobilität und öffentlicher Raum am 31.03.2014:

Einen munteren Schlagabtausch gab es auch zu der Frage, wie der ruhende Verkehr untergebracht werden soll: Parkhaus oder Tiefgarage? Zunächst einmal wurde folgende grundsätzliche Kritik deutlich: In den das städtebauliche Gutachterverfahren vorbereitenden Bürgerforen wurde herausgearbeitet, dass Tiefgaragen aus verschiedenen Gründen als eher ungeeignete Lösung zur Unterbringung der PKW erachtet wurde. (GEG & SUBV, 2014)

Die etwas polemische Einleitung zeugt dabei von einer konfliktiven Atmosphäre, deren Ausgangslage ein Interviewpartner aus der Lokalpolitik folgendermaßen umschreibt: „Und ich meine bei Lorenzen gab es keine Tiefgaragen, (...) [allerdings] auch eine [schlecht platzierte] Hochgarage (...). Und dann hast du zwei Möglichkeiten: (...) Du machst Tiefgaragen oder (...) weniger Autos. Na gut, weiß man ja, wie das im Moment diskutiert wird [INTERVIEW EA_03, 2015, Abs.147].“

Der Konflikt ist in diesem Sinne eng mit dem Stellplatzschlüssel verzahnt. Dabei wird übereinstimmend wird davon ausgegangen, dass Tiefgaragen im Gegensatz zu Hochgaragen eine Stellplatzvergabe an die darüber Wohnenden implizieren. Diese Annahme wird jedoch in den Argumentationslinien in völlig verschiedene Kontexte gestellt. Einmal in den Kontext der Erlöserwartung und der sozialen Mischung, einmal in den Kontext städtebaulicher Qualität, einmal in den Kontext von Nachhaltigkeit.

In den Narrativen wird von allen Konfliktparteien vorausgesetzt, dass Tiefgaragen Bewohner mit hohen Einkommen und einem bis mehreren PKWs pro Wohneinheit anziehen. Wohnungen mit angeschlossenen Tiefgaragen gelten als standardisiertes immobilienwirtschaftliches Produkt mit guten Absatzmöglichkeiten und hoher Erlöserwartung. In dieser Einschätzung sind sich alle Konfliktparteien einig. Die hieraus folgenden Argumentationen unterscheiden sich jedoch wesentlich. Die BIA erkennt den finanziellen Aspekt zwar an, misst jedoch den anderen programmatischen Zielen eine weit höhere Bedeutung zu. Die GEG mit Hamburg Team sieht sich in der Pflicht auf Erlösmaximierung zu achten und verknüpft dieses Ziel mit anderen, aus ihrer Sicht positiven oder zumindest unschädlichen Effekten für das Quartier. Das SUBV mit Stadt- und Verkehrsplanung ist sich der Notwendigkeit einer Abwägung dieser Aspekte durchaus bewusst, in den Argumentationen werden Tiefgaragen in Bezug auf die weiteren planerischen Ziele aber auch kritisch betrachtet.

Das heißt, die immobilienwirtschaftlichen Folgen der Errichtung von Tiefgaragen werden von den Kollektiven unter sehr unterschiedlichen Perspektiven beschrieben. Lediglich in der Argumentation der GEG wird die Erlösmaximierung eine Prämisse:

Diese städtebauliche Entwicklung ist eben nicht eindimensional auf eine fachliche Betrachtung zu reduzieren, sondern muss immer im Kontext betrachtet werden. Und ich muss Mobilität eben in Kontext zur Immobilienwirtschaftlichkeit sehen. Und ich muss immobilienwirtschaftliche Angelegenheiten im Kontext zur Buchwertgarantie, die auf diesem Projekt lastet, sehen. Und ich muss die Buchwertgarantie im Zusammenhang mit einem wirtschaftlich angeschlagenen Krankenhauskonzern, der größter kommunaler Arbeitgeber der Stadt ist, sehen. Das heißt hier geht es tatsächlich um ein Wirtschaftsunternehmen, das Arbeitsplätze generiert. [INTERVIEW EA_06, 2016, Abs.94]

In den Argumentationen der anderen Kollektive erscheint der Effekt des höheren Erlöses eher als nüchterne Beobachtung wirtschaftlicher Zusammenhänge. Die angenommenen Interessen der GEG werden jedoch durchaus polemisch kommentiert:

Da kann ich hochpreisige Wohnungen anbieten, wo ich dann meinen SUV ja doch in der Garage parke. Und die anderen Interessen sind die, dass die Baugemeinschaften idealerweise vielleicht sogar ohne KFZ auskommen wollen und auch sollen. Und [die] dementsprechend dann auch weniger bezahlen sollen oder wollen. Das wird der Markt jetzt noch zeigen, wie es weitergeht. [INTERVIEW 3A_08, 2016, Abs.270.]

Die Logik des Immobilienmarkts erscheint so als vorhersehbare Größe, die letztlich den Ausgang der Planung bestimmen wird. Einer der freien Planer beschreibt die im Prozess formulierten Interessen der GEG als Normalisierung des Projektes:

Das ging zum Beispiel darum, dass dann in Frage gestellt wurde, (...) ob es möglich ist, dieses Verkehrssystem wirtschaftlich durchzustehen oder ob man eher traditionellere Verkehrslösungen, was die Parkierung angeht mit Tiefgaragen, machen sollte. (...) Da hat sich im Laufe des Prozesses dann eben auch eine gewisse Normalisierung des Projektes (...) durchgesetzt. So ist es jetzt zum Beispiel so, dass das Thema Tiefgaragen, (...) das früher gar nicht kommen sollte, jetzt doch Teil des Projektes geworden ist. [INTERVIEW EA_02, 2015, Abs.76-80]

Bei den Einwendungen zum Bebauungsplanentwurf ist es die GeNo, die einen höheren Anteil von Tiefgaragen einfordert. Dem entgegnet das SUBV in der Vorlage für die Baudeputation im Mai 2018, unter Berufung auf die politischen Beschlüsse sowie auf das Baugesetzbuch §1(5), dass der Erlösmaximierung andere Ziele, wie die eines sozialen und nachhaltigen Städtebaus gegenüberstehen:

Alle diese und viele weitere relevante Belange galt es zu berücksichtigen und untereinander abzuwägen. Dabei kann und darf das Ziel der Erlösmaximierung weder die alleinige noch eine gegenüber anderen Belangen automatisch vorrangige Vorgabe für die Abwägung sein, sondern ist lediglich ein, wenn auch sehr wichtiger, Belang unter vielen. (SUBV, 2018c, S. 44)

Ausgehend von den immobilienwirtschaftlichen Überlegungen wird in Bezug auf die Tiefgaragen unterschiedlich weiter argumentiert. In Bezug auf die Auswirkungen auf die soziale Mischung stehen sich zwei gegensätzliche Narrative gegenüber.

Eine von Seiten der Grundstücksentwicklung vertretene Argumentationslinie (3A) unterstreicht, dass ein höherer Anteil von Wohlhabenden mit Autowunsch und ein Angebot an barrierefreiem Wohnen sinnvoll für die soziale Mischung seien. Dies bilde die gesellschaftliche Vielfalt ab, statt auszugrenzen. Dennoch ist in dieser Argumentation ein Konflikt mit den wohnungsbaupolitischen Beschlüssen und den Beteiligungszielen spürbar, denn es findet argumentativ ein Ebenenwechsel statt: Von einer Pla-

nung ausgleichender sozialer Gerechtigkeit (Erhöhung des Angebotes für niedrigere und mittlere Einkommen) hin zum „gesellschaftlichen Querschnitt“ und dem Willen zum Autobesitz als Ausdruck von Freiheit:

Es ist und bleibt ein saurer Apfel, dass wir bestimmte Immobilienprodukte haben, die mit Tiefgaragen unterwegs sein werden. Aber auf der anderen Seite muss man sich dann fragen, ist das so ein saurer Apfel oder ist das einfach auch eine barrierefreie Verträglichkeit von Mobilität und Wohnen. (...) Es ist ein Kompromiss am Ende und das ist (...) die große, große Anstrengung im Gesamten. (...)

Und Städtebau reduziert sich eben nicht darauf, dass ein Kreis von Bürgerbeteiligten ein autoarmes Quartier als das wirklich beste Quartier anerkennt, sondern Stadtentwicklung muss einfach auch akzeptieren, dass es auch andere Bürgerinnen und Bürger gibt, die da wohnen wollen und sagen: (...) ‚Gib' mir bitte im zweiten Stock eine 180-Quadratmeter Wohnung auf einer Ebene mit Tiefgarage und 2 Stellplätzen.‘ Die gibt es die Leute und (...) ich glaube, das ist ein gutes Recht, dass es Menschen gibt, die eben ihre Automobilität so leben. Und es gibt kein Gesetz und es gibt keine gesellschaftliche Übereinstimmung in Deutschland, die da ein Verbot zum Gegenstand hat. Insofern muss man eben genau in diesen Kompromisslinien unterwegs sein. Ich sehe das nicht als Verrat an ursprünglichen Ideen, die in der Bürgerbeteiligung erarbeitet worden sind. [INTERVIEW EA_06, 2016, Abs.93 und 95]

Die dem entgegenstehende Argumentationslinie (3B) geht hingegen davon aus, dass ein höherer Anteil von Bewohner*innen mit hohem Einkommen die soziale Mischung gefährdet. Denn selbst wenn die Anteile geförderten Wohnungsbaus erhalten blieben, würde angesichts der Marktlage eine Reduktion der Flächen, die für frei finanzierten kostengünstigen Wohnungsbau zur Verfügung stehen, stattfinden. Zudem könnte dies auch die Flächen für die Umsetzung von konzeptgebundenen Vergaben an Baugruppen reduzieren bzw. diese in ungünstige Lagen drängen. Daher wird der Verkauf von Wohnungen an Wohlhabende als Gefährdung für die soziale Gerechtigkeit bzw. für Mischung und Lebendigkeit des neuen Quartiers gesehen. Somit erscheint ein wichtiges Planungsziel in Gefahr.

Diese von mehreren Akteuren geteilte Einschätzung, drückt auch Maja Simons* aus:

Aber diese ganze Parkthematik, das ist sehr kompliziert und ich habe dann auch sowieso gedacht, naja, sie wollen oder müssen da auch Geld verdienen. Das heißt sie müssen einen Großteil hochpreisig verkaufen. Und das wird man heutzutage teilweise nur können, wenn die Leute ihre Garage haben. Aber [das] ist ein ganz schwieriges Thema. Also das ist von Anfang an für mich schwierig gewesen, dass das immer im Hintergrund war: Wir müssen diesen Erlös machen. Und gleichzeitig hat man so einen Prozess in Gang gesetzt, in dem viele Hoffnungen auf etwas anderes ausgedrückt wurden, auf so eine andere Vielfältigkeit, ein anderes Zusammenleben. Und das steht so nebeneinander. Man kann jetzt nur hoffen, dass doch in der Umsetzung noch mehr geht, dass nicht der überwiegende Teil dieses Hochpreisige bleibt. Soll es ja auch nicht. Aber das war von Anfang an eine, eine schwierige Stelle, finde ich. [INTERVIEW 3A_07, 2016, Abs.132]

Neben den sozialen Auswirkungen werden argumentativ auch die räumlichen Auswirkungen des Baus von Tiefgaragen angeführt. In dieser, hauptsächlich von SUBV und GEG vertretenen, Argumentationslinie (4A) wird argumentiert, dass Tiefgaragen eine höhere städtebauliche Qualität für das Neue Quartier ermöglichen. Denn durch die Tiefgaragen fallen Hochgaragen weg, die negativ auf die öffentlichen Räume abstrahlen würden, insbesondere an den Rändern des Quartiers. Diese Überlegung wird auch einige Male damit verknüpft, dass diese Qualität sich positiv auf den Vermarktungserfolg und Erlöse auswirken würde (2A. 4A).

Das Argument der städtebaulichen Qualität wird auch in der Zwischenbilanz der Spezialveranstaltungen dokumentiert: „Da Standorte für oberirdische Quartiersgaragen aus städtebaulicher Sicht auch

Nachteile mit sich bringen können, sieht der aktuelle Entwurf vor, an den Rändern des Gebietes verteilt Tiefgaragen zu ermöglichen. (GEG & SUBV, 2014/2014)“

Dieses Argument wird in den öffentlichen Veranstaltungen insbesondere vom SUBV und der GEG angeführt. Die BIA setzt dem eine programmatische Haltung entgegen, die die Nachteile von Hochgaragen zugunsten langfristiger Ziele in Kauf nimmt:

An allen Eingängen eines „autoarmen“ Quartiers mehrstöckige Parkhäuser aufzustellen, ist zweifellos ein sowohl konzeptioneller als auch ästhetischer Widerspruch. Aber solange die in dem Quartier lebenden Menschen private Pkw in dem heute üblichen Umfang benötigen, lässt er sich nicht auflösen. Und er lässt sich auch nicht – wie seitens der Verwaltung ins Gespräch gebracht wurde – durch Tiefgaragen unter den im Südwesten des Quartiers liegenden Neubauten lösen. (BIA, 2014)

Auch im Kontext der Nachhaltigkeit wird die Attraktivität des neuen Quartiers für ein autoaffines Klientel diskutiert und den Nachhaltigkeitszielen für das Neue Hulsberg-Viertel gegenübergestellt. In dieser Argumentationslinie (5B) wird Autobesitz als unökologisches Handeln beschrieben. Der Bau von Tiefgaragen befördert dieses zusätzlich durch die Absenkung des Antrittswiderstands zur Autonutzung. Diese Haltung bringt die BIA in einem schriftlichen Statement zum Ausdruck:

Ein autoarmes Quartier entsteht nicht dadurch, dass man die Autos unter die Erde versteckt, sondern indem man durch kluge strukturelle, finanzielle und rechtliche Vorkehrungen – und dazu gehört vor allem die entschlossene Förderung der Fahrradnutzung – dafür sorgt, dass immer weniger Menschen ein Auto benötigen. Tiefgaragen unter Mehrparteienhäusern stehen dazu in direktem Widerspruch. Sie zementieren eine autokonforme Infrastruktur, verringern den Antrittswiderstand zur Pkw-Nutzung für die Eigentümer hochpreisiger Wohnungen und kosten mit durchschnittlich € 25.000.- für einen Tiefgaragenplatz um ein Vielfaches mehr als ein Stellplatz in einem oberirdisch gebauten Parkhaus. (BIA, 2014)

Diese Positionierung verdeutlicht einerseits die programmatische Haltung, Kira Berg* verweist in diesem Kontext aber auch auf die projektspezifisch formulierten Planungsziele:

Natürlich gibt es auf der Welt Leute, die mit Tiefgarage wohnen wollen. Aber es ist ja die Frage, ob man diesen Ansprüchen im Hulsberg gerecht werden muss, wenn von Anfang an politisch und in der Beteiligung eine Verständigung stattgefunden hat, dass es ein beispielhaftes Quartier werden soll. [INTERVIEW 3A_05, 2016, Abs.27]

Diese Argumentationslinie (5B) wird zwar am intensivsten von der BIA genutzt, sie erfährt jedoch auch die Unterstützung des Beirates. Auch innerhalb des SUBV ist die Argumentation mit einer zu großen Absenkung des Antrittswiderstandes eines der fachlichen Kriterien, wobei hier jedoch die Abwägung gegenüber den städtebaulichen Qualitäten eine große Rolle spielt.

Von Seiten der BIA wird darüber hinaus argumentiert (5B), dass die Tiefgaragen weniger flexibel in Bezug auf Rückbau bei einer zukünftigen Reduktion des MIV seien (BIA, 2015). Somit ginge mit dem Bau von Tiefgaragen eine Nicht-Erfüllung der vorher formulierten Planungsziele zum Bereich Nachhaltigkeit einher.

Die genaue Betrachtung der Argumentationslinien beleuchtet nicht nur den inhaltlichen Umgang mit Planungszielen, sondern er verdeutlicht auch wesentliche Aspekte der Planungskultur des Neuen Hulsberg-Viertels. Die Akteure bringen ihre jeweiligen Konstruktionen von Wissen in den Prozess ein und betten dabei argumentativ die Entwicklung des Planungsprojektes in unterschiedliche politische und professionelle Diskurse ein. Diese Heterogenität in ihrer spezifischen Konstellation beschreibt dabei Charakteristika der Planungskultur.

Verbindende Narrative

Darüber hinaus lassen sich aber bei allen Differenzen auch viele Gemeinsamkeiten zwischen den Akteuren erkennen, die zwischen den Kollektiven etabliert sind und die eine gemeinsame Kommunikationsbasis schaffen und somit kommunikative Standardisierungen darstellen.

Heraus ragen vor allem drei Punkte:

1. Das Anerkennen und Berücksichtigen der Bremer Haushaltslage und der daraus erwachsenden Zwangslagen. Trotz verschiedener Haltungen zu den Teilproblemen oder zu den möglichen Entscheidungen, wird die Situation als solche mit großer Übereinstimmung als Tatsache dargestellt, die alle Bremer*innen betrifft.
2. Der Rekurs auf die getroffenen politischen Beschlüsse. Diese bilden für alle Kollektive eine wichtige Referenz. Das heißt auch, dass die sich im Planungsdiskurs äussernden Kollektive, die Planungskriterien aus der vorausgegangenen politischen Entscheidung unterstützen.
3. Der von allen Kollektiven genutzte Rekurs auf „Vereinbarungen“ des Prozesses. Denn obwohl der Prozess formal ein konsultativer Prozess ist, scheinen alle Beteiligten einen gewissen Vereinbarungsrahmen als gegeben anzusehen. Dieser Rahmen hat große Unschärfen und wird auch nicht einheitlich interpretiert. Aber es gibt dennoch ein gemeinsames Verständnis davon, dass eine Vereinbarung existiert.

Der letzte Punkt sei hier kurz an einem Beispiel aus der Diskussion um den Stellplatzschlüssel gezeigt. Seit der Vorstellung der Verkehrsgutachten 2011, gingen alle in den öffentlichen Veranstaltungen aktiven Kollektive von einem gegenüber dem üblichen Bremer Stellplatzschlüssel deutlich abgesenkten Wert aus. Die Debatte entstand eher an der genauen Definition und der Umsetzung. Dies wird einmal mehr am engen Rahmen der Konfliktpositionen in die vorausgegangenen Ausführungen deutlich. Aber es zeigt sich auch dann, wenn ein bisher öffentlich wenig in Erscheinung getretener Akteur den Rahmen dieses angenommenen Konsenses deutlich verlässt.

Der Beirat hat mehrere Stellungnahmen zu den Planungen im Neuen Hulsberg abgegeben. Hierbei waren in den öffentlichen Debatten kaum interne Konflikte zu den Planungsinhalten ablesbar. In einer Beiratssitzung (12.04.2016) in der die Stellungnahme zum Bebauungsplan verabschiedet werden sollte, stellte die CDU Fraktion einen Antrag zum Stellplatzschlüssel und beantragte eine Anhebung des Stellplatzschlüssels auf 1,5 PKW/WE (CDU Landesverband Bremen, 2016). Dies löste eine verwunderte Diskussion aus, in der auch vorher eher opponierende Akteure Einigkeit ausdrückten. Und selbst der Vorbringer des Antrags fühlte sich bemüßigt zu erklären, dass er auch bei Wind und Wetter Fahrrad führe, er jedoch die Rechte der Anwohner vertreten müsse. Die Art der Reaktion der Anwesenden zeigt ein klares Empfinden, von innen und außen. Dies wird sogar in der Lokalpresse entsprechend kolportiert (Janz, 2016):

Für ungläubige Erheiterung sorgte ein Antrag der CDU, die forderte, den Schlüssel von 0,4 Autostellplätzen pro Wohnung auf 1,5 zu erhöhen. Als Begründung brachten die Abgeordneten ein, dass in den anliegenden Quartieren der Parkdruck sehr hoch ist und zu befürchten sei, dass er noch wachse, wenn im neuen Hulsberg-Viertel nicht genügend Parkplätze geschaffen werden. Sowohl der politische Wille als auch die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung gehen in die entgegengesetzte Richtung. In den vergangenen Jahren war ein autoarmes Quartier stets Konsens. Der CDU-Antrag wurde abgelehnt.

Aus den Reaktionen wurde deutlich, dass die aktiv beteiligten Kollektive, trotz teilweise divergierender Positionen ein gemeinsames Projektziel vertraten und die Diskussion eines erhöhten Stellplatzschlüssels nach der vorausgegangenen 5-jährigen Diskussion um Planungsziele für völlig unangemessen hielten.

Diese Aspekte verdeutlichen die Genese einer konstituierenden Basis für eine gemeinsame Planungskultur in der einerseits zentrale Punkte gemeinsam getragen werden und andererseits immanente Konfliktlinien von allen Beteiligten erkannt werden.

Dass dabei die Akteursperspektiven erhalten bleiben, zeigen die verschiedenen Argumentationslinien. Die Kollektive argumentieren nicht nur für unterschiedliche Planungsziele, sondern verwenden auch verschiedene Instanzen als Referenz für ihre Argumentation. Hier zeigt sich die den jeweiligen Kollektiven eigene Kultur mit ihren Referenzsystemen, die auch während der Interaktion im Dachkollektiv erhalten bleiben.

6.5.4 Verknüpfung von inhaltlichen Argumentationslinien mit Legitimitätserzeugung

Ein weiterer Aspekt, der aus der inhaltlichen Diskussion deutlich wurde, war der Aushandlungsprozess um Legitimität. Denn während des Prozesses argumentieren die Akteure nicht nur über die Inhalte selbst, sondern sie verknüpfen die Argumentation mit Fragen der Legitimität.

Es zeigt sich, dass Legitimität nicht als etwas statisches verstanden werden kann, sondern als ein relationales Konzept, das in der Interaktion kontinuierlich neu verhandelt wird (Schneider, 2012). Dabei stehen sich verschiedene Arten der Legitimitätskonstruktion gegenüber, die im demokratischen Alltag koexistieren und sich dabei gegenseitig stützen, aber auch in Frage stellen können. In Abbildung 14 werden diese zusammengefasst dargestellt.

Diese Beobachtung war der Ausgangspunkt für den folgenden Beitrag zum Tagungsband der AESOP Konferenz 2019. In diesem wird die im vorigen Abschnitt dargestellte Analyse der Argumentationslinien kompakter zusammengefasst und darauf aufbauend wird die Verquickung von planerischen Transformationsprozessen und Legitimitätsaushandlung diskutiert.

Der Artikel diskutiert das Spannungsfeld von demokratischer Legitimität von Planungsprozessen gegenüber zukunftsweisenden, auf Transformation ausgerichteten, Planungen, die stark von wissenschaftlichen Erkenntnissen geleitet sind.




	Input - oriented legitimacy		Output - oriented legitimacy		Throughput - oriented legitimacy
<ul style="list-style-type: none"> » "government by the people" » legitimacy of government in representative democracy is assured by elections that define the political boards. » "Government, in other words, is meant to be self-government, and compliance can be expected because the laws are self-determined, rather than imposed by an exogenous will" (Scharpf, 1998, p. 3). 	<ul style="list-style-type: none"> » "government for the people" » Legitimacy refers to consequences of decisions to assure issues of common interest. » Legitimacy is given "because collective fate control is increased when the powers of government can be employed to deal with those problems that the members of the collectivity cannot solve either individually, or through market interactions, or through voluntary cooperation" (Scharpf, 1998, p. 3). 	<ul style="list-style-type: none"> » "government with the people" » legitimacy refers on the quality of governance processes (Schmidt, 2013, p. 3). » [In an] ideational and discursive construction (...) throughput legitimacy involves the ideas and deliberative interactions of the agents involved in the wide range of governance processes [...], and how these promote efficacy, accountability, transparency, inclusiveness and access to civil society (Schmidt, 2013, p. 7). 			

Abb. 14: Arten der Legitimitätskonstruktion (Abbildung aus: Wolff, 2019b)

Die in Planungsprozessen beteiligten Akteure artikulieren dabei unterschiedliche Vorstellungen davon, wie Planungsziele definiert werden sollten. Die Vorstellungen gehen einher mit unterschiedlichen Legitimitätskonstruktionen, die dann im Laufe des Prozesses verhandelt werden. Dabei beanspruchen Akteure mit diesen unterschiedlichen Konstruktionen der Legitimität für sich, das Gemeinwohl zu vertreten. Der folgende Artikel verdeutlicht dabei, wie diese Diskurse über Legitimität in die Argumentation über Planungsinhalte einfließt.

ARTIKEL 3:

PLANNING FOR TRANSITION AND THE MULTIPLE PERSPECTIVES ON DEMOCRATIC LEGITIMACY

Wolff, A. (2019). Planning for transition and the multiple perspectives on democratic legitimacy.

Veröffentlicht in AESOP (Ed.), *Planning for Transition: Book of Papers* (S. 1514–1523).

Planning for transition and the multiple perspectives on democratic legitimacy

Almut Wolff¹

¹*Jade University of Applied Sciences; almut.wolff@jade-hs.de*

Abstract: Connecting transition processes to participation and community planning implies the search for possibilities to reconcile the knowledge driven transition goals with democratic legitimacy. If we understand planning processes as multilateral communication processes we discover multiple interactions of diverse actors, which do not necessarily belong to a definable local community. The actors create a complex network of interdependencies with symmetric and asymmetric power relations.

This paper shows in reference to a case study the different approaches and expectations involved actors have towards planning outcomes and decision-making in a planning process. Within complex actors constellations the legitimacy of representing public interest is claimed by various actors in a field of conflict. These claims are related to diverging conceptions of democracy that co-exist in daily political practice. Besides of turning legitimacy into a negotiable aspect the claim on legitimacy interferes also into conflict about the contents of planning. Referring on case study results this paper shows how several actors promote divergent goals claiming to defend public interests and the needed interventions for a future transition.

Complexity of transition needs lead to the integration of phases for collective learning and qualification into planning processes in order to facilitate an adequate debate on desired planning outcomes. Nevertheless expert knowledge remains a controversial field when it comes to define the type or place of an intervention. This paper reflects on the role of different actors' perspectives for rationalizations about planning outcomes within the discourse of transition.

Keywords: legitimacy; actors' perspectives; planning conflicts; planning for transition

Introduction

Transition and the implementation of related planning goals becomes a disputed issue in planning processes. The increasing role of public participation and communication in planning turns the legitimacy of planning interventions and the actors promoting them into an essential base to facilitate the implementation of planning.

Planning projects that aim on envisioning transition goals are mostly driven by expert knowledge. But this knowledge does not generate a democratic legitimacy for planning outcomes or the processes to define them. Opposing actors dispute on planning goals and claim to defend the public well. They refer on divergent aspects of legitimacy to claim their own or to put into the others legitimacy. This entwining of goals and legitimacy happens on base of divergent actors' perspectives on democratic legitimacy.

This paper will revise these issues on base of a case study in Bremen (Germany) studied in parallel to the planning process. Rationalisations of the involved actors' within a conflict about mobility issues is analysed.



The arguments of actors generate an own narrative about relevance and interdependence of specific planning goals. Actors refer on divergent guiding principles for planning.

The article illustrates on base of the case study how the narratives of actors relate the conflict on planning goals to legitimacy of the actors' themselves. Legitimacy is negotiated along the conflicts about planning. In the course of debate actors refer on divergent sources of legitimacy and balance them to paths of decision-making and planning goals. Throughout the paper it becomes visible which are the sources of legitimacy that are applied to foster transition oriented planning goals and how they relate to other sources of legitimacy.

The conclusions reflect on the relation of these negotiations of legitimacy towards transition oriented planning. Planning for transition in many cases suggests an urgency to prioritize certain planning goals. Depending on who defends these goals - citizen, politicians or planners - the paths to generate legitimacy in the discourse about planning decisions vary.

Neues Hulsbergviertel and its planning conflicts

The case study is about a new neighbourhood, Neues Hulsbergviertel; in Bremen (Germany) created by conversion of a former hospital into a mixed neighbourhood.

The project is considered a model case in terms of planning goals and process design. The Bremen Parliament defined that the project had to aim on sustainability (in terms of construction, transport, energy and environment), a mix of uses, the promotion of varied types of property and dwelling (such as cooperative housing), and an intense citizens' participation within the planning process (Bremische Bürgerschaft, 2010, p.2).

These planning goals can be considered key issues of currently formulated goals of urban transition to face climate change, challenges of social inclusion and citizens' engagement.

As the planning goals were determined by the Bremen Parliament they are backed by representative democracy. At the same time the aim to create an extended process of citizens' participation longs to acquire additional legitimacy by consulting citizens and fostering deliberative processes.

As the 14 ha sized plot is now in use for a hospital and has no current inhabitants there is no 'natural' community to be consulted. The citizens who engaged in the process were dwellers from adjacent neighbourhoods, persons and groups interested in a future living on the area, groups willing to promote certain urban developments, and some other individuals interested in planning process and outcomes.

The current owner of the plot is the public hospital company (Gesundheit Nord, hereinafter: GeNo) who expects to refund part of their deficit by the sales revenues of the plot.

Main stakeholders in the political arena are the senator for finances (A senator in Bremen is equivalent to a minister.); the senator for environment, building and transport; Bremen Parliament (Bremer Bürgerschaft) and its planning commission (Baudeputation); and as well the borough council (Beirat).

The planning process is handled by the local planning department (SUBV). In charge for the development of the area is the state owned property development company (hereinafter: GEG). These both actors jointly coordinate the public participation events.

From the beginning there was a high proximity between the actors concerning the general planning goals formulated in the prior political decision. This fact distinguished the Neues Hulsbergviertel from several other planning projects. For example in projects for new neighbourhoods on inner-urban voids or in projects concerning the implantation of highways, high-voltage lines, etc. the conflict often begins from scratch in questioning the plausibility of a need for the proposed planning project.

Nevertheless balancing conflictive goals and detailing plans led to evident conflicts within the planning process for the Neues Hulsbergviertel. These conflicts show elements that can be seen as characteristic for planning for transition. When transition becomes a motor of planning it is justified by expert knowledge perspectives, such as knowledge about causes and effects of climate change. Expert knowledge gives legitimacy to planning. On the other hand transition towards a more inclusive society requires legitimacy by democracy. This involves a scope of divergent concepts of democracy, fostering participative elements or highlighting the values of representative democracy.

The case study in Bremen was analysed on base of Interviews with several actors, participant observation and document analysis. Within this material it becomes obvious that actors' discourses about planning contents are set into rationalizations that refer on different guiding principles.

Based on the results of political decisions, several public assemblies and previous expert evaluations the award documents for an urban planning competition were defined. According to the award- winning plan the new neighbourhood would be built around a central green area, the buildings would be organized in city blocks, and the most emblematic of the existing buildings would be preserved.

The planning department elaborated consequently a binding land-use-plan. It was developed on base of the previous decisions and due to further political debate, citizens' claims in public assemblies and internal processes of balancing and negotiation between planning department and other actors. Key issues were:

A portion of 25% of housing is planned to be social housing and an additional 20% is foreseen for joint building ventures and cooperatives.

A mobility concept was developed in order to reduce drastically the motorised private transport and accordingly the space reserved for parking. Walking, cycling and car sharing should be fostered in change. The number of required parking spaces was reduced to 0.4 spots per housing unit, instead of 0.8 as it is the common local legacy. These parking spaces should be located in the perimeter of the neighbourhood in order to reduce internal car circulation.

While the planning department was elaborating the legal-land-use plan and an additional urban development contract the debates between the several actors on detailing regulations continued.

Constructing argumentations

This article illustrates an entwined discourse between content related rationalizations and legitimacy. As mobility was a largely discussed topic during the planning process I will pick the debate on parking garages to show how several actors promote divergent goals claiming to defend public interests and the needed interventions for a future transition.

In the original urban plan there were no underground parking spaces beneath the building blocks instead there were only collective parking spaces in multi-storey car parks. During the revision process the planning department decided to insert three underground parking car parks. The debate about the underground parking spaces and the impacts for the neighbourhood and its mobility concept took place in public assemblies, direct actors negotiations and in meetings of political boards. The narratives of the different actors about the issues could be found in interviews, on the projects websites, in press releases and other published statements of citizens' groups, and of proceeding and documents of political boards.

The arguments on the issue are conducted very differently by the different actors, and each actor treats the issue associated to other thematic contexts.



The arguments about mobility can be assigned to five different contexts:

1. Planning approach
2. Expectation on sales revenues upon the plots
3. Creating a socially mixed neighbourhood (social inclusion and justice)
4. Quality of urban design
5. Ecological sustainability

Based on this, on these topics two basic argumentative groups can be identified (see also Table 1). The decisive key issue is the planning approach that defines the guiding principle of each argument:

Balanced Approach (Argument A): The balanced approach sets as a guiding principle the argument of a balanced sound planning that accomplishes to carry out all aspects of the original political decision. The goal of reducing the motorized private transport must be balanced against another with complementary considerations and goals to develop a more down-to-earth option referring to the mobility concept. The key argument is **BALANCING DIVERGENT PLANNING GOALS (1A)**. This argumentation is applied to the question of underground car parks. Above all, the maximization of sales revenue (2A) and the quality of urban design (4A) determine the patterns of this argumentation. A common reference to support these arguments are the planning goals defined by the Bremen Parliament in 2010, especially referring on the needed sales revenues.

Committed Approach (Argument B): The guiding principle in the committed approach is to assure that planning is envisioning the future, especially focusing on ecological sustainability and social justice. The commitment is to foster the transition oriented aspects of the original political decision and to preserve the outcomes of the first phase of public participation. The key argument is the **COMMITMENT TO ECOLOGICAL SUSTAINABILITY AND SOCIAL PLANNING GOALS (1B)**. This argument is also applied to the question of underground car parks. While the parking space key itself represents a tolerable compromise, the aims of mobility concept are frustrated by the construction of underground car parks. Assuring a socially mixed neighbourhood (3B) and preventing negative effects on ecological sustainability (5B) determine the patterns of argumentation. In addition, it is argued that reducing car traffic significantly increases the attractiveness of public spaces (5B). A common reference to support these arguments is the Bremen Parliament resolution of 2010, assigning the status of a model case to the planning for the Neues Hulsbergviertel and highlighting in particular the aspects of ecological sustainability and social mix. In addition, the argument refers on political resolutions of a Bremen Alliance for Housing and subsequent policy guideline on social housing.

In the synopsis, the arguments are not only thematically linked to different contexts but also the references that support and justify the argument vary. These references are used as an argumentative background to underpin one's own position.

Four such types of references can be identified:

- Compliance with the political decisions (documents)
- Compliance with the results of public participation
- Commitment to political goals / transition (social justice, ecological sustainability)
- Professional criteria (based on professional experience): sales revenues for certain types of housing, quality of urban design, sound transport planning

Table 1: ARGUMENTATIONS

A. BALANCED APPROACH (accomplishing equally all political demands)

	STATEMENT	SUPPOSED EFFECTS	REFERENCES
1 A	Planning for Neues Hulsbergviertel has to be sound and all criteria of the prior political decisions on planning goals have to be balanced and accomplished equally.	Balancing all planning goals allows to accomplish all criteria equally.	Resolutions of Senate and Bremen Parliament (2010)
2A	Housing with assigned underground parking spaces is a standardised product on real-estate market and fosters successful sales of apartments.	Generates increased sales revenues on assigned plots.	Resolutions of Senate (2010) claims maximisation of sales revenues. Supported by expert statements of real-estates professionals
2/4A	Multi storey car parks in the perimeter reduce the attractiveness of the neighbourhood. The underground car parks could substitute some of them.	Generates increased sales revenues for the entire neighbourhood.	Resolutions of Senate (2010) claims maximisation of sales revenues. Supported by expert statements of real-estates professionals
3A	To offer apartments with assigned underground parking spaces attracts clients with an affinity to car use.	Creates a neighbourhood for everybody according to the existence of diverse demands within society.	Fits in with resolution of Bremen Parliament (2010) that claim diversity of types of dwelling. Covered by the documented results of participation.
4A	The underground car parks could substitute some of the multi storey car parks in the perimeter.	Improves quality of urban design and attractiveness.	Supported by expert statements of planning professionals.

Lower ranking aspect: ecological sustainability (5)

The referenced political resolutions are: Senate in June 2010, Bremen Parliament (Bürgerschaft) in December 2010; Bremen Alliance for Housing (Bündnis für Wohnen) and subsequently the housing programme (Wohnraumförderprogramm) in 2012/13, and the policy guideline on 25% social housing for areas with new land-use plans in 2013.

B. COMMITTED APPROACH (ecological sustainability, social justice)

	STATEMENT	SUPPOSED EFFECTS	REFERENCES
1 B	Planning for Neues Hulsbergviertel has to be a model case.	Ecological sustainability, social justice and public participation are fostered.	Bremen Parliament resolution (2010) ; Bremen Alliance for Housing, housing programme (2012/13) and the policy guideline on 25% social housing for areas with new land-use (2013) Needed to accomplish the results of public participation.
3B	To offer apartments with assigned underground parking spaces attracts wealthy citizens who “expect to have their SUV next to their apartment”.	The social mix of the neighbourhood shifts. Because of the currently high prices on real estate market even a slight shift could cause the exclusion of citizen with lower or middle incomes.	Endangers goals of resolution of Bremen Parliament (2010) which claims diversity of types of property and dwelling, including cooperative dwelling projects and innovative housing types. Conflicts goals of Bremen Alliance for Housing that aims to foster affordable housing. Endangers the results of public participation. Contradicts committed approach (social justice)
5B	To offer apartments with assigned underground parking spaces attracts wealthy citizens who “expect to have their SUV next to their apartment”.	Accessibility of a car so close to the apartment will increase the use of cars. Property on cars contradicts intentions of ecological sustainability. Entrances of underground car parks will boost car traffic within the neighbourhood and affect the attractiveness of public spaces.	Endangers goals of resolution of Bremen Parliament (2010) which claims ecological sustainability also in terms of transport. Contradicts expert statements of planning professionals. Endangers the results of public participation. Contradicts committed approach (ecological sustainability)
5B	Underground car parks can't be eliminated easily when not needed anymore due to future reduction of individual car use. Multi storey car parks can be demolished more easily to open up space for other uses in a future.	Construction of underground car parks does not open up possibilities for an adaption to future developments.	Endangers goals of resolution of Bremen Parliament (2010) which claims ecological sustainability also in terms of transport. Endangers the results of public participation. Contradicts committed approach (ecological sustainability)

Lower ranking aspects: Maximising sales revenues (2) and Quality of Urban Design (4)

During debates on planning goals on the Neues Hulsbergviertel actors have formed varied issue related alliances. These alliances vary even within this limited field of conflict about the underground car parks. But in general terms, the two Arguments (A and B) can be assigned to the different actors.

The balanced approach can be assigned to the property development company (GEG) and the Planning administration (SUBV) claiming that balancing planning goals is part of taking care of the common well. This approach is (in the background of public debates) also supported by the hospital company (GeNo) and the senator of finance, showing a clear inclination of giving the balance an inclination towards the maximisation of sales revenues. As well in conflict between GEG and SUBV the GEG tends to incline argument toward sales revenues.

The committed approach can be assigned to the citizens' action group (BIA) whose members defend ecological sustainability and social justice as commitments that derive from common well and the compromise for transition. In these concerns they get support of NGOs that are engaging for environmental issues or affordable housing. Furthermore, the BIA claims on defending the results of the first phase of public participation. This aspect is used by planners in public administration (SUBV) in conflicts with GEG to support their professional convictions about transition oriented planning.

Political boards as Senate, Bremen Parliament and its commissions took decisions according to a balanced approach referring on the compromise to public well. Nevertheless, clear inclinations to one or the other side of the balance could be observed according to political affiliation or political charge. The borough council, despite of some internal political differences, inclined their decisions more towards the committed approach. But they began to balance when these goals seemed to conflict other issues they felt compromised to. Like as considering the possibility that an extreme reduction of parking spaces in the new neighbourhood could possibly affect the surrounding neighbourhoods, or the aspect that financial difficulties of the hospital company (GeNo) could endanger employment. Thus, being the elected political representatives of the neighbourhood and its particular interests took a clear influence on the political decisions taken.

Simplifying the arguments it can be stated that the expectation on sales revenues upon the plots is opposing the commitment to foster the ecological sustainability of cities and to create a socially mixed neighbourhood that facilitates social inclusion and justice.

Bremen's permanent budget deficit is known by all actors. So in a certain way the need for sales revenues is accepted by everybody involved. Nevertheless, defenders of argument A accept it as a dictum while the defenders of argument B see the commitment for transition the prominent aspect to envision the future.

Legitimacy

All involved actors claim legitimacy by relating their argument to public well. But during the debate they question each other's legitimacy and alter reasons for their own legitimacy.

The legitimacy refers to divergent dimensions which depending on context support or contradict each other. The legitimacy of government in representative democracy is based on input legitimacy assured by constitutionally guaranteed free elections that define political boards. Scharpf (Scharpf, 1998, p. 3) calls this input-oriented legitimacy the "government by the people" referring on Abraham Lincoln's Gettysburg Address. He concludes that "Government, in other words, is meant to be self-government, and compliance can be expected because the laws are self-determined, rather than imposed by an exogenous will" (Scharpf, 1998, p. 3).

The output-oriented legitimacy he describes in change as "government for the people" referring to consequences of decisions to assure issues of common interest. In this case legitimacy is given "because collective fate control is increased when the powers of government can be employed to deal with those problems that the members of

the collectivity cannot solve either individually, or through market interactions, or through voluntary cooperation” (Scharpf, 1998, p. 3).

Within this output-oriented concept of legitimacy knowledge has an important role. Accessibility of expert analysis generates a knowledge base that allows a projection about the effects of planning.

These two forms to acquire legitimacy focus on the persons that are legitimized and on the type of decision that can be considered legitimized. But as well the process of decision-making itself generates democratic legitimacy: Throughput oriented legitimacy refers on the quality of governance processes and can be understood as “government with the people” (Schmidt, 2013, p. 3).

[In an] ideational and discursive construction (...) throughput legitimacy involves the ideas and deliberative interactions of the agents involved in the wide range of governance processes [...], and how these promote efficacy, accountability, transparency, inclusiveness and access to civil society (Schmidt, 2013, p. 7).

The concept of throughput-oriented legitimacy shows that legitimacy does not only result from institutional attributes of government. Being based on democratic decision making processes and fostering public well does not lead automatically to citizens’ approval or obedience. Decision making processes are object of discourses that influence on citizens’ confidence on legitimacy and lead to corresponding attitudes. (Schneider, 2012, p. 188)

These discourses can be found in the debates on planning processes where claims and doubts about legitimacy become a relevant aspect of actors’ rationalizations. “Legitimacy claims and assessments establish a link between regimes and their institutions on the one hand, and normative benchmarks on the other” (Haunss and Schneider, 2013, p. 1).

Analysing the case study of the planning process for the Neues Hulsbergviertel we can observe how the rationalizations about planning contents in debates about the planning issues become entwined with legitimacy. Actors claim legitimacy for themselves or put into doubt the legitimacy of others. This does not mean that any of the actors would not accept the input legitimacy of political bodies in general but it shows how legitimacy is reassured and negotiated as strategic part of discourse.

The local planning department (SUBV) earns its task from the decisions of political boards. So the planners acquire the input legitimacy. At the same time the involved planners at SUBV claim output legitimacy justified by their professional knowledge. They interact and negotiate directly with all other actors and balance the input of these actors’ claims. The rationalizations about possible planning decisions given in the debates with other actors acquire relevance by the professional expertise of the planners. Nevertheless, in case of conflict they refer additionally on the citizens’ demands that are registered as results of public participation to claim a throughput legitimacy for planning decisions that fit to their professional approach. This applies in special to the conflict with GEG about maximising the sales revenues by inserting underground parking spaces and additional densification. But as soon as agreements are found and presented to the political boards GEG and SUBV suggest a lack of legitimacy to certain demands of the citizens’ action group (BIA). This argument is sustained by the assumption that BIA would establish their legitimacy only on base of representativeness for the citizen of Bremen. This is supposed of not to apply to the group as is not a huge movement or represents an average citizens opinion.

The property development company (GEG) claims legitimacy by the political mission of the company to develop and sell the plot ensuring appropriate sales revenues. So GEG supposes that the input legitimacy of representative democracy is transferred to the company in order to implement the political decisions. The GEG also interacts and negotiates to all other actors. GEG aims on the development of a positive urban development balancing the diverse goals but showing a strong compromise to real-estate issues. This fact leads other actors -

like planners and citizens - to questions the extent of legitimacy given to the property development company. As GEG contracted a project developer as sub-agent they also claim a professional expertise to support their legitimacy.

The citizens' action group (BIA) claims the throughput legitimacy for defending the results of public participation. And they claim on an output legitimacy for defending efficient policies for social justice and ecological sustainability as aims of public well that are needed to face transition and to envision the future. The demand of political boards to take these guiding principles as a base of political decisions. They suppose that those politicians in charge who give value to these principles would need the support of citizen groups to defend their legitimacy.

The borough council claims the input legitimacy for being the elected representatives. On this base they defend the interest of citizen' on affordable housing and a vivid mixed neighbourhood against the interests of profit. Thus, on the same base they object on supporting BIA with their claim for a further reduction of parking spaces. They refer on defending the interests of the adjacent neighbourhoods which would possibly invaded by visitors of the new neighbourhood and hospital. Towards the citywide political boards the borough council claims a throughput legitimacy as a favourable vote of the council gives legitimacy to the further decision on Bremen Parliament.

This variance of legitimacy claims show the complexity within the negotiation of legitimacy for planning. The different sources of legitimacy complement each other or compete on priority. Planning processes are multilateral communication processes within a complex network of interdependencies with symmetric and asymmetric power relations. These actors' relations interfere with the perceived legitimacy of planning. Neither can we identify a definable local community that becomes a legitimate subject of planning decisions nor can we argue that planners' knowledge or political decisions guarantee legitimate planning outcomes.

Conclusions

The claims and doubts about legitimacy become a relevant part of planning processes since planning is seen as a communicative process. When it comes to planning for transition the balance of transition goals with other divergent planning goals are an inevitable part of debate. So if planning goals have to be balanced one could reconsider the need for a deliberative discourse based on principles of free speech and rational argument (Healey, 1997; Fischer and Forester, 1996; Forester, 1999). But of course the weight of rationalizations within the debate is connected to power (Flyvbjerg, 2012; Forester, 2010).

On one hand rationalizations about planning for transition are connected to the experts' knowledge. So if this knowledge is allied to the planning institutions and political boards the rationalizations might lead to the intended planning outcomes. Depending on the course of debates this can be understood as a legitimate planning intervention or be questioned for a lack of throughput legitimacy.

Richardson in his article about environmental assessment concludes that revealing authorship of the evaluations relevant for statements about planning and making explicit the paths of decision-making would contribute to solve conflicts on planning. He states that in times of extended public debates a story-telling is needed, right as making visible the ethical nature of the judgements may help to build legitimacy (2005, pp. 362–363).

But what if the argument prioritizing transition goals is maintained by citizens' groups? This is the case in the Neues Hulsbergviertel but can also be observed in other contexts. Lately the students' movement 'Fridays for Future' has been claiming to prioritize the ecological transition goals. So despite they can be considered a type of citizens' movement they claim on the output legitimacy for future policies that prevent climate-change. They base their demands on scientific research results but apparently their position against established political forces



is weak. This relationship can be described referring on Flyvberg (1998) by saying that the less power an actor has the more rationality has to be applied in arguments.

What can be learnt is that legitimacy of planning is built in discourse and connects to the intended goals of planning. In the best case the complexity of transition needs lead to the integration of phases for collective learning and qualification into planning processes in order to facilitate an adequate debate on desired planning outcomes.

References

- Bremische Bürgerschaft (2010), “Beschlussprotokoll der 46. Sitzung der Stadtbürgerschaft vom 07. 12.20 10. Nr. 17/565 S - 17/584 S” (accessed 4 May 2014).
- Fischer, F. and Forester, J. (Eds.) (1996), *The Argumentative turn in policy analysis and planning*, 2nd ed., Duke University Press; Duke Univ. Press, London.
- Flyvbjerg, B. (1998), *Rationality and power: Democracy in practice, Morality and society*, Univ. of Chicago Press, Chicago.
- Flyvbjerg, B. (2012), “Rationality and power. Democracy in practice”, in Fainstein, S.S. and Campbell, S. (Eds.), *Readings in planning theory*, 3. ed., Wiley-Blackwell, Chichester.
- Forester, J. (1999), *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes*, MIT Press, Cambridge, London.
- Forester, J. (2010), *Planning in the face of power*, [8. reprint], University of California Press, Berkeley.
- Haunss, S. and Schneider, S.G. (2013), “The Discursive Legitimation of Political Regimes. A Network Perspective”, *SSRN Electronic Journal*.
- Healey, P. (1997), *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*, Planning, environment, cities, Macmillan, London.
- Richardson, T. (2005), “Environmental assessment and planning theory. Four short stories about power, multiple rationality, and ethics”, *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 25 No. 4, pp. 341–365.
- Scharpf, F.W. (1998), *Interdependence and Democratic Legitimation*, MPIfG Working Paper.
- Schmidt, V.A. (2013), “Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited. Input, Output and ‘Throughput’”, *Political Studies*, Vol. 61 No. 1, pp. 2–22.
- Schneider, S. (2012), “Empirische Legitimationsforschung. Sind lokale politische Systeme legitim?”, *vhw FWS* 4 / Juli – September 2012, pp. 186–190.

6.6 Dynamische Machtkonstellation zwischen den Kollektiven

Die Aushandlungsprozesse um Legitimität der Akteure und ihrer Position zeigen bereits eine Verknüpfung zur Frage der Macht in den Akteursbeziehungen. Die Legitimität eines Kollektivs ist nicht zuletzt auch die Basis für seine Machtposition innerhalb des Akteursgefüges. Dabei wird die Machtkonstellation während des Planungsprozesses permanent nachjustiert und ausgehandelt.

Die Akteure bringen als Bestandteil ihrer Akteurskulturen auch jeweils eigene Machtressourcen mit in den Interaktionsprozess. Der Gebrauch, den sie von diesen Ressourcen machen, prägt die Planungskultur wesentlich, sei es in der Kommunikation oder unmittelbar in der Entscheidungsfindung. Legitimität wird dabei zu einer wesentlichen Machtressource mit der Akteure durch strategisches Vorgehen asymmetrische Machtkonstellationen zu ihren Gunsten verschieben können. Mit diesen Fragen setzt sich der folgende Artikel auseinander.

ARTIKEL 4:

PLANNING CULTURE –DYNAMICS OF POWER RELATIONS BETWEEN ACTORS

Wolff, A. (2020). Planning culture – dynamics of power relations between actors.

Veröffentlicht in: *European Planning Studies*, 6 (1), 1–24. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1714553>



Planning culture – dynamics of power relations between actors

Almut Wolff

Department of Architecture, Jade University of Applied Sciences, Oldenburg, Germany

ABSTRACT

Existing literature on planning culture is often connected to communicative turn in planning and implies a multilateral interaction process. This article discusses the role of the underlying power constellations within processes of decision-making in planning and their significance for any planning culture. Power relations between actors involved in planning processes are asymmetric. The actors' influence on planning outcomes depends highly on the strategic use these actors make of their power resources. The processes will be shaped by both the actors' divergent cultures and the common culture they create in interacting with each other. Actors' cultures do not only frame their expectations on goals and appropriate decision-making processes but also the strategies they apply. In this paper, I argue that these expectations and strategies impact decision-making processes because they intrude into institutionalized and legally defined planning procedures. How open a planning process is to input from various actors depends on power configurations, which in turn affect how actors perceive each other's legitimacy.

ARTICLE HISTORY

Received 23 March 2019
 Revised 31 December 2019
 Accepted 4 January 2020

KEYWORDS

Planning culture; decision-making; power resources; asymmetric power relations; participation

1. Introduction

This paper aims to make visible power relations and their dynamics within planning cultures. An analysis in a case study has shown that a relevant aspect in establishing a planning culture is the power relations between actors.

Planning culture is often discussed in a normative sense as a transforming approach within the planning profession towards a more and more democratic and participative planning procedure. The focus in planning practice has shifted from a more authoritarian concept of the planner as the all-knowing father god (Siebel, 2006, p. 7) towards a communicative and cooperative approach (Selle, 1993). Planning culture is also seen as an analytic instrument. This approach follows the cultural turn in planning theory that is turning away from the analysis of planning processes in formal dimensions (rules on paper), in an (old) institutionalist frame, or in terms of rational-choice or game theory (Peer & Sondermann, 2017; Reimer, 2013). The aim is to understand the underlying frames of planning professionals and other actors involved in planning (Fürst, 2007; Knieling & Othengrafen, 2009; Levin-Keitel, 2016; Othengrafen, 2012; Reimer, 2012; Sondermann, 2017). So

CONTACT Almut Wolff  almut.wolff@jade-hs.de  Department of Architecture, Jade University of Applied Sciences, Ofenerstraße 16/19, 26121, Oldenburg, Germany

© 2020 Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group

‘planning culture can be understood as a cultural system that develops in the interplay of cultural codes, institutional settings, cognitive frames of the involved planners and other actors and their interactions’ (Othengrafen, 2014, p. 2).

In this article planning culture is studied in reference to a specific planning process. Culture in this understanding is not bound to a geographic space as a nation, region or city but culture is a collective phenomenon created by individuals or collectives within their interaction (Hansen, 2011).

During a planning process the involved actors establish communicational patterns, create particular relations to each other and practice specific ways to deal with conflicts. Through this interaction a planning culture emerges and characterizes a shared culture of the involved actors in a specific planning process (see also section 2).

Once we understand cultures as constituted by communication (Bolten, 2000), not only do stable aspects of power become crucial, but also the dynamic use of power resources in communication between actors.

In any urban planning project, we can observe how actors get involved corresponding to a specific set of power relations. This power constellation sets modes of decision-taking, determines the stakes considered to be relevant and anticipates objectives. It can affect who will be involved at all and how the planning outcomes develop.

At the same time, the planning culture is characterized by the ability of a planning process to integrate collaboration or conflict (Othengrafen & Sondermann, 2015) as well as by the ways actors use the modes of interaction, established within this specific process, to promote their goals. Planning administrations, political boards, investment companies or social initiatives adapt their logics of action according to the power resources available for them.

The actors – having different frames and goals – interact through direct communication (such as informal talks, structured debates or document exchange) and indirect communication (such as protests, press releases and announcements of political or legal decisions). In the literature, on communicative planning the observations about interaction often focus on a consensus building in the arena of public participation. This leads to the idea that planning is an open, cooperative process with discussions, negotiation and, not least of all, a joint decision-taking by the involved actors. Observing real planning processes, it becomes obvious that decisions are made in various settings of communication. They are related to each other but they also follow specific and varied rules of interaction and decision-taking. First of all, representative democracy creates a legal base on urban development by the decisions taken in political boards. But there are various other communication settings in which planning decisions are made, involving actors in different constellations. Each of these actors has different resources to take influence on the planning decisions. And the resources are used according to the specific communication setting between the actors. Making visible the ways how actors make use of power resources within communicative planning processes is key for understanding planning culture. Formal models of planning procedures, where decisions are made only in the political arena, simplify real processes as much as deliberative approaches that suppose implicitly a cooperative decision-taking in one arena of communication with the involvement of all relevant actors.

This article refers to a case study in Bremen, Germany, where during a 9-year period, a specific planning culture developed. On one hand, it was accepted that the planning

decisions would be taken by the political boards. On the other hand, the intense interaction of actors during public participation assemblies created an expectation that debates and agreements would be conceded equal footing. This ambiguity gave rise to permanent readjustments of power relations between the involved actors and proved to be a relevant aspect within the case study.

The following section (2) provides a short introduction to the applied concept of planning culture emerging in interaction. On this base, I discuss the relevance of decision-making in its diverse arenas as a characteristic of planning culture (3). The fourth section (4) explores the role of power in planning processes. For a further discussion on the relevance of power relations in understanding planning cultures the fifth section (5) introduces the case study and analyses different types of power resources with their resultant strategies and dynamics between actors as evidenced by the case study. This leads to questions about how the participation of civil society and legitimacy in decision-making are negotiated within the planning process. The conclusions drawn in section 6 reflect on planning culture, power relations and their relation to democracy.

2. Interaction creates planning cultures

Planning culture is used in this work as an analytical term that allows to explain the way planning processes develop. Any analysis of planning culture must consider not only procedures and constraining rules, but also the attitudes and established unconscious routines of the involved actors (Othengrafen, 2012; Reimer, 2012). Breaking down the planning processes reveals the patterns actors establish in their interactions – interactions that in turn will characterize the overall planning culture.

Of course, planning processes are realized on the base of established legal and procedural structures but actors nevertheless explore new relational spaces within a specific process. All actors enter into interaction according to their own cultures. Through their cooperation, actions and the promotion of a specific socio-geographic process of change, the actors create what has been termed in the literature ‘a space of process’ [Prozessraum] (Hilpert, 2002, pp. 87–88).

During the process of planning the actors commonly develop communicational patterns, define their relationships, deal with conflict and negotiate power relations. This creates a specific planning culture, shared by the actors during the planning process, without harmonizing their own cultures. The actors within the planning process in this article are defined as collectives, each of them having their own culture (Wolff, 2016b). These collectives might be organizational collectives, professional collectives or emerging collectives of individuals that join together during a planning process to stand for certain interests or goals.

Within each collective, certain standardizations of action, feelings, thoughts and communication are established or commonly accepted. By this, a shared culture within a collective is defined (Hansen, 2011). In a planning process, these divergent collectives enter into interaction on the basis of their actor-specific cultural references. Within the process space, new standardizations are established. At least the collectives know or accept the types of communication and decision-making within the process (Wolff, 2016b).

The main issues in the interaction of the involved collectives are:

- Content of planning: the common and divergent goals for planning
- Process of planning: the attitudes towards process design, decision-making and the purpose of communication

As these issues are confronted by the divergent actors depending upon their own cultural references, planning culture has shown similarities to emerging cultures created by intercultural interaction (Wolff, 2016b). Here common understandings are created, negotiated and established within a process of potential cohesion and thus remain fragile (Bolten, 2009, p. 253). A common culture is built by establishing a normality within the interaction which can create a basis for further cooperation (Rathje, 2006, p. 18, 2008)

Hence, seen in this light, planning culture is an emergent and dynamic culture constituted by everyday interactions. The planning culture consists of the specific characteristics of shared standardizations, and collectives' interactions, alliances and conflicts (Wolff, 2016b).

3. Decision-making in diverse arenas

In urban planning as well the content as the details of the process itself are not defined in one arena but during several parallel processes of decision-making. They take place in diverse communicative settings (e.g. political meetings, action group meetings, public assemblies) that involve different actors. The diversity of arenas contributes to the characteristics of a planning culture (see Figure 1).

Decision-making processes reveal how actors frame the situation in different ways and how their relations work (Schön & Rein, 1994). The way actors arrive at decisions is a key element of planning culture.

In literature the decision-making in planning has been discussed in the context of power, political processes and view of possible roles for planners within the communicative network of the different actors (Albrechts, 2016; Flyvbjerg, 1998; Forester, 2010; Healey, 1992, 1997; Hillier, 2002). The focus of this text will be on the consequences of parallel decision-making in different arenas.

Decision-taking in planning is defined on one hand, by legal and administrative constraints and on the other, by results of political negotiation processes. Within this text I differentiate between decision-taking and decision-making: While decision-taking refers to the precise moment when e.g. a political board approves or disapproves a specific programme, decision-making is understood here as the process that precedes this decision-taking. Before it comes to decision-taking, there are long phases where the planning goals and outcomes are discussed and modified. During these processes of decision-making planning culture develops. Besides many other effects, such as creating identity, trust or distrust, common learning processes, etc., a major part of the efforts deals with decision-making.

Decisions are made in different contexts within the planning process: in planning administration, at political boards, in public discussions, in individual and collective negotiations or via protests and their effects.

Certain actors may be involved in decision-making who do not have a legitimate role in decision-taking but for a number of reasons get involved with the issue in question. A

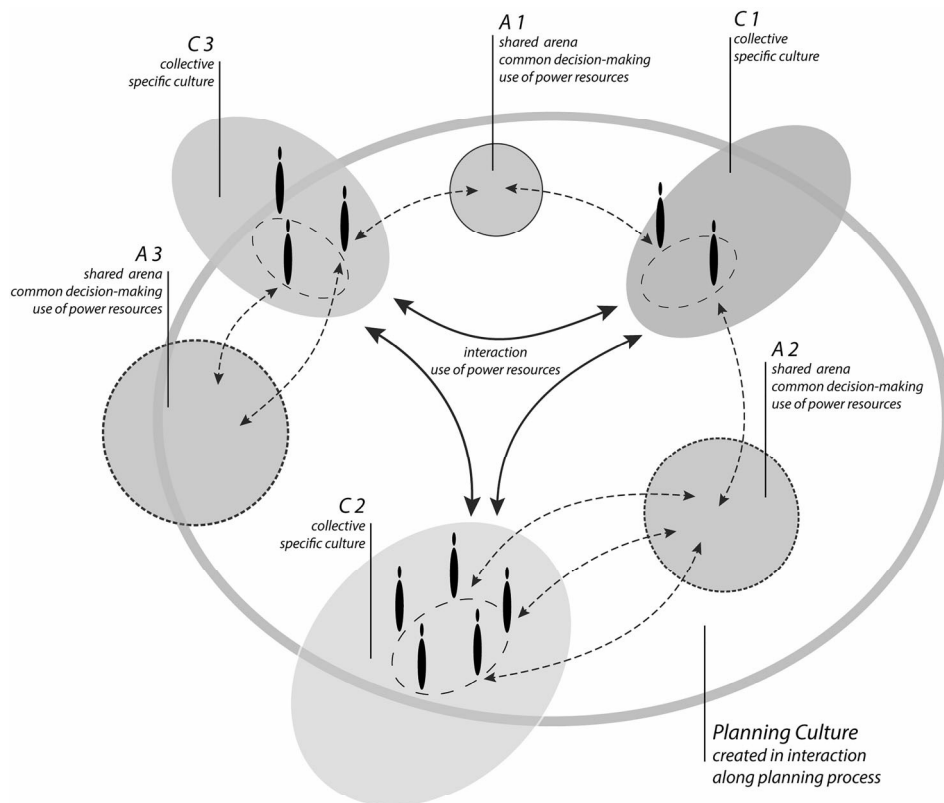


Figure 1. Schematic diagram of actors creating a planning culture by interaction in diverse arenas. This interaction implies the use of power resources to achieve an adjustment of power constellations. The divergent actors enter into interaction based on their specific cultures. Actors share arenas where specific ways of decision-making and forms of power-interplay are established. Not all actors share common arenas. The arenas have different Characteristics: A1 shows a non-public arena integrating few actors (e.g. an organizing committee); A2 shows an arena that is public and fully integrated into the planning process (e.g. public participation assemblies and workshops); A3 shows an arena which rules are defined by external standardizations (e.g. political boards or real estate fairs).

closer look at this difference reveals that the role of power relations and the access to power resources are key.

As to decision-taking, one could argue that the final power is within the political arena just as decisions about mayor planning projects have to be approved by the political board in charge due to legislation (rules on paper). But this view ignores previous steps: several minor decisions have to be taken leading up to a draft resolution in a political board. Also, the influence of any unilateral decisions taken by other actors, e.g. about a specific investment or an act of protest, would stay be overlooked.

As to decision-making, a focus on planning systems (rules on paper) disregards the multiple communicational contexts in which decisions are made. Each of these contexts comprises its own communicational setting. Within this setting, the involved actors use specific communicational strategies defined by their prior collective culture and by their assessment as to the appropriate way to realize communicational aims and planning goals.

The interaction of the actors reflects their power relations. And depending upon each collective's assessment as to its potential power, it resorts own strategies to use their power resources.

Decision-making can be seen as a common golden thread that runs throughout the entire planning process. It depends to great extent on power issues: on the use of power resources, strategies, forms of action and ideas about effectiveness. Planning culture cannot be understood without analysing power relations. The role of these power relations between actors within decision-making processes will be the focus of this article.

4. Power as a relational concept

Power is a prevalent topic of research and there are many different definitions of the term related to concepts of society or democracy. This text refers to power as a relational concept. Following Norbert Elias, power is multipolar 'and inherent in all human relationships and the key to understanding power lies in the interdependency of people' (Dunning & Hughes, 2013, p. 67). He introduces the term 'figurations of power' that are described as 'networks of interdependence': actors are involved in complex sets of rules where asymmetric power relations and dependencies have to be rebalanced permanently (Imbusch, 2012). This applies to general societal settings, but also to specific interaction settings between individuals or groups.

Planning theory, when focussing on the impact of communicational turn, discusses the relation between communication, legitimacy and power settings within planning processes often in reference to the positions of Habermas and Foucault towards power (Forester, 2010, 2013; Hillier, 2002; Richardson, 2005; Versteeg & Hajer, 2010). They are referred to as contradictory, but related concepts about interaction and power. In this discourse, the point of reference towards Habermas is what has been called 'ideal speech situation' where involved actors deliberate in a rational discourse about the issue in question. This suggests a more positive perspective on the possibilities of collaborative and rational decision-making. Accordingly, decision-making would take place ideally in one communicational arena where rationality and sincerity could counterbalance unequal power distribution (Huxley, 2000, p. 371; Richardson, 2005, p. 344). In reference to Foucault, the emphasized idea is his concept of governmentality, with its critical description of participation as an instrument of government. So citizens are involved in a process of participation and by that, a compromise is established to reveal their interests and to contribute to a common project. By this acceptance of the procedure, citizens facilitate and legitimize governmental decisions (Junge, 2008).

Both approaches imply a connection between rationality and power and draw on the question as to the extent to which rationality helps to overcome power structures or if power structures predetermine an apparent rationality. Flyvberg concludes that 'while power produces rationality and rationality produces power, their relationship is asymmetrical. Power has a clear tendency to dominate rationality in the dynamic and overlapping relationship between the two' (Flyvberg, 1998, p. 325).

4.1. Negotiating in asymmetric power relations

When Flyvberg (1998) refers to power, he defines his approach as a strategies-and-tactics view of power relations. He describes power as 'a dense and dynamic net of omnipresent

relations (...) (that not is) something that one can effectively “possess” and regulate by law’ (Flyvberg, 1998, p. 5). On one hand, he points out the significance of the ‘long durée’ of power constellations. Yet on the other, in his narrative about his Aalborg case study, he depicts the dynamics caused by permanent strategical adjustments in power relations stemming from actors’ interventions aimed to promote their goals.

This relation between basic constellations and strategic interaction is the main focus of Habeeb’s work about power and tactics in international negotiations (1988). His definition of power ‘allows a structural conception of power (resources) and a behavioral conception of power (ability). Neither alone is sufficient for analyzing power in negotiation’ (Habeeb, 1988, p. 16). He considers power a process which

is characterized by change. Outcomes reflect the changes that have occurred during the power process, changes in the actors’ positions, values, attitudes, objectives, and expectations. These changes are caused by the behavior of the other actor; behavior made possible largely by the existence and use of resources. (Habeeb, 1988, pp. 14–15)

This points to the relational character of power which Landau and Pfetsch (2000) maintain – following Habeeb’s argument – is an essential point: ‘Only in relation to another person does power exist. If there is no other person towards whom power can be used, power does not exist’ (Landau & Pfetsch, 2000, p. 28).

This approach towards power also includes a view in which power is not observed under the aspect of total domination, but through the constellations and uses of power in negotiation. Even in asymmetric power relations, actors can enter into negotiation where the actors in an apparently weaker position can achieve at least some of the outcomes they aimed at (Habeeb, 1988, p. 16).

Therefore, the possibilities to use power do not depend only on a static power constellation between actors, but also on the dynamics that develop when actors activate their strategic potentials.

4.2. Interplay of power using structural and behavioural resources

In this understanding power relations are defined by the (strategic) use actors make of different types of resources – structural and behavioural power resources (Brühl, 2003; Habeeb, 1988; Landau & Pfetsch, 2000). These ‘Resources in themselves are “power neutral”; they only become power-laden when they are mobilized by actors’ (Avelino & Rotmans, 2011, p. 799).

The interplay of structural and behavioural power resources was observed in the present case study and will be discussed later (see sections 5.3–5.5). During the planning process, the actors involved used their resources for permanent slight readjustments of power relations. Which power resources were used and how they became a relevant aspect of the analysed planning culture will be shown in the following sections.

The structural power resources of actors establish a basic setting of power relations. ‘The structural component describes an actor’s resources, potential capabilities, and generalized position from which to actualize these capabilities. Structural power allows one to determine the relative positions of actors’ (Habeeb, 1988, p. 16).

The structural resources are context-dependent (Habeeb, 1988, p. 21). The following categories were – in view of the empirical material – the relevant resources in the case study, but can be considered relevant generally in a context of planning:

- (1) Laws
- (2) Property
- (3) Political rules
- (4) Legitimacy
- (5) Knowledge
- (6) Task assignment

Planning policies and construction (1) laws can be used as a reference both to support one's own goals and to constrain the interests of other actors. Rationalizations based on legal constraints or obligations can play a powerful role.

The disposition of relevant real estate property (2) is a strong and legally guaranteed resource of power on land-use decisions.

Political rules (3) define what access to executive political decision-taking actors have. As political boards in representative democracy are commissioned to take legitimate decisions, political rules define an essential part of power resources.

Legitimacy (4) is an essential resource right, since its absence can disqualify an actor from participating in decision-making discussions. As we shall later see, this attribution of legitimacy can play an important role during the planning process. Democratic legitimacy can be established in several ways. First through input-legitimacy referring to the democratic mandate of an actor in respect of the issue in question (e.g. a political board that decides about the legal land-use plan). It can be defined as output-legitimacy, which is generated by the quality of the decisions' outcome in terms of the common welfare, social justice and effectiveness (Brühl, 2003, p. 216; Scharpf, 1998, p. 3, 2018, p. 1). A third category covers throughput-legitimacy, defining legitimacy by the democratic qualities of the process itself (Schmidt, 2013).

Knowledge (5) as a power resource can refer to professional knowledge, e.g. that of planners, real estate professionals or experts from NGO's. It can also refer to what has been termed the 'native knowledge' of civil society, e.g. local residents' knowledge about the planning site and its social and political characteristics.

Task assignment (6) is a resource of power since the simple fact of working hands-on on a plan or document implies the opportunity to imprint it with one's own professional or political concept. While other actors always have to use indirect influence for changes, the actor that writes the planning document can make a direct impact. Of course, this actor has to justify and explain the outcomes to political boards or other actors. Nevertheless, immediate access guarantees the chance to define conditions.

Structural resources provide a basis for the actors' action potential. These resources are distributed unequally between actors. Planning administration, political boards and land-owners dispose of a high level of structural resources, albeit in different fields. The structural resources are part of a political, legal and ethical context and shape an actors' role within the negotiation process. A landowner, for instance, can always rely on his autonomy to make decisions about his properties, just as a planning administration can claim authority due to the task assigned. Hence, by observing the structural resources, the initial set of power relations between actors can be discerned. Nevertheless, the structural resources need to be 'activated' by actors and are not static: the interaction between actors can influence the power relations between them, as we shall see later in this text when we discuss the issue of legitimacy.

The actors with fewer structural resources have to turn to 'behavioural power resources' in order to achieve more favourable positions in negotiation processes. 'Through this, symmetry/asymmetry becomes a procedural variable' (Landau & Pfetsch, 2000, p. 23).

In contrast to structural resources, behavioural resources comprise the actions, the behaviour, used to handle conflict and negotiation (Habeeb, 1988, p. 23). These actions can be based on capabilities that are stemming from characteristics of an actor (e.g. professional skills of those working in planning administration), they may depend on the personal abilities of single actors, or on joint (personal and professional) capabilities of collective actors.

The tactical options an actor uses in the process of decision-making in order to influence outcomes are resumed by Landau and Pfetsch (Landau & Pfetsch, 2000, p. 30) in four behavioural resources:

- actor resources: skills and knowledge of negotiation techniques
- joint resources: capacity of coalition-building and initiating joint actions by different actors
- procedural resources: knowledge of rules, agenda-setting, playing on time
- issue-related resources: strategy of package deals, differentiation, enlargement, switching to ideology, compromise or development of alternatives.

The authors refer to asymmetric power relations in international negotiation processes and state that actors with a high level of behavioural power seek to use it to rebalance their position in negotiation. In this text, I suggest applying this concept of power resources in the analysis of planning culture.

In fact, generally speaking, all actors involved in planning processes dispose of behavioural resources, drawn upon in all their interactions. In this paper, I will focus on the example of social and political initiatives as part of civil society to illustrate the role of structural and behavioural resources and their meaning for planning culture in the context of changes towards more participatory planning processes.

Planning processes have a legally guaranteed minimum level of public participation, but more participatory planning approaches are based on what has been termed 'informal participation processes'. In these informal processes, civil society has no legally defined role. Seen in this context, civil society and its initiatives do not dispose of a high level of structural resources.

The legitimacy of citizens' involvement is often questioned as undermining representative democracy, while at the same time, participation is used to legitimate planning outcomes. Actors, like citizen action groups or other initiatives from civil society, do have to use their behavioural resources if they want to achieve their goals on planning.

Those involved in initiatives attend public meetings that are open to civil society. These events are often mentioned synonymously with public participation, as if they were the (only) assigned space for citizens to enter into interaction. But of course, the citizens involved in initiatives also use other paths to influence planning outcomes. They

- publish declarations in different media,
- initiate their own public assemblies or
- organize protests,

- seek alliances with other organizations
- enter into direct dialogues with political decision-takers or other persons that dispose of a more direct opportunity to influence planning outcomes.

The better the actors apply procedural resources, the more effective they are. This means setting their aims strategically and using communicational options at precise moments of the process. Or they can decide instead to protest during phases in which formal procedures hinder any other type of intervention.

The literature on international negotiations and the power interplay in negotiations between NGOs and governmental actors that contributed to the analytical categories in this text focuses on analysing conferences and assemblies of previously invited actors (Brühl, 2003; Habeeb, 1988; Landau & Pfetsch, 2000; Orsini, 2013; van Lieshout, Dewulf, Aarts, & Termeer, 2017; Vij, Biesbroek, Groot, Termeer, & Parajuli, 2018). The dynamic power interplay observed between actors in asymmetric power relations and the strategic use of different types of power resources finds a parallel in urban planning processes.

Nevertheless, the manoeuvres observed in planning processes are beyond the context of the common setting for a negotiation in a single arena, but show the use of power resources in various interlaced arenas. Therefore, the focus in my study was on how actors dealt with this multiplicity of arenas. Actors often have no direct access or vote in these arenas, but try to influence the outcomes. Yet in urban planning processes there is not just the one relevant arena where decisions are made, but several parallel decision-making processes that impact on each other. Thus the focus in terms of the use of power resources centres on the strategies for influencing these processes.

Observing the interplay of power between actors shows a mutual dependency of structural and behavioural resources. Actors with fewer structural resources, as citizens' groups in urban planning processes, have to apply more behavioural resources in order to create a less asymmetric power relation.

As Othengrafen and Sondermann state, the reactions of planning administrations towards conflicts and protests vary from intending to negate the conflict, to avoid the conflict by cooperative interaction on forehand or to accept and integrate conflicts into interaction (2015, pp. 14–19). The reactions show often an ambiguous position of planning practitioners towards participation where public participation is given a certain space and communicational frame. But if citizens' empowerment exceeds this given frame it is perceived as betrayal of the rule of the game (Hillier, 2002). In her analysis of local planning decision-making practices, Jean Hillier states that 'planning officers (often) disapprove of such strategies (of social and political initiatives) as being outside of their formal public participation processes, (as) "going round the back"' (Hillier 2002, p. X).

Planning administrations and political boards, in addition to their structural resources, have at their disposal a variety of behavioural resources. Their strong procedural resources represent not only a professional knowledge about the process' timeline and phases but also the ability to structure the process phases, the steps of decision-taking and the agenda-setting. This allows them good leverage in managing decision-making processes.

These resources are also used to avoid unforeseen interventions on the part of other actors and to lead a process towards a political decision as soon as they consider the debate to be concluded. To achieve this goal even structural resources of other actors are questioned and negotiated as I will illustrate through the example of legitimacy.

Whilst in the beginning planning administration invites civil society and initiatives to contribute to planning, in later phases continued interventions of civil society are answered with a questioning of legitimacy of these initiatives as it will be shown later (Section 5.5) based on the observations for the case study in Bremen.

Yet not even at the beginning of planning processes can public participation (beyond informing citizens) be taken for granted. During my case study, I observed a high divergence in the extent of participation in planning processes within the city of Bremen. Project-specific conditions seemed to have a strong influence. While one planning process is open for initiatives from civil society another can be dealt with only the minimum of legally required public participation.

Taking into account these observations, what are the criteria that define the extent to which political and social initiatives are seen by local planners and politicians as legitimated or welcome participants in a communicative planning process? Are power relations between (possibly) involved actors part of the explanation?

A possible answer can be found in a research about divergent rights of participation for NGO's in international negotiations. There Tanja Brühl (2003) established the following hypothesis: The more resources are needed (by states) in a specific negotiation and the less confrontational a situation is, the more rights on access NGO's are granted in negotiations (Brühl, 2003, p. 30). Following her observations, the resources required by states are knowledge, alliances and values.

Can this hypothesis help to answer the question, how the integration of civil societies' initiatives into planning processes is connected to (power) resources and conflict? Transferred to planning, the equivalent hypothesis would be: The more resources are needed by a public administration or a political board in a specific case of planning and the less confrontational a situation is, the more likely a planning process will be open to the participation of civil society and its initiatives.

In planning processes, too, civil society can contribute power resources:

- Providing specific knowledge about planning site and social issues
- Offering alliances in certain planning issues
- Representing values that ensure legitimacy of the planning process and its results

That would imply that, if the administration and or political boards require some of these resources to be able to move forward a project, they will tend to open up the processes, as long as they do not expect a very high potential of uncalculable conflicts. Thus, legitimacy becomes one of the criteria to integrate or not civil initiatives into decision-making processes in planning.

As we will see, this hypothesis about the criteria that lead planning authorities to open up a planning process for public participation corresponds to the findings in the case study in Bremen (see Section 5.3).

5. Case study about Neues Hulsbergviertel in Bremen

A short overview of the planning process and its main conditions of decision-making are provided below as an introduction to the case study at hand. The case study spans the years from 2010 to 2018, beginning with the initial political decision and ending with

the approval of the binding land-use plan. The study was carried out by means of participant observation, documents analysis and qualitative interviews with several actors. During this period all relevant decisions and regulations concerning the development of planning goals and the project implementation were made. The empirical research is part of a PhD project focussing on actors' perspectives of communicative planning processes. Initial results pertaining to the case study were published parallel to the ongoing process. The main focus of these publications was on the actors' expectations of planning results and participation impact (Wolff, 2013a, 2013b) along with the fragmentation of the planning process in divergent communicational settings and spheres of responsibility (Wolff, 2016a).

5.1. The different actors involved

During the case study, a complex interplay between actors was observed. The actors can be related to spheres of politics, public planning administration, civil society and market sphere (see Figure 2). These comprise various political boards, departments of public (planning) administration, several public agencies, the property development company, the attendants of the public assemblies in general, several citizens' collectives and political action groups, the joint building ventures, a neighbourhood housing cooperative, agents of the housing sector, the hospital company, the commissioned planning offices and lastly several groups that were formed to organize the process. All these collectives interact within various communication settings and in different constellations of power.

This article focusses on the power relations between actors based on the example of civil society initiatives, administration, a public property development company and several political boards. The relevant actors within the case study are therefore:

- Parliamentary Commission for Planning ('Baudeputation'),
- Borough Council ('Beirat')
- local planning department: Senate Department of Environment, Building and Transport (SUBV),
- property development company (GEG),
- citizens' action group (BIA),

Each of these actors has an own communicational arena (some public others non-public) and they share several arenas, that are having an impact on the planning outcome (see Figure 3).

5.2. Development of the planning process

The development process of the 'Neues Hulsbergviertel' can be considered a model project for public participation and neighbourhood development of the city of Bremen. The early beginnings of public participation and its wide scope do not conform to a Bremen standard procedure, but were politically induced by a focussed decision of the Senate of Bremen.

The current planning process for the 'Neues Hulsbergviertel' was kicked off in 2010 by a decision of the Bremen City Parliament ('Bremer Bürgerschaft'). The original impetus for the development of the area was given in 2004 when the local hospital company

CATEGORIES	ACTORS
POLITICS	Senate Bremen Parliament Parliamentary Commission for Planning Borough Council political parties Senator of Environment, Building and Transport Senator of Finance
PROPERTY DEVELOPMENT	property development company (GEG) Hamburg Team
	jury of the planning competition preparatory committee of public assemblies
PLANNING AUTHORITIES	Environment, Building and Transport (SUBV): Department of Building and Urban Development Department of Nature and Water Department of Transport Agency for Roads and Transports (ASV)
	Environmental Services Bremen Office for heritage preservation
PUBLIC INSTITUTIONS AND ASSOCIATIONS	hospital company Bremen Mitte (GENO) Trade Supervisory Office local agency of public transport (BSAG) various associations as e.g. chamber of architects, german cyclists association (ADFC)
INITIATIVES FROM CIVIL SOCIETY	initiatives defending social and political interests as e.g. Right-to-the-City, Alliance for Housing citizens' action group BIA cultural initiatives local residents
	social service providers joint building ventures neighbourhood housing cooperative
MARKET SECTOR	housing associations housing industry credit institutions various investors commissioned planning offices planners seeking for customer acquisition commissioned technical consultants

Figure 2. Table of actors involved in the planning process of Neues Hulsbergviertel.

(hereinafter: GENO) announced the construction of a new hospital complex and the release of about 14 ha of their plot for neighbourhood development. As the land is in public property, the Senate founded its own property development company ('Grundstücksentwicklungsgesellschaft Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG'; hereinafter: GEG) to develop the area.

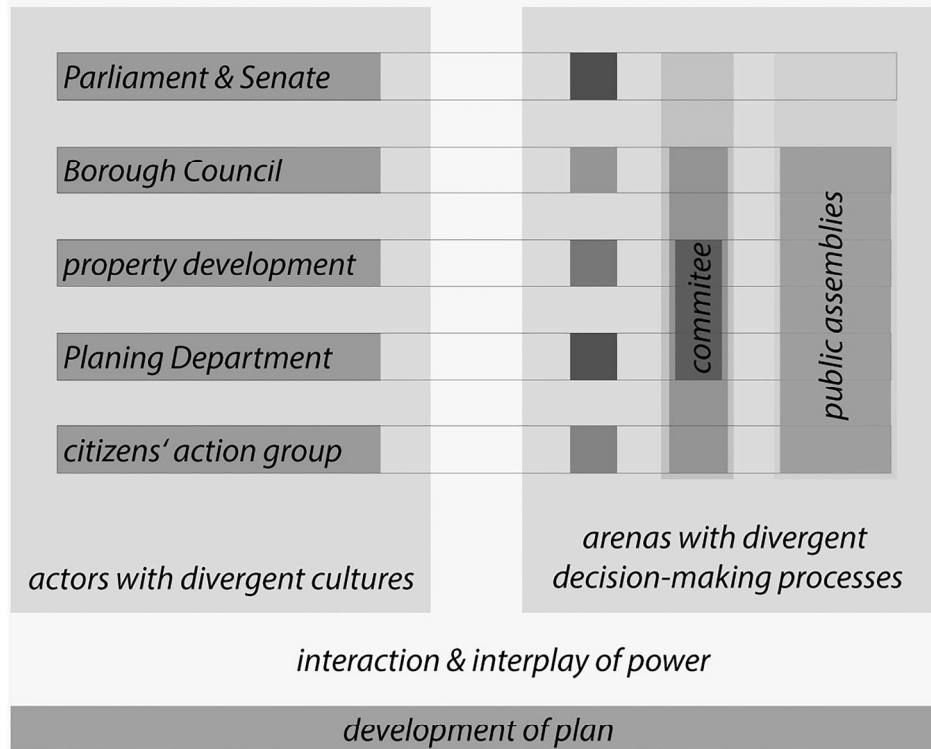
planning culture created by the interaction of actors in divergent arenas

Figure 3. Categories in case study about Neues Hulsbergviertel. The interplay of power is studied on the example of the shown actors. Each of them having an own arena with specific decision-making processes and power interplay. Planning Department (SUBV) and property development company (GEG) establish a permanent committee to manage the planning process. In preparation of public events this committee is opened to representatives of the Borough Council and the citizens' action group (BIA). The public assemblies are open to all actors. But Senators visit them only in selected occasions. Besides that each actor searches for direct interactions with each other, and to further actors, aside of these arenas. The parallel processes influence the development of the plan. Due to this entire set of interactions the planning culture is created.

It was announced that the land would remain in public property until the end of the planning process, only then be sold in several plots to diverse new owners. In contrast to other planning processes, the landownership in this case was used as a (power) resource that enabled authorities to develop planning goals independently of specific investors' interests. On the other hand, the landowning public hospital company managed to influence planning goals according to their interests. In this sense, the landownership had an influence on the relevance of stakes and on the involvement of possible stakeholders into the planning process.

In 2011, on the basis of the previous political decisions, the Senate Department for Environment, Building and Transport (hereinafter: SUBV) and the property development company GEG initiated a planning and participation procedure for the 'Neues Hulsbergviertel'. The completion of the construction for the new clinic complex was originally announced for 2014 but actually the first clinic departments started to move in only in 2019.

The area is located close to the city centre in the neighbourhood of Hulsberg. The adjacent area with its mixture of housing, small businesses and cultural institutions is among the most popular and lively neighbourhoods of Bremen. The opportunity to design a mixed-use neighbourhood within this sought-after location raised high expectations.

The participation process first underwent an intense initial phase between April 2011 and June 2012. Within this period, six public assemblies were held to inform the public about the topics relevant to the development of the district, and as well to discuss and formulate the outlines of the main planning goals. The forums were attended by local residents, freelance planners, social service providers, members of other cultural and political initiatives, as well as by persons that were simply interested in the planning process and neighbourhood development. Parallel to the planning process, a citizens' action group (BIA) was founded and several joint building ventures were formed – later on, even a neighbourhood housing cooperative was established.

The results of the public assemblies became part of the criteria defined in the award documents of the urban planning competition held in 2012. A few months after a jury had selected one of the three invited entries for further development (January 2013), the public discussion continued (June 2013). Several public assemblies and short workshops about specific topics were offered till March 2015. During this period the municipal planners developed a framework plan and a proposal for a binding land-use plan. Both plans were presented and discussed in public. The local planning department (SUBV) prepared the land-use plan for a political decision. The draft of this plan was presented at a public event in February 2016. The political board in charge, a Parliamentary Commission for Planning ('Baudeputation'), decided in May 2016 to put the plan on public display. According to planning legislation, citizens and public agencies are allowed to give objections and make comments for the following month.

In parallel to the preparation of the binding-land-use plan and an urban development contract, planners of the local planning department, politicians of different political boards, representatives of the hospital company (GENO) and of the property development company (GEG) were involved in negotiating planning regulations. In addition to other topics, the key issue during this phase was the expectation of sales revenues from the plots. The financial situation of GENO and the restrictions in the municipal budget of Bremen stand in the way of the agreed goal of a socially mixed neighbourhood with a relevant portion of social housing. This negotiation process was surely influenced by the public demand for sustainability and the creation of affordable housing. At the same time, the official proceedings of political boards show that budget issues exerted a certain influence on the definition of planning goals. But as the negotiation itself was carried out in informal political meetings, the public sphere was not privy to what was at stake in the discussions.

Citizens' groups organized themselves, simultaneously to the on-going plan writing and the political procedures, in order to sustain their demands and interests. They intervened in the formal process through public declarations, protest and informal dialogues.

Meanwhile, due to problems in construction, the completion of relocating all clinic departments into the new complex is postponed until 2021. The final decision to make the land-use plan operative and to establish the urban development contract was taken only in May 2018. The case study takes into account this 9 years process of planning

and intense multi-actor communication, throughout which the urban layout, the binding land-use plan and the additional contract to assure details of social and environmental aspects have been developed – and will define the main characteristics of the new neighbourhood. As a next step in 2019 the planning process entered into a new phase, carrying out a landscape design competition and beginning to commercialize first plots.

5.3. Power resources and citizens' participation

Hence, on one hand, the participative structure required open, multilateral communication. On the other hand, the formal planning procedures limited decision-taking to political boards. This led to partially parallel processes that converged on certain points. Political boards took their decisions based upon previously compiled resolutions that integrate the considerations of the planning administration as to appropriate planning outcomes, the demands of diverse public agencies, the results of public debates and the preliminary negotiation of political stakeholders. Yet during the entire process, the actors used different paths and resources to promote their goals and influence outcomes.

A chronology of the different arenas and events in which the actors communicate and advance the decision-making processes are shown in [Figure 4](#).

The observations made during the case study led me to the question of which criteria fostered the opening of this planning process for public participation in the early stage of defining planning goals. Did (as formulated in section 4.2) the administration and political boards require resources such as knowledge, alliances and legitimacy to move forward the project? Did they open up the processes considering the level of conflict being low?

Indeed, at the starting point of the process, the planning goals declared by political boards, planning administration and representatives of local civil society seemed to be quite close to each other. The main goals such as sustainability and the mixed character of the future neighbourhood were already agreed on in the beginning. On the other hand, possible implementation problems had to be avoided as the local neighbourhood was known for its involvement in political issues. For this reason, public participation, creating a throughput legitimacy, was appropriate to ensure the implementation of planning outcomes. So public participation would ensure democratic values without the risk of complete opposition to the project by the local citizens. Local residents could provide specific local knowledge about the area, allow feedback on potentially critical details and help to develop an identity for the new neighbourhood. As the support to environmental and social goals within the neighbourhood is known, the planning administration could expect the citizens' action groups to support some of their professional concepts about the planning goals. And in fact the BIA group was able to gather and spread knowledge about relevant planning issues. By this, their claims on environmental and social aspects were defending the politically intended planning goals against the opposing political claim concerning the financial aspects of the development project. The citizens' positions were considered relevant results of public participation and planners relied on them in several concerns in conflicts within the political or administrative arena. By this means the results of public participation became a power resource for planners because defining goals according to results of public participation creates throughput legitimacy.

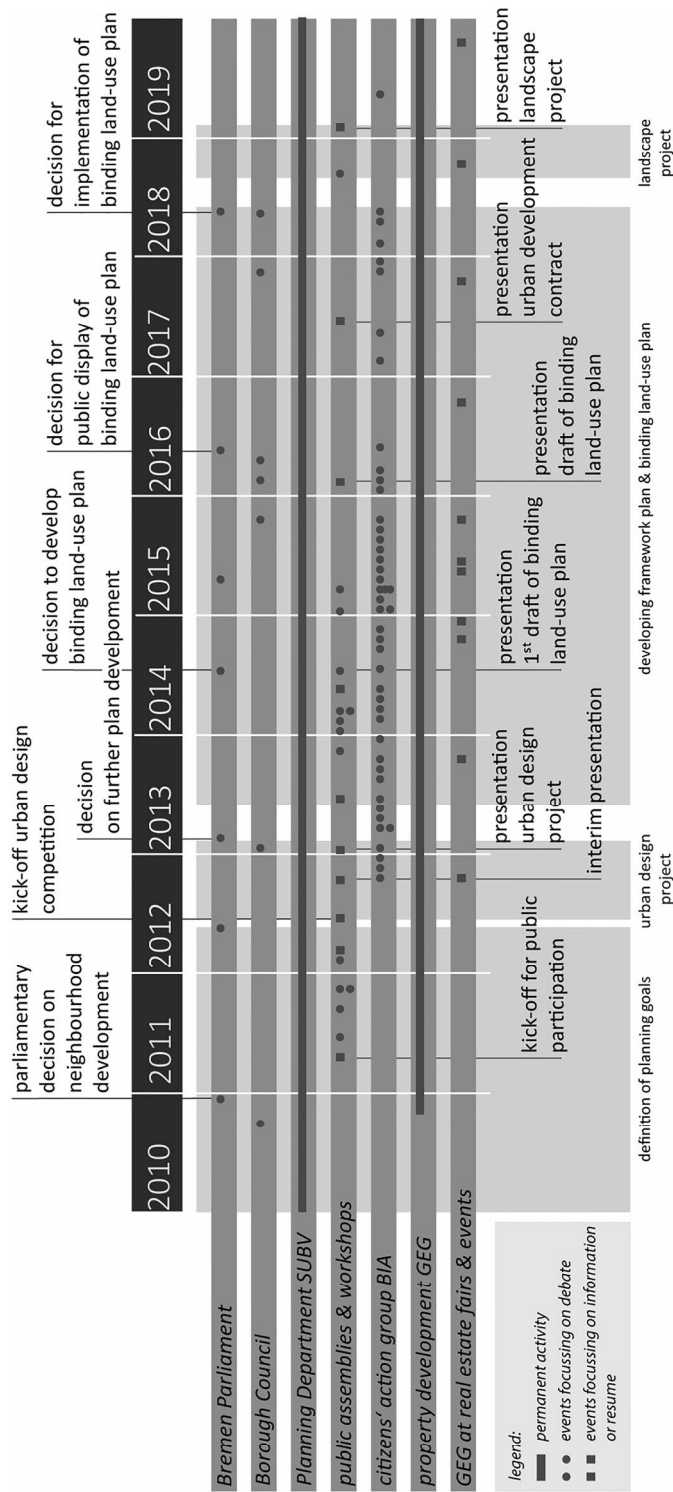


Figure 4. Chronological table of communicational arenas and events along the planning process.

Resuming the original setting of the planning process the criteria developed by Brühl (2003) do apply to the case study. Administration and political boards are requiring knowledge and legitimacy while at the same time the expected level of conflict within the participation process is low, and an alliance to secure certain planning outcomes seems probable.

So given this situation, it would be likely that the BIA group was seen as a welcomed representative of civil society within the planning process. And this is what can be observed in the early planning phases. During the first phase of public participation assemblies the organizing collectives, planning department (SUBV) and property development company (GEG), were searching for a representative of civil society to join the group that prepared the public assemblies. When the BIA group was founded they were seen as this representative and invited to participate. The BIA group later had a delegate in the preparative committee but there was an extended internal debate on legitimacy. On one hand, the inclusion was welcomed and on the other hand, the group did not want to claim representativeness for all citizens' claims and wanted to prevent that the participation in the committee could be exploited to create an image of co-responsibility for the management of the planning process. The BIA group itself defined its legitimacy mainly based on the defended planning goals and their meaning for public welfare. In 2013, several of their meetings were attended by representatives of SUBV or GEG in order to communicate recent developments, to answer questions or to discuss topics in conflict. They were treated as the relevant and legitimated group to discuss the ongoing planning issues.

5.4. Use of behavioural resources to re-adjust asymmetric power relations

Along the planning process, the BIA group established themselves as a relevant actor that developed their own set of strategies to influence planning outcomes.

The BIA group formed in parallel to the ongoing urban planning competition (2012-2013). A public call for the founding assembly (2013) appealed to contribute to the planning process in a 'constructive-critical cooperation', to surveil the planning outcomes while supporting 'forward-looking members of political boards and planning administration' and to assume a role as partners rather than opponents, but nevertheless, mentioning the possibility of public protests (Gruppe "hulsberg + tal", 2013). Most of the members had attended several of the public participation assemblies in 2011 and were active participants during the discussions. The subsequently founded BIA group assumed that the municipality's need to generate sales revenues from the plots threatened some of the planning goals. The BIA group identified the main issues they wanted to promote or safeguard according to their understanding of the outcomes of the 2011 assemblies. The key issues included sustainable mobility concepts, a high rate of social housing projects and joint building initiatives, the protection of the existing trees, and the preservation of an already existing high-rise building to facilitate a project of the recently formed neighbourhood housing cooperative. These goals were formulated by the BIA group during several meetings. Alongside the planning process, the BIA group published several statements for the press, planning authorities and politicians involved as members of decisive political boards. Finding always the precise moment for publishing these declarations shows a high level of procedural resources. All of the steps of the initiatives' involvement

adhered to the timeline of administrative and political procedures. In addition, the wording used in the initial call to found the BIA group points out the procedural resources: the document advocates specific interventions influencing the planning administration and political boards.

In parallel to the publication of statements, the joint resources were used to create alliances, for example with established NGO's for environmental protection or sustainable mobility. The BIA group and the neighbourhood housing cooperative established close cooperation. Dialogues with members of the planning department, political boards and the property development company were initiated.

Acts of protest and other public interventions were however also part of the group's activities in order to steer public attention towards certain aspects of the development project: Trees that according to the plan were to be chopped down were labelled. The BIA group invited for a walking tour on the plot. This was initiated as a joint action along with the network 'Right-to-the-City' to draw the attention on social issues and future impacts of the neighbourhood development.

By insisting on their goals and due to their continual participation and manifold activities, the BIA group became a relevant actor that successfully used varied strategic approaches targeted into the process. The pattern of their interaction with other actors came to be a characteristic part of the planning culture. Planning department officers had to react to BIA groups' declarations in documents they prepared for political decision-taking. Representatives of the planning administration, the property development company and political boards took positions as to public critiques drawn up by the BIA group. The role achieved during the several decision-making processes illustrates the use of behavioural resources assuring influence in a setting of structural power asymmetry.

5.5. Changing attributions of legitimacy along the process

Nevertheless, along the process the attribution of legitimacy to the citizens' group became a matter of dispute that was used on strategic purpose. The more the planning process advanced and conflicts started to focus on details, the more often the legitimacy of the BIA group as representatives of civil society was questioned. In documents for political boards (SUBV, 2015, p. 5, 2016, p. 2, 2018, p. 16) and in local press (Hinrichs, 2016) the initiative was described as a small group that would not represent the average of the civil society of Bremen. In the narratives found in documents and interviews there are two aspects to be noted:

- First, wanting to conclude the debate at a certain point in order to operationalize the process for definitive political decisions. An interest in which the initiative interferes by insisting in their goals.
- Second, the narratives question the representative character of the initiative and the previous public participation in general.

The first aspect of the narratives points to the ambiguity of planning administration and political boards towards public participation. After concluding the phase of thematic workshops the BIA group claimed an open debate on conflicts and a transparency of the

rationalities behind the decisions taken so far. Particularly they expected these explanations to be appropriate to the level of expertise they acquired during the process. SUBV and GEG instead shifted the character of public assemblies from debate towards information. The given information was addressed to a general public which implied a lack of reference to several relevant details of the previous debate. The aims were closing the debate and consequently forward a political decision. Thus, spoken in terms of power, the access to procedural resources based on the structural resources that are obtained by the task assignment and the political rules was used to readjust the perspective on legitimacy.

Referring to the second aspect found in the narratives a general discussion about the representative character of public participation processes could be opened. This is beyond the focus of this article. But nevertheless, it can be stated that the question of representativeness in the first phase of the planning process was whether discussed in depth nor was a major effort done to achieve a higher level of representativeness. The aspect of qualification during the numerous events helped to achieve a focussed discussion about the contents of planning but as a side effect, it also created an exclusivity of the debate. So the question of representativeness would have to be discussed in a broader context.

The questions of access for actors of civil society, their role for the legitimacy of a planning process and the interplay of power resources are illustrated by the case study. The transfer of these observations to other case studies is to be examined. But considering experiences on other urban development projects the validity of the formulated hypothesis seems to be probable. The role of public participation can be seen as an aspect of planning culture that is defined by the previous constellation of power resources. But this role can also change during the process itself depending on actors' interaction and on their way to make strategic use of power resources.

6. Conclusions

The described strategic uses of power resources and the shifts in the attribution of legitimacy to the citizens' action group represent elements of planning culture. During the process, actors created a common ground of communicative pattern in the diverse forms of debate in the public assemblies and meetings of political boards. They developed an understanding about the relevant planning issues and established a mutual understanding of the concordant and the divergent planning goals defended by the various actors.

Actors' activities were framed by their cultures. Like the citizens' action group that developed an identity based on their cooperative activism in defence of public participation outcomes, and on their engagement for social justice and environmental sustainability. The high ability of the citizens' action group to use their resources strategically efficient contributed to the specific patterns of interaction. At the same time, the ambiguous attitudes of the planning department and property development company reflect their own cultures and became part of the planning culture.

Actors' cultures can frame activities but culture does not determine action in a way that excludes the strategic use of available power resources.

In this sense, the active use of power is a part of the planning culture that was established between the actors. Referring to planning goals, actors formed varied alliances

and oppositions. The debate on planning goals became related to questions of power. And when questioning legitimacy actors made strategical use of their behavioural power resources. This shows that the way the power resources are used becomes a part of the planning culture built-in interaction.

Illustrated by these few aspects of the case study at hand, it shows that within the relations established by the actors exist complex interdependencies of power. The corresponding interactions define the decision-making process and are an essential part of the planning culture.

Planning culture is established on the background of general democratic tendencies and rules of planning. But besides that, a planning culture is built in the context of case-specific power relations. This creates a case-specific rationality about the form and the extent of public participation: the decisions of planning authorities and real estate actors on the issue are shaped according to considerations about the case-specific power relations.

This article concentrates on the strategical use of power resources in the relations between political boards, planning administration and civil society initiatives. But same principles apply to the negotiations and decision-making processes within the political arena or in the relations between actors from real estate market and administrative boards.

The observations made in the case study turn into focus the more subtle effects of power and their dynamics. The analysis relates them to a theoretical background and shows the embeddedness into a discourse about democracy and planning. Within the debate about a democratic base of planning the use of power resources is connected to ideals of democracy. Seen this way, planning cultures that integrate multi-actor communication throughout the entire process – as observed in the case study – suggest an ongoing transition from representative democracy towards more participative and deliberative concepts of democracy. Thus, the discussed issues also show how deep deliberation about planning goals is embedded into power relations of involved actors. Within the debate settles a permanent negotiation of legitimacy between the actors. Since legitimacy is a power resource that is key in a democratic approach on planning, its negotiation becomes a relevant aspect of planning cultures based on multi-actor communication. Further exploration of these negotiation processes on legitimacy – in the light of power-interplay as an element of planning culture – contributes to an understanding of planning processes. Considering legitimacy as a subject of negotiation between actors opens up a debate on the criteria the shaping of planning processes is based on.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

References

- Albrechts, L. (2016). Reconstructing decision-making: Planning versus politics. *Planning Theory*, 2(3), 249–268. doi:10.1177/147309520323007
- Avelino, F., & Rotmans, J. (2011). A dynamic conceptualization of power for sustainability research. *Journal of Cleaner Production*, 19(8), 796–804. doi:10.1016/j.jclepro.2010.11.012
- Bolten, J. (2000). Kultur ist Kommunikationsprodukt [Culture is a product of communication]. *Sietar Newsletter*, 6(1), 7–8. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/239574212_Kultur_ist_Kommunikationsprodukt

- Bolten, J. (2009). Kultur als historisch vermittelte Reziprozitätsdynamik [Culture as a historically mediated dynamic of reciprocity]. In S. Strohschneider & R. Heimann (Eds.), *Schriftenreihe der Plattform Menschen in komplexen Arbeitswelten e.V. Kultur und sicheres Handeln* (pp. 239–256). Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Brühl, T. (2003). *Nichtregierungsorganisationen als Akteure internationaler Umweltverhandlungen: Ein Erklärungsmodell auf der Basis der situationsspezifischen Ressourcennachfrage* [Non-governmental organisations as actors in international environmental negotiations] (Doctoral dissertation). also: Frankfurt/Main, 2002. Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung: Vol. 42. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Dunning, E., & Hughes, J. (2013). *Norbert Elias and modern sociology: Knowledge, interdependence, power, process*. London: Bloomsbury Academic.
- Flyvberg, B. (1998). *Rationality and power: Democracy in practice Morality and society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Forester, J. (2010). *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California Press.
- Forester, J. (2013). On the theory and practice of critical pragmatism: Deliberative practice and creative negotiations. *Planning Theory*, 12(1), 5–22. doi:10.1177/1473095212448750
- Fürst, D. (2007). Planungskultur: Auf dem Weg zu einem besseren Verständnis von Planungsprozessen? [Planning culture: On the way towards a better understanding of planning processes?]. *Pnd Online*, 3, 1–15. Retrieved from <http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/pndonline3-2007-fuerst.pdf>
- Gruppe "hulsberg + tal". (2013). Warum wir zu einer "Bürgeraktion Neues Hulsberg" aufgerufen haben [Why we made our call for "Citizens' Action Neues Hulsberg"]. Retrieved from <http://194.95.255.228/NHForum/wp-content/uploads/2013/06/130603-Aufruf-von-hulsberg+tal1.pdf>
- Habeeb, W (1988). *Power and tactics in international negotiation: How weak nations bargain with strong nations*. Baltimore: Johns Hopkins University Press; John Hopkins Univ. Pr. Retrieved from <http://worldcatlibraries.org/wcpa/oclc/569280223>
- Hansen, K (2011). *Kultur und Kulturwissenschaft: Eine Einführung* [Culture and cultural sciences: An introduction] (4th ed.). UTB Kulturwissenschaft: Vol. 1846. Tübingen [u.a.]: Francke.
- Healey, P. (1992). A planner's day: Knowledge and action in communicative practice. *Journal of the American Planning Association*, 58(1), 9–20. doi:10.1080/01944369208975531
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. London: Macmillan.
- Hillier, J. (2002). *Shadows of power: An allegory of prudence in land-use planning*. New York: Routledge.
- Hilpert, M. (2002). *Angewandte Sozialgeographie und Methode: Überlegungen zu Management und Umsetzung sozialräumlicher Gestaltungsprozesse* [Applied social-geography and method: management and implementation of processes of social-spatial design]. [Habilitationsschrift]; Universität Augsburg. *Angewandte Sozialgeographie*: Vol. 47. Augsburg: Lehrstuhl für Sozial- und Wirtschaftsgeographie; Selbstverlag Lehrstuhl für Sozial- und Wirtschaftsgeographie.
- Hinrichs, J. (2016, March 22). "Bürgerdialog ist kein Wunschkonzert": Robert Bücking [Citizens dialogue is not a wish-list]. *Weser-Kurier*. Retrieved from https://www.weser-kurier.de/bremen_artikel,-Buergerdialog-ist-kein-Wunschkonzert-_arid,1340217.html
- Huxley, M. (2000). The limits to communicative planning. *Journal of Planning Education and Research*, 19(4), 369–377. doi:10.1177/0739456X0001900406
- Imbusch, P. (2012). Machtfigurationen und Herrschaftsprozesse bei Norbert Elias [Figurations of power and processes of regime at Norbert Elias]. In P. Imbusch (Ed.), *Macht und Herrschaft: Sozialwissenschaftliche Theorien und Konzeptionen* [Power and regime: Theory and concepts of social sciences] (2nd ed., pp. 169–194). Wiesbaden: Springer VS.
- Junge, T. (2008). *Gouvernementalität der Wissensgesellschaft: Politik und Subjektivität unter dem Regime des Wissens* [Governmentability of society of knowledge: Politics and subjectiveness under regime of knowledge]. transcript Verlag. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/j.ctv1fxh88?refreqid=excelsior%3Aa95785b5e60cf419514078b3f748a654>
- Knieling, J., & Othengrafen, F. (2009). Spatial planning and culture – symbiosis for a better understanding of cultural differences in planning systems, traditions and practices: Preface. In J.

- Knieling & F. Othengrafen (Eds.), *Planning cultures in Europe: Decoding cultural phenomena in urban and regional planning* (pp. xxiii–xxxv). Farnham: Ashgate.
- Landau, A., & Pfetsch, F. (2000). Symmetry and asymmetry in international negotiations. *International Negotiation*, 5(1), 21–42. doi:10.1163/15718060020848631
- Levin-Keitel, M. (2016). *Innerstädtische Flusslandschaften im Spiegel lokaler Planungskulturen: Planungskulturelle Perspektive einer integrierten Stadtentwicklung im Umgang mit ihren Flusslandschaften* [Urban riverscapes in the frame of the local planning cultures: The perspective of planning culture in integrated urban development referring on urban riverscapes] (Doctoral Thesis). LUH Hannover, Hannover.
- Orsini, A. (2013). Multi-forum non-state actors: Navigating the regime complexes for forestry and genetic resources. *Global Environmental Politics*, 13(3), 34–55. doi:10.1162/GLEP_a_00182
- Othengrafen, F. (2012). *Uncovering the unconscious dimensions of planning: Using culture as a tool to analyse spatial planning practices*. Farnham: Ashgate.
- Othengrafen, F. (2014). The concept of planning culture: Analysing how planners construct practical judgements in a culturised context. *International Journal of E-Planning Research*, 3(2), 1–17. doi:10.4018/ijep.2014040101
- Othengrafen, F., & Sondermann, M. (2015). Konflikte, Proteste, Initiativen und die Kultur der Planung – Stadtentwicklung unter demokratischen Vorzeichen? [Conflicts, protests, initiatives and a culture of planning – urban development in democratic frames]. In F. Othengrafen & M. Sondermann (Eds.), *Reihe Planungsgrundschau: Vol. 23. Städtische Planungskulturen im Spiegel von Konflikten, Protesten und Initiativen* [Urban planning cultures mirrored by conflicts, protests and initiatives] (pp. 7–30). Kassel: Planungsgrundschau Verlag Altröck; Altröck.
- Peer, C., & Sondermann, M. (2017). Planungskultur als neues Paradigma in der Planungswissenschaft. *disP – The Planning Review*, 52(4), 30–42. doi:10.1080/02513625.2016.1273664
- Rathje, S. (2006). Interkulturelle Kompetenz – Zustand und Zukunft eines umstrittenen Konzepts [Intercultural competence: The status and future of a controversial concept]. *Zeitschrift für Interkulturellen Fremdsprachenunterricht*, 11(3), 1–21. Retrieved from <https://zif.spz.tu-darmstadt.de/jg-11-3/allgemein/beitra31.htm>
- Rathje, S. (2008). Intercultural competence: The status and future of a controversial concept. *Language and Intercultural Communication*, 7(4), 254–266. doi:10.2167/laic285.0
- Reimer, M. (2012). *Planungskultur im Wandel: Das Beispiel der REGIONALE 2010* [Planning culture in transformation: The example of REGIONALE 2010]. Detmold: Rohn.
- Reimer, M. (2013). Planning cultures in transition: Sustainability management and institutional change in spatial planning. *Sustainability*, 5(11), 4653–4673. doi:10.3390/su5114653
- Richardson, T. (2005). Environmental assessment and planning theory: Four short stories about power, multiple rationality, and ethics. *Environmental Impact Assessment Review*, 25(4), 341–365. doi:10.1016/j.eiar.2004.09.006
- Scharpf, F. (1998). Interdependence and democratic legitimation (MPIfG Working Paper No. 98/2). Retrieved from Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG Working Paper No. 98/2), Cologne website: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp98-2/wp98-2.html>
- Scharpf, F. (2018). *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research // actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder: Routledge. Retrieved from <https://books.google.de/books?id=LHhQDwAAQBAJ>
- Schmidt, V. (2013). Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and ‘throughput’. *Political Studies*, 61(1), 2–22. doi:10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x
- Schön, D., & Rein, M. (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: BasicBooks.
- Selle, K. (1993). Versuch über Planungskultur: Zustandsbeschreibungen und Einordnungen [Essay on planning culture: Describing situation and contextualisation]. In J. Bärsch & J. Brech (Eds.), *Das Ende der Normalität im Wohnungs- und Städtebau: Thematische Begegnungen mit Klaus Novy* (pp. 195–219). Darmstadt: Verlag für wissenschaftliche Publikationen.

- Siebel, W. (2006). Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung [Transformation, rationality and dilemmas of planning]. *Pnd Online*, 4, 1–13. Retrieved from <http://www.planung-neu-denken.de/content/view/40/41>
- Sondermann, M. (2017). *Planungskulturen kooperativer Stadtgrünentwicklung* [Planning cultures of co-operative development of urban green] (Doctoral Thesis). LUH Hannover.
- SUBV, Senator für Umwelt, Bau und Verkehr. (2016). Deputationsvorlage für die Sitzung der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr und Landschaft (S): Bebauungsplan 2450 (Bearbeitungsstand: 30.03.2016) Öffentliche Auslegung. Vorlage Nr. 19/140(S) [Legal-Land-Use Plan 2450]. Retrieved from http://www.bauumwelt.bremen.de/sixcms/media.php/13/19_140_S_Deputationsvorlage_B%202450%20Hulsberg_End.25924.pdf
- SUBV, Senator für Umwelt, Bau und Verkehr. (2018). Deputationsvorlage für die Sitzung der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft (S): Bebauungsplan 2450 für ein Gebiet in Bremen-Östliche Vorstadt zwischen Am Schwarzen Meer, Sankt-Jürgen-Straße, Bismarckstraße und Friedrich-Karl-Straße (Bearbeitungsstand: 29.03.2018) [Legal-Land-Use Plan 2450]. Retrieved from https://www.bauumwelt.bremen.de/sixcms/media.php/13/BP_2450_Neues%20Hulsbergviertel_Online.pdf
- SUBV, Senator für Umwelt, Bau und Verkehr Bremen. (2015). Deputationsvorlage: Bebauungsplan 2450 für ein Gebiet in Bremen-Östliche Vorstadt zwischen Am Schwarzen Meer, Sankt-Jürgen-Straße, Bismarckstraße und Friedrich-Karl-Straße (Bearbeitungsstand 27.03.2015) [Legal-Land-Use Plan 2450]. Vorlage Nr. 18/538 (S). Retrieved from http://www.bauumwelt.bremen.de/sixcms/media.php/13/18_538_S_DV2450_Endf.doc.pdf
- Van Lieshout, M., Dewulf, A., Aarts, N., & Termeer, C. (2017). The power to frame the scale? Analysing scalar politics over, in and of a deliberative governance process. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 19(5), 550–573. doi:10.1080/1523908X.2014.936581
- Versteeg, W., & Hajer, M. (2010). Is this how it is, or is this how it is here? Making sense of politics in planning. In J. Hillier & P. Healey (Eds.), *The Ashgate research companion to planning theory: Conceptual challenges for spatial planning* (pp. 159–182). Farnham, Surrey [u.a.]: Ashgate.
- Vij, S., Biesbroek, R., Groot, A., Termeer, K., & Parajuli, B (2018). Power interplay between actors: Using material and ideational resources to shape local adaptation plans of action (LAPAs) in Nepal. *Climate Policy*, 19(5), 571–584. doi:10.1080/14693062.2018.1534723
- Wolff, A. (2013a). Was bewirkt Beteiligung? – Neues Hulsbergviertel in Bremen [Which are the effects of participation? Neues Hulsbergviertel Bremen]. *Pnd Online*, 8(2/3), 1–9. Retrieved from http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/2-3_2013/wolff_almut.pdf
- Wolff, A. (2013b). Was bewirkt Beteiligung? Neues Hulsbergviertel Bremen [Which are the effects of participation? Neues Hulsbergviertel Bremen]. *Raumplanung*, 170, 43–47. Retrieved from https://www.ifr-ev.de/upload/pdf/rp_170/170_5-2013_S6_Wolff_19.09.pdf
- Wolff, A. (2016a). Kommunikation und Hand-Offs im Planungsprozess. Am Beispiel des Neuen Hulsbergviertels [Communication and hand-offs within planning process: A case study about Neues Hulsbergviertel Bremen]. *Pnd Online*, 2, 1–13. Retrieved from http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/2_2016/wolff.pdf
- Wolff, A. (2016b). Planung, Kollektive und Kulturen – Akteursperspektiven in der Planungskultur [Planning, Collectives and Cultures – Actors' Perspectives on Planning Culture]. *DisP – the Planning Review*, 52(4), 55–66. doi:10.1080/02513625.2016.1273670

7 Erleben und Gestalten von Hand-Offs

7. Erleben und Gestalten von Hand-Offs

Im vorherigen Kapitel dieser Arbeit lag der analytische Fokus auf dem Entstehen einer gemeinsamen Planungskultur und der Rolle der Kulturen der einzelnen Akteure darin. Dabei wurde in Abschnitt 6.6 bereits der Zugriff auf die unmittelbare Gestaltung des Plans im Kontext der Machtkonstellationen im Planungsprozess diskutiert. Hier soll nun der Blick noch einmal auf die Planerstellung und die Schritte des Planungsprozesses gerichtet werden. Dies geschieht anhand der schon im Abschnitt 5 thematisierten Hand-Offs im Planungsprozess.

Im Artikel „Hand-Offs in Planungsprozessen“ (Wolff, 2016a) ging es vor allem darum aus der Systematisierung von Akteuren, Kommunikationsformaten und Hand-Offs ein mögliches Grundgerüst zur weiteren analytischen Betrachtung des Planungsprozesses für das Neue Hulsberg-Viertel zu entwickeln.

Das von Loh beschriebene Konzept der Hand-Offs (Loh, 2012) wurde weiterentwickelt und um den Begriff der Filterung von Informationen und Handlungen erweitert. Dementsprechend wurden die Hand-Offs und Filterungsprozesse auf mehreren Ebenen betrachtet:

- Hand-Offs von Verantwortlichkeiten und Handlungshoheit
- Hand-Offs von Planungsartefakten
- Filterungsprozesse als Reihung von Hand-Offs oder parallele Handlungsstränge von Akteuren.

Im vorliegenden Aufsatz (Artikel 2 in Kapitel 5) habe ich diese Effekte am Beispiel eines konkreten Zeitabschnitts im Planungsprozess nachgezeichnet: Der Entwicklung des städtebaulichen Entwurfs.

Der Aspekt der Filterung von Informationen und Handlungen wurde bereits im Kapitel zur Planungskultur (Kapitel 6) im Kontext der jeweiligen Kulturen der Akteure betrachtet. Dabei wurde der Einfluss der Vorstellungen der Akteure zu den sozialen und räumlichen Gestaltungszielen, zur Gestaltung von Planungsprozessen und den entsprechenden Formen der Entscheidungsfindung deutlich. Die von den Akteuren eingesetzten Haltungen und Muster, die zu den Filterungen im Prozess führen, wurden dadurch sichtbar. Dadurch wurde auch deutlich, wie gerade die längeren Phasen mit parallel verlaufenden Handlungssequenzen die akteursspezifischen Handlungslogiken verstärken. Die in längeren akteursinternen Kommunikationsphasen etablierten Vorstellungen und Handlungslogiken werden dann eher fixiert, als dass ein kollektiver Lernprozess einsetzt. Die Konsequenzen dieser Beobachtungen werden in Abschnitt 7.2 noch einmal aufgegriffen.

Im Folgenden sollen nun exemplarisch einzelne Hand-Offs aus verschiedenen Planungsphasen eingehender betrachtet werden. Dabei liegt der Fokus auf den Narrativen der Akteure zu diesen Ereignissen.

7.1 Das Erleben der Hand-Offs aus der Perspektive der Akteure

Aus den Formulierungen der Dokumente sowie aus den Schilderungen der Akteure in den Interviews werden ihre Sichtweisen zu Handlungshoheiten und Verantwortlichkeiten in der Entwicklung der Planungsartefakte deutlich. Sie beschreiben dabei sowohl eigene Standpunkte und Erlebnisse als auch Beobachtungen und Vermutungen über Handlungen und Motive anderer Akteure. Dabei sind die Handlungshoheiten oft nicht einer klar definierten Autorisierung zugeordnet, sondern umfassen auch die Autonomie der Akteure, auf die Gestaltung von Plan und Prozess direkt oder indirekt einzuwirken.

Loh (2012) beschreibt die Hand-Offs als mögliche Bruchstellen („disconnects“) im Planungsprozess. Dabei bezieht sie sich vor allem auf den Verlust von Informationen durch den Übergang des „plan-writing“ in die Hand eines anderen Akteurs. Der Aspekt der Brüche wird auch in den Interviews als gemeinsames Narrativ des Planungsprozesses von den Akteuren beschrieben.

In den Narrativen werden folgende Brüche im Prozess beschrieben:

- die „Beteiligungslücke“ (Januar – November 2013),
- der „Vertrauensbruch“ (März 2015),
- die „Übergabe“ (Februar - Mai 2016).

Diese Brüche decken sich teilweise mit Momenten des Hand-Offs, aber vor allem geht es dabei in den Narrativen der Akteure um enttäuschte Erwartungen oder Vertrauen. Dabei besteht eine große Übereinstimmung in den geschilderten Momenten, d.h. die Ereignisse werden durchaus ähnlich beschrieben, unterliegen jedoch einer anderen Deutung.

Eine dieser Situationen war bereits Thema im Kontext der Planungskultur. So habe ich dort die als einschneidenden Bruch empfundene Veranstaltung im März 2015 beschrieben (Abschnitt 6.4.3).

Bei den anderen beiden Situationen handelt es sich tatsächlich um das Hand-Off von Planungsartefakten und damit verbundenen Handlungshoheiten bzw. Verantwortlichkeiten.

In Abschnitt 7.1.1 wird die Zeitspanne vom Abschluss des Gutachterverfahrens im Januar 2013 bis zum Bürgerforum im November 2013 betrachtet. In dieser Phase wird der von den freien Planern entwickelte städtebauliche Entwurf innerhalb der Verwaltung (SUBV) weiter bearbeitet und es findet ein einschneidender personeller Wechsel in der Senatsbaudirektion statt. Die Monate nach der Jury Entscheidung, werden von vielen Prozessbeteiligten als Bruch im Prozess oder als „Beteiligungslücke“ beschrieben.

Die Übergabe des Bebauungsplanes an die Baudeputation ist ein weiterer Zeitpunkt, den die Akteure übereinstimmend, jedoch mit unterschiedlicher Deutung, als einschneidenden Moment beschreiben. Im Februar 2016 findet das sogenannte Hulsberg-Podium statt, das unter den Akteuren als „Übergabeveranstaltung“ bezeichnet wird. Die Zeitspanne von Mai – Juni 2016 wird in Abschnitt 7.1.2 anhand von Dokumenten und Narrativen der Akteure beleuchtet

Ein weiteres Thema lässt sich mit dem Schlagwort „Black Box“ charakterisieren: In allen Narrativen werden Annahmen darüber getroffen, dass einige relevante Entscheidungen, trotz aller Versuche der Transparenz von einflussreichen wirtschaftlichen und politischen Akteuren im Hintergrund getroffen werden. Dies lässt sich tatsächlich jeweils kurz von den Entscheidungen der politischen Gremien beobachten. So findet auch vor der Entscheidung zur Auslegung des Bebauungsplans im Mai 2016 sowie vor der endgültigen Beschlussfassung über Bebauungsplan und städtebaulichen Vertrag im Mai 2018 ein (nicht nur) für die Öffentlichkeit intransparentes Hand-Off statt. Über dieses können die meisten Beteiligten also nur spekulieren. In kleinen Kreisen aus Politik, Verwaltung, Grundstückseigentümern sowie Grundstücksentwicklungsgesellschaft werden intensive Verhandlungen geführt, um den politischen Beschluss vorzubereiten. Auf der Grundlage dieser Beobachtungen findet in Abschnitt 7.1.3 eine Auseinandersetzung mit der Rolle von sogenannten Vorentscheider-Gruppen statt.

7.1.1 Die Beteiligungslücke - 2013

Hand-Offs zwischen Gutachterverfahren und Rahmenplanerstellung

Nach einer intensiven Planungsphase (ab April 2011), in der verschiedene Gutachten erstellt wurden sowie zahlreiche Veranstaltungen mit Beteiligung der Öffentlichkeit stattfanden, entstand die Auslobung für ein Gutachterverfahren, in der die Planungsziele für die eingeladenen Planungsteams formuliert wurden (Juni 2012). Die aus diesem Gutachterverfahren entstandenen Ergebnisse wurden im Januar 2013 der Jury und der Öffentlichkeit vorgestellt.

Abschließend betonte der Bausenator, dass - nachdem „ein halbes Jahr die Verantwortung bei den drei Planungsteams lag“ - die Jury nun „abgewogen [habe] welcher der drei Entwürfe das größte Potential hat, [um] ein gutes Stück Stadt für Bremen zu bauen“. Er dankte Beirat und Bürgerschaftsabgeordneten für das Überantworten an Bürger und Planer (Wolff, 2013c).

Damit lag der Entwurf nun wieder in der politischen Arena und so fassten in den Wochen nach dem Juryentscheid auch der Beirat Östliche Vorstadt (Januar 2013) und die Baudeputation (Februar 2013) die notwendigen politischen Beschlüsse zur Weiterbearbeitung des Siegerentwurfes.

Hier zeigt sich eine Reihung mehrerer Hand-Offs von Januar – Februar 2013. Durch die politischen Beschlüsse erhält die Verwaltung schließlich den Auftrag zur weiteren Planung und Überarbeitung des Entwurfs. Dieser Auftrag impliziert auch die eigenständige Abstimmung und Aushandlung mit relevanten Akteuren sowie die interne fachliche Abwägung der verschiedenen Anforderungen.

Parallel hierzu findet zwischen Juni 2012 und Mai 2013 jedoch auch ein personeller Wechsel statt. Der bisherige Senatsbaudirektor wechselt noch während der Bearbeitungsphase des Gutachterverfahrens nach Köln (Stadt Köln, 2012) und die neue Senatsbaudirektorin übernimmt erst im Mai 2013 die vakante Position (b.zb, 2013). Auch in der zuständigen Abteilung der Stadtplanung gibt es personelle Wechsel in dieser Phase. Die personellen Wechsel führen auch dazu, dass sich der Beginn der Überarbeitung verzögert.

Von allen Akteuren wird die personelle Veränderung als einschneidendes Ereignis wahrgenommen. Dies kommt auch in den Statements eines Prozessverantwortlichen zum Ausdruck: „Es steht und [fällt] alles mit der Kontinuität der Akteure und da bleibt dieses einschneidende Erlebnis des personellen Wechsels [INTERVIEW EA_06, 2016, Abs.96]“. Dabei spielt die zeitliche Verzögerung durch die vorübergehend nicht besetzte Position der Senatsbaudirektion eine Rolle. Im Interview wird hieran aber im Rückblick auch deutlich, dass der Prozess zuvor nicht als abstraktes Planungsschema funktionierte, sondern von den Personen geprägt wurde:

Das ist und bleibt für mich der einschneidendste Moment, weil man da eben auch erkennt, dass Beteiligungsprozesse in hoher Abhängung zu den handelnden Akteuren steh[en] und man eben da auch nicht vordenken kann (...). Also du kannst den Prozess ja nicht (...) so zuschneiden, dass du sagst, egal wer jetzt hier mitmacht, den kann jeder so direkt weitermachen. Das geht nicht. Sondern er hängt von Personen und ihrer Art und ihrem Wesen und ihren Ideen ab und wenn dann Schlüsselpersonen ausgetauscht werden, dann sind das Brüche im Beteiligungsprozess. Und darauf war ich persönlich in dem Ausmaß nicht vorbereitet, das hatte ich auch nicht eingeschätzt. [INTERVIEW EA_06, 2016, Abs.96]

Der beschriebene Bruch kam aus Sicht der befragten Akteure jedoch auch durch die entstehende Pause in den zuvor kontinuierlichen Beteiligungsveranstaltungen zustande. Zwischen der öffentlichen Präsentation der Ergebnisse des Gutachterverfahrens (Januar 2013) und der Fortsetzung der öffentlichen Foren vergingen mehrere Monate. Im Juni stellte sich die neue Senatsbaudirektorin vor und erläuterte, basierend auf Anregungen der Jury und des Planungsressorts, erste Überlegungen zum Rahmenplan. Das nächste Forum, bei dem die Planungsinhalte diskutiert werden sollten, wurde für Ende September angekündigt (GEG & SUBV, 2013a). Es fand jedoch erst im November 2013 statt. Diese Zeitspanne zwischen der Vorstellung der Entwürfe und dem Bürgerforum im November wird von vielen Akteuren als „Beteiligungslücke“ bezeichnet.

Bei diesem Forum stellt die Verwaltung schließlich einige Veränderungen im Plan vor, z.B. die Einführung von Tiefgaragen, eine sogenannte Mantelbebauung der großen Quartiersgarage statt dem Erhalt des Bettenhauses. In dieser Veranstaltung werden erstmals wieder die Planungsinhalte diskutiert. Themen sind dabei u.a.:

- „städtebauliche Dichte: Gebäudehöhen und Dimensionen der Blockinnenbereiche
- Mobilität: Radverkehr, Parkplatzsituation und Zugänglichkeit des Quartiers
- Grünflächen: Umgang mit dem Baumbestand, Nutzung der öffentlichen und privaten Flächen
- Bestandsgebäude: temporäre und langfristige Nutzungsmöglichkeiten“ (GEG & SUBV, 2013b)

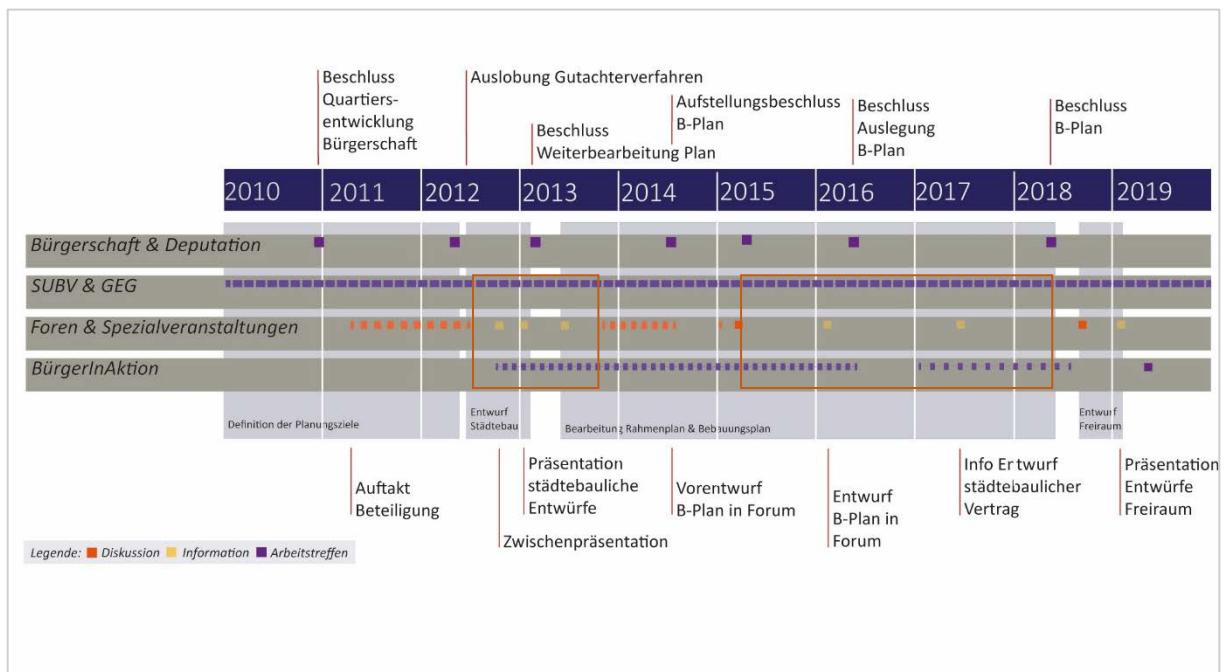


Abb. 15: Phasen paralleler, weitgehend entkoppelter Aktivitäten von Bürgerinitiativen und SUBV & GEG. Während „Beteiligungslücke“ sowie der Bearbeitung von Rahmenplan und B-Plan,

Während des Gutachterverfahrens war die Bürgerinitiative BürgerInAktion (BIA) entstanden (bis Mai 2013 als Gruppe hulsberg+tal). Diese hatte in der Zwischenzeit, parallel zur Überarbeitung des Plans im Bauressort, über die Planungsinhalte diskutiert. Diese Parallelität der Prozesse wurde auch in der Einladung zum Forum im November 2013 auf der Projektwebsite thematisiert:

Nach dem letzten Bürgerforum setzte bei vielen Akteuren eine längere Arbeitsphase ein. Der städtebauliche Rahmenplan wurde entsprechend der Juryempfehlungen und der fachlichen Belange weiter bearbeitet. Parallel dazu diskutierten Bürgerinnen und Bürger zahlreiche Angelegenheiten und Fragestellungen zur Planung des Neuen Hulsberg-Viertels.

Auf dem Forum sollen Erkenntnisse aus den Arbeitsprozessen der letzten Monate, Zwischenstände und Teilergebnisse ausgetauscht und gemeinsam erörtert werden. Außerdem möchten wir besprechen, wie und mit welchen Themen es im Beteiligungsprozess weitergehen könnte. (GEG & SUBV, 2013/2013)

Während des Sommers 2013 gingen engagierte Bürger*innen - und zum Teil spätere Mitglieder der BIA - noch davon aus, dass die Verwaltung lediglich etwas Zeit benötige und dass das wohl in der Natur der Sache liege. Diese Einschätzung wurde auch durch die gelegentliche informierende Teilnahme von Vertreter*innen von GEG und SUBV an den Veranstaltungen der BIA bestärkt. Aber im Nachhinein werden die Unterbrechung des Prozesses und die personelle Veränderung in der Senatsbaudirektion von unterschiedlichen Akteuren als Bruch im Verfahren geschildert.

Die Einordnung dieser Unterbrechung im Beteiligungsprozess ist jedoch bei den einzelnen Akteuren unterschiedlich. Dies hat einerseits mit Wissen über die Vorgänge innerhalb der Verwaltung bzw. um formale Planungsvorgänge zu tun, aber auch mit Haltungen zu angemessenen Vorgehensweisen.

So kommt zu einer Veränderung in Charakter und Dynamik des Planungsprozesses selbst der personelle Wechsel in der Senatsbaudirektion hinzu. Dieser stellt auch das bislang aufgebaute Vertrauen in den Beteiligungsprozess in Frage, das auch an Personen gebunden ist.

Also am Anfang fand ich, dass der Prozess eine unheimlich spannende Dynamik hatte, was mich auch so angezogen hat, mich daran zu beteiligen. Und es gab ja auch in einer relativ kurzen Abfolge immer wieder diese Foren, so dass man auch bei einem Forum noch sich an das letzte erinnern konnte. (..)

Und aus meiner Sicht eben durch diesen Personalwechsel (...) ist dann auch so ein bisschen etwas für mich weggefallen, was mich so an diese beiden Personen gebunden hatte. Weil ich so den Eindruck hatte, die sind da echt von überzeugt und die machen das so zu ihrem Ding. Und jetzt sind die nicht mehr da.

Und kann das jetzt jemand einfach so übernehmen mit dieser gleichen Überzeugung, [jemand] der aus einer anderen Stadt kommt oder die aus einer anderen Stadt kommt? [INTERVIEW A3_02, 2016, Abs. 41]

Bei den beteiligten Bürger*innen war durchaus die Vorstellung präsent, dass die Überarbeitung des Planes eine Verlagerung in verwaltungsinterne Prozesse mit sich bringen könnte. Barbara Wiese* stellte sich vor, dass dieses einige Zeit in Anspruch nehmen würde:

Ich habe erst gedacht jetzt kommt erst mal ein großes Loch. Also vorher gab es ja immer in regelmäßigen Abständen diese Foren. Und es war klar, dass einfach durch diesen ganzen Wechsel so eine Verzögerung [entstand]. (...) Und was weiß ich, was da alles noch eine Rolle spielt. Und ja gut, und dann habe ich gedacht, jetzt, die müssen jetzt erst mal ein Jahr arbeiten. INTERVIEW 2A_03, 2013, Abs. 99]

Dies geht auch damit einher, dass einigen der Beteiligten, wie auch Anton Bergmann*, nicht ganz klar ist, wie eine derartige Beteiligung an der Überarbeitung des Entwurfes und der Entwicklung des Bebauungsplanes eigentlich aussehen könnte.

Da sind ja ganz, ganz, ganz viele Fragen zu beantworten. Und es ist natürlich auch so, dass das wiederum ganz viele Miniproblemfragen betrifft, wo jetzt der allgemeine Bürger das Fachwissen nicht mehr hat (...). Nur die Frage ist: Wird es auf dem Weg jetzt zum Bebauungsplan, der jetzt (..) glaube ich, in einem Jahr fertig sein soll oder in einem drei-viertel Jahr. Ist es überhaupt möglich? Da bin ich jetzt auch überfragt. Kann man da überhaupt irgendwie die Bürger zwischendurch noch beteiligen und in welcher Form? INTERVIEW 2D_04, 2013, Abs. 119]

Gleichzeitig ist sich Anton Bergmann* über die Bedeutsamkeit dieser Phase jedoch sehr bewusst:

Ja, jetzt (...) stehen wir, (...) an so einer Weggabelung. (...) Also das letzte Mal, wo das Bürgerforum informiert worden ist, da war [es] meiner Ansicht nach (...) so, dass das alles sehr unkonkret war. Und das jetzt natürlich auf dem Weg zur Konkretisierung die ganzen spannenden Sachen passieren. [INTERVIEW 2D_04, 2013, Abs. 114]

Trotz der neuen Phase des Planungsprozesses besteht jedoch eindeutig ein Interesse der Bürger*innen an der Fortsetzung der Beteiligung, wie es auch die in der BürgerInAktion engagierte Karla Nannsen* betont:

Es gab sicherlich auch inhaltlich mal so einen Punkt, wo es dann nicht mehr sinnvoll war, ständig Foren abzuhalten, weil dann alle Themen ja auch abgearbeitet waren. Aber ich hatte (...) auch den Eindruck, dass auch viele, die eben daran interessiert waren (und) sich beteiligen wollten auch das Bedürfnis hatten nach mehr Veranstaltung[en] vielleicht oder nach mehr (...) Input oder Möglichkeiten ihre Anregungen auch auszutauschen und nicht nur innerhalb der BürgerInAktion in diesem Fall. [INTERVIEW A3_02, 2016, Abs. 46]

Diese Unsicherheit gepaart mit dem Wunsch nach möglichem Engagement, bringt auch die in der BürgerInAktion aktive Kira Berg* zum Ausdruck. Sie berichtet von ihren Gedanken zur weiteren Beteiligung im Januar 2013:

Ja, da habe ich mich nur gefragt, wie soll das denn jetzt weitergehen und wann geht es denn eigentlich weiter? (...) Und wann gibt es eigentlich die Möglichkeit, da noch mal richtig Kommentare loswerden zu können? Also wirklich auch justieren zu können. Wann geht das denn? Genau! Also große Skepsis. Ich hatte eher den Eindruck, das wird erstmal verwaltungsintern verarbeitet, wie auch immer, im Austausch zwischen Lorenzen und Verwaltung aufgrund der Hinweise der Jury. Soweit so gut, aber das waren ja auch sehr spontane Reaktionen der Jury. Das heißt da muss ja irgendwie auch noch was folgen, wenn da wochenlang dran gearbeitet wird, kommen ja noch neue Erkenntnisse und Anregungen. Und wie das läuft, keine Idee. INTERVIEW 2A_06, 2013, Abs. 68-69]

Diese Ungewissheit über die Struktur und Qualität der weiteren Beteiligung hat sich auch bis Ende August 2013 nicht aufgeklärt. Aus Sicht von Kira Berg* war es weiter unklar, in welcher Weise die engagierten Bürger*innen am Überarbeitungsprozess mitwirken können.

„[Das] ist mir immer noch vollkommen unklar. Anscheinend hat die Verwaltung ja auch nicht sehr zügig weitergearbeitet, weil die Senatsbaudirektorin einfach erstmal ihren Job beginnen musste, im Juni. Das war ja fast ein halbes Jahr. Aber ich nehme an, dass trotzdem weiter daran gearbeitet wird, obwohl es nicht so ganz durchschaubar ist, was passiert. Also zumindest wurden solche Fragen nie konkret beantwortet und jetzt gibt es zwar die nächsten Veranstaltungen, die geplant sind und da wird aber wieder sehr vage geredet und so das Konkrete ist mir unklar.

Und auch, dass neue Themen aufgemacht werden, wie beispielsweise die Diskussion um Bestandsgebäude, während da eigentlich dieser Rahmenplan schon liegt oder dieser Entwurf. Wie das jetzt zusammen geht, ist mir nicht klar, auch nicht, wie das gelöst wird. Weil auch immer noch keine Entscheidungsstrukturen beispielsweise da sind für die Foren. Da kannst du was sagen, kannst das vorne mit dran pinnen. Und was das dann heißt?! INTERVIEW 2A_06, 2013, Abs. 73-74]“

Hier wird deutlich, dass es nicht nur um den zeitlichen Aspekt geht, sondern auch um die Frage, welche Wirkung eine weitere Beteiligung haben würde bzw. wie die Organisator*innen mit den Ergebnissen von Konsultation umgehen würden. Bei der Betrachtung im Rückblick (2016) wird die Unterbrechung des Beteiligungsprozesses von Kira Berg* schließlich als Verunsicherung beschrieben, die dann nach dem Forum im November in Unzufriedenheit kippt.

„Letztendlich [war] also von Januar bis November (..) nicht so klar, was ist. Und alle dachten, jetzt geht es los und es passiert hier nichts. Also es war eher unbefriedigend, also verunsichernd auch, glaube ich. Es hat eine schlechte Stimmung gemacht. (..) Und solange wir keine Senatsbaudirektorin haben. Und dann gab es im November diesen Knaller: Das Bettenhaus soll weg und diese Tiefgaragen waren da. Also das fand ich schon einen richtigen Bruch. Also das fand ich den Bruch. Also diese erste Phase (..) wo alles so im luftleeren Raum hing. [INTERVIEW A3_05, 2016, Abs.238-239]“

Aus diesen Worten spricht auch die Enttäuschung darüber, nach dieser Phase des Wartens mit getroffenen Entscheidungen konfrontiert zu werden. Insbesondere die Einführung der Tiefgaragen erschien vielen beteiligten Bürger*innen eine Verletzung des Konsenses aus der ersten Beteiligungsphase.

So entsteht Ernüchterung und für Nina Alberts* verknüpfen sich damit eigene Interpretationen zu den möglicherweise dahinterliegenden Überlegungen von Seiten der Prozessverantwortlichen:

Ich habe eigentlich gedacht, dass der Entwurf nochmal mehr von Bürgerseite (...) genau beguckt wird und dass dann (...) die Aspekte, die das Bürgerbeteiligungsverfahren als Ergebnis hatte, [geprüft werden]: Sind die eigentlich eingeflossen? Also genau das hätte ich jetzt nochmal gedacht, dass man das vielleicht machen könnte. Aber auf der anderen Seite, was bringt es?

Dieses Wettbewerbsverfahren mit der Jury Entscheidung wird ja dann dadurch nicht zurück genommen. Aber es könnte die Überarbeitung eben nochmal bürgernäher machen. Aber das hätte ich mir als diejenige, die das zu entscheiden hätte auch gut überlegt, ob das wirklich Sinn macht, oder ob es einfach besser ist, das jetzt so als gegeben hinzunehmen und zu sagen: ‚Also vorher ist die Bürgerbeteiligung gelaufen und jetzt schmeißen wir nicht alles wieder um‘. [INTERVIEW 2A_04, 2013, Abs.98-99]

Im Kontrast hierzu steht die Perspektive eines freiberuflichen Planers. Für ihn steht die effiziente und fachlich kompetente Weiterentwicklung des Plans im Vordergrund. Zum einen besteht die Befürchtung, dass hier die Idee des Plans durch Interventionen von Bürger*innen oder Politik geschwächt wird:

Und, ich glaube, das ist jetzt auch wichtig (...), dass man jetzt [auf] diese grundsätzlichen Leitbilder dieses Plans so schützend die Hand drauf hält und sagt: ‚Nein, diese konzeptionellen Gedanken zu Öffentlichkeit, zu Raum, dass das Bestand hat. Und dass das nicht durch die, die vielleicht dann am lautesten schreien oder die besten Hebel haben, verloren geht. Das ist glaube ich ganz wichtig. [INTERVIEW EA_01, 2014, Abs.144]

Zum anderen besteht ein großes Verständnis für das Interesse von Investor*innen nach Planungssicherheit. Daraus wird geschlossen, dass die Bauleitplanung möglichst zügig erfolgen muss:

Also, ich glaube, bei dem Quartier muss man jetzt wirklich aufpassen, dass das auch zügig weitergeht. Also wir werden ganz viel angesprochen von Bauherren oder Investoren, die sagen: ‚Mensch, ihr wart doch in Hulsberg dabei. Ich möchte hier gerne etwas machen.‘

Und es geht ja weiter, aber die Erkennbarkeit ist für die überhaupt nicht gegeben. Und das müsste ganz, ganz, ganz schnell in ein Planungsrecht (..) einfließen, was Grundstücke generiert. (...) Die müssten zumindest irgendwie eine Form von Planungssicherheit haben, dass sie dann sagen können: ‚So und guck‘ mal, da baue ich in drei Jahren mein Haus irgendwie.‘ [INTERVIEW EA_01, 2014, Abs.120-121]

Das heißt, hier liegt der Fokus auf einer professionellen und effizienten Erledigung der Planungsaufgabe und nicht auf dem Diskurs der Stadtgesellschaft um das neue Quartier. Die Aussage verdeutlicht aber auch, dass der Eindruck der Black Box auch auf Seiten der Investor*innen besteht.

Trotz dieser positiven Vorstellung von konzentrierter professioneller Arbeit erleben die involvierten freien Planer in der ersten Überarbeitungsphase eine Begrenzung sowohl ihrer eigenen Planungskompetenzen als auch der Möglichkeiten, Planungshandeln und Interaktion mit den Bürger*innen verknüpfen zu können:

Jetzt hat sich das, [was] (..) in der Wettbewerbsphase eher so ein direktes Verhältnis war zwischen Stadt und Stadtbürgern und den Teilnehmern, in diesem Falle uns, [gewandelt]. [Danach] ist es in der Bearbeitung (..) sehr viel komplexer geworden, weil zum einen dann HAMBURG TEAM [als „service developer“] dazu kam; also ein weiterer Akteur (..). Die Rolle der Verwaltung [hat] sich auch verändert, weil da dann die ganze Komplexität der Verwaltungsaufgaben auf den verschiedenen Ebenen auf den Prozess eingewirkt haben; wesentlich stärker, als das davor war. Und da ist eben das Verfahren sehr viel komplexer geworden. Und unsere Rolle ist dann auch nicht [mehr] so direkt (..) gewesen, wie sie in der Wettbewerbsbearbeitung war; wo (..) man ja (..) [auf Basis der] Auslobung, die Aspekte der Bürger und der Verwaltung beinhaltet, dann direkt reagiert und selber etwas tut und dieses dann vorstellt. [Danach] ist dieser Empfänger und Steuerer und Auslober sehr viel komplexer geworden. Und das hat schon dazu geführt, dass wir das Gefühl gehabt haben, dass das unsere direkte Einflussnahme auf das Prozessgeschehen eher sehr viel kleiner [gemacht hat]. [INTERVIEW EA_02, 2015, Abs.67]

Nach Abschluss des Gutachterverfahrens empfinden sich die freien Planer als weniger autonom. Ihre zentrale Rolle ist verblasst. Die Grundstücksentwicklungsgesellschaft übernimmt eine steuernde Rolle, vertreten durch ein als „service developer“ beauftragtes Projektentwicklungsbüro. Die Stadtplanungsabteilung des SUBV schlägt in dieser Phase die Untersuchung verschiedener Überarbeitungsmöglichkeiten vor, arbeitet aber nicht unmittelbar mit den freien Planer*innen zusammen [INTERVIEW EA_05, 2015, Abs.97-102].

Unabhängig von dieser Rollenverschiebung für die freien Planer*innen stellt auch ein Verantwortlicher für die Koordination des Planungsprozesses die Überarbeitung zunächst in den Kontext der fachlichen Arbeit: „Also es hat im ersten Überarbeitungsschritt ausschließlich eine fachliche Kommunikation stattgefunden und ein fachliches Einwirken auf den städtebaulichen Entwurf; und das von Frühjahr 2013 bis Oktober 2013 [INTERVIEW EA_06, 2016, Abs.113].“

Im gleichen Interview kommt allerdings eine weitere Darstellungsweise zum Tragen. Mit einem reflektierenden Blick auf den kommunikativen Prozess, wird der personelle Wechsel als Bruch im Beteiligungsprozess beschrieben:

Der erste Überarbeitungsprozess war davon geprägt, (...) dass eine Kommunikation in die Zivilgesellschaft hinein quasi gar nicht stattgefunden hat. Das ist der große Fehler - und der große Bruch im bisherigen Entwicklungsgeschehen, was die Bürgerbeteiligung angeht. Also das ist nicht nur ein Bruch, sondern das sehe ich rückblickend als entscheidenden Fehler, aus dem wir noch weiterhin nicht ausreichend gelernt haben. [INTERVIEW EA_06, 2016, Abs.111-112]

Aus Sicht derjenigen, die den Planungsprozess koordinieren, wird die Gestaltung dieser Planungsphase mit parallelen, miteinander konkurrierenden, Narrativen beschrieben:

- Die mangelnde Kommunikation mit der Zivilgesellschaft wird als Fehler in der Prozessgestaltung beschrieben.
- Es findet eine Konstruktion des Gegenübers von fachlichem und demzufolge auch „nicht-fachlichem“ Einwirken auf die Planinhalte statt.
- Im öffentlichen Narrativ, wie in der Einladung zum Forum (siehe oben), wurde wiederum von parallelen Prozessen gesprochen, deren Zwischenstände erneut verknüpft werden sollen.

In der hier multiperspektivisch beschriebenen Phase findet das Hand-Off des Plans vom Entwurfsprozess der freien Planer hin zur Überarbeitung des Plans durch die Verwaltung (SUBV) statt. Hierbei fanden mehrere Zwischenschritte statt: Die Entscheidung der Jury, die notwendigen politischen Beschlüsse, die Verantwortungsübergaben innerhalb des SUBV.

Der personelle Wechsel auf der Leitungsebene verzögerte den Einstieg in die planerische Überarbeitung. Es findet eine entsprechende Neuorientierung statt. Dadurch, dass die Position fast ein Jahr unbesetzt ist, wird auch das Hand-Off des Plans zur Bearbeitung durch das SUBV gebremst. Die Koordination des Prozesses war damit einem ungeplanten Ereignis ausgesetzt, das eine Eigendynamik entwickelte und durch die zeitliche Verzögerung zu der von den Akteuren konstatierten Beteiligungslücke führte.

In der Vorbereitung des Gutachterverfahrens wurde die Koordination stark von der Stadtplanungsabteilung mit der Senatsbaudirektion getragen. Die nun in der fachlichen Regie des SUBV stattfindende Überarbeitung erfordert weitere komplexe interne Abstimmungsprozesse mit den verschiedenen Fachabteilungen sowie die Aushandlung von Zielen mit der Grundstücksentwicklungsgesellschaft. Auch diese zunehmende Komplexität verzögert den Prozess.

Währenddessen entwickeln, motiviert durch den Beteiligungsprozess im Vorfeld, engagierte Bürger*innen Eigeninitiative. Die Initiative durchläuft eine Findungsphase, in der die eigenen Positionen entwickelt werden. Durch den Besuch einzelner Veranstaltungen der Gruppe zeigen GEG und SUBV ihre Anerkennung für das Informationsbedürfnis der Gruppe. Die dort Engagierten arbeiten sich zunehmend in die planerischen Themen ein. Dieses Engagement befindet sich nun im Kontrast zum Warten auf die im Vorfeld angekündigte erneute Beteiligung im Planungsprozess bzw. an der Diskussion um die Planungsinhalte.

Die Komplexität des Settings zeigt auf, wie sehr die internen Prozesse der einzelnen Akteure unterschiedlichen Dynamiken folgen. Diese haben jedoch Konsequenzen für die Wahrnehmung des Gesamtprozesses durch die einzelnen Akteure. Dabei ist keiner der Akteure allein in der Lage alle Handlungsstränge zu gestalten oder die unerwarteten Ereignisse auszugleichen.

7.1.2 Die Übergabe – Februar 2016

Hand Offs vom Rahmenplan zum B-Plan

Nach weiteren Phasen von Beteiligung und verwaltungsinterner Bearbeitung wurde im Mai 2016 in der zuständigen Baudeputation schließlich über die Auslegung des Bebauungsplanentwurfes entschieden. Im Vorfeld sollte noch eine öffentliche Veranstaltung stattfinden. Diese Veranstaltung wird von vielen Beteiligten als Übergabe des Bebauungsplans bezeichnet.

Auf der Projektwebsite heißt es in der Ankündigung dieser Veranstaltung: „das Verfahren, das vor fünf Jahren mit einer öffentlichen Podiumsdiskussion am 11. April 2011 gestartet worden war, [wird] wieder an die politischen Entscheidungsträger übergeben.“ (GEG & SUBV, 2016/2016). Auch in der Tagespresse wird die Veranstaltung in gleicher Weise angekündigt (Felsing, 2016). Die öffentliche Veranstaltung war zunächst für den Januar 2016 vorgesehen, wurde dann aber wegen weiterer Verzögerung in der Bearbeitung auf den 26. Februar verschoben.

Dem voraus gegangen war die lange Phase paralleler Arbeits- und Diskussionsprozesse (siehe auch Abschnitt 6.4.3). In der im Herbst veröffentlichten Dokumentation der Veranstaltung auf der Projekt Website wird zudem noch auf Verzögerungen durch die Wahlen 2015 hingewiesen:

„Im März 2015 war man zuletzt zusammengekommen, um gemeinsam über das künftige Quartier und die aktuellen Planungsstände zu diskutieren. Zwei Monate später wurden im Rahmen der Bürgerschaftswahlen das Stadt- und Landesparlament neu gewählt. Nach Formierung einer neuen Landesregierung, der Einarbeitung Abgeordneter, die neu ins Parlament gezogen waren, und der Konstituierung der Stadtteilbeiräte und ihrer Ausschüsse war das politische Räderwerk in Bremen im Spätsommer 2015 so weit neu justiert, um in Gang zu kommen. (...) Die Verwaltung nutzte die Zeit nach den Parlamentswahlen, um bereits auf den Weg gebrachte und weit gediehene Planungen in einen fachlichen stabilen Rahmen zu gießen.“
(GEG & SUBV, 2016b)

Ursprünglich sollte der Bebauungsplan bereits im Herbst 2015 ausgelegt werden (Janz, 2015), aber dieser Termin konnte nicht gehalten werden. Der Überarbeitungsprozess hat sich auch innerhalb der Verwaltung länger hingezogen als erwartet [INTERVIEW EA_05, 2015, Abs.123].

Nach letzten hausinternen Abstimmungen soll der Plan öffentlich vorgestellt und abschließend an die Deputation übergeben werden [INTERVIEW EA_04, 2015, Abs.96-99]. Danach sehen Verwaltungsmitarbeiter*innen die Politik in der Pflicht zur Entscheidung, auch über nach wie vor ungelöste Konflikte zu entscheiden:

Und [dann gibt es] dieses Forum (...). Ansonsten denken wir, dass wir so einen Meilenstein erreicht haben. (...) Und wir wissen um die Diskussion[en] und die werden schon auch dargestellt (...). Aber wir haben als Verwaltung eine Position [da]zu und die Politik entscheidet dann darüber. [INTERVIEW EA_04, 2015, Abs.101-106]

Dies sieht auch der Vertreter der Grundstücksentwicklungsgesellschaft ähnlich und erläutert im Hinblick auf die noch bevorstehende Veranstaltung:

Wenn man jetzt diese städtebaulichen Ergebnisse sieht, finden sich eigentlich die Anspruchshalter, die auf dieses Projekt wirken, in ihren Interessen wieder? Oder gibt es weiterhin auch offene Zielkonflikte, die nicht beantwortet sind?

Darin waren wir nämlich in den letzten fünf Jahren unglaublich gut. Wir haben sehr, sehr genau zusammen mit den Bürgerinnen und Bürgern in diesem Projekt das Potential an Zielkonflikten identifiziert. Nicht nur das Potential, sondern auch dort, wo sie liegen. Nämlich im Anspruch zwischen sozialem Wohnungsbau und Erlösmaximierung. Zwischen Nutzungsmischung und dem Bedarf einzelner Nutzer dann an Ruhe, guten Wohnverhältnissen und Ähnlichem. Dem Anspruch an Wohnen und Verkehr: Wie geht das zusammen? Diese ganzen Konfliktfelder haben wir identifiziert und wir haben im Beteiligungsprozess lustig gesagt: ‚Ha, das müssen wir nicht lösen. Das lassen wir jetzt mal den Architekten mit seinem städtebaulichen Entwurf machen.‘ (...) Und ich glaube, dass der 27.01.[2016]** einen Beitrag dazu leistet, dass eben mit dem vorliegenden Plan [aus dem Gutachterverfahren] die Welt nicht leichter geworden ist: Sie ist deutlicher geworden, sie ist schräger geworden, aber sie ist nicht leichter geworden. Jetzt sind die Konflikte am Tage und es ist nicht Aufgabe des Beteiligungsprozesses und auch nicht der Senatsbaudirektorin und auch nicht des GEG-Geschäftsführers diese Konflikte jetzt zu entscheiden. Das ist Aufgabe der Abgeordneten der Bremischen Bürgerschaft, der Deputation, die die Entscheidung treffen soll: Ja, unter diesen Voraussetzungen und im Wissen um die ungelösten Konflikte, die wir noch klären müssen, wollen wir aber jetzt, dass das Planwerk ausgelegt wird. [INTERVIEW EA_06, 2016, Abs.200-208]

(**Der Termin fand letztlich am 26.02.2016 statt)

Gleichzeitig wird die Auslegung des Bebauungsplanes nicht als Schlusstrich für Planungsentscheidungen und Bürgerbeteiligung verstanden:

Wir [werden] einen Planentwurf vorlegen können, zu dem man ja auch dann noch Stellung bezieht. Das heißt, es kann immer noch eine zweite Auslegung geben. An dem Planentwurf kann ja trotzdem immer noch gearbeitet werden.

Aber dass es dann eben auch langfristig in eine andere Stufe der Beteiligung geht. Also wenn es in Richtung Vermarktung etc. geht. Oder wie werden die Straßenräume wirklich gestaltet? Wie sieht die Grünfläche aus? Und, und, und... [INTERVIEW EA_04, 2015, Abs.101-102]

Die Zielkonflikte werden auch von Seiten der GEG nicht als abschließend durch den Bebauungsplanentwurf entschieden verstanden. Vielmehr können einige der kontroversen Themen gar nicht durch den Bebauungsplan geregelt werden. Vielmehr ist zusätzlich die Erarbeitung eines städtebaulichen Vertrags geplant. Die öffentliche Übergabe verdeutlicht vielmehr den Stand der geklärten und der noch offenen Fragen.

Meines Erachtens wird da einmal noch ganz klar gezeigt: Was ist jetzt vom Städtebaulichen Entwurf, [vom] ursprünglichen Wettbewerbsergebnis [geblieben]? Wie wurde das jetzt überarbeitet in einen planerischen Rechtsrahmen? Wobei man da weniger über das Planrecht sprechen wird, weil das so unglaublich kompliziert und schwer lesbar ist, sondern wirklich über die städtebauliche Figur und die wesentlichen Themen. Dann wird es Aufgabe sein am 27.01.[2016]* die verbliebenen Konfliktfelder [darzustellen]. Und das muss man auch mal wieder sagen, die nicht viele sind. Das sind wenige verbliebene Konfliktfelder und (..) seit dem 11.03.[2015], [da] glaube ich haben wir im letzten Jahr getagt, sind sie auch unverändert geblieben. Es sind die Fragen zur Mobilität, es sind die Fragen zum Umgang mit Bestandsbäumen und es ist die Frage im Umgang mit einzelnen Bestandsgebäuden. Und dann sind [da] ein paar Fragen, die sind weiterhin nicht beantwortet. Die [sollen] aber nicht über den B-Plan beantwortet werden, [sondern in] (..) anderen Vertragswerken: Wie geht das mit der Sozialen Wohnungsbauquote? Wie geht das mit der Vergabe von Grundstücken an Baugemeinschaften? Und dann gibt es noch ein paar weitere Hausaufgaben auf dem Zettel, die geklärt werden müssen [INTERVIEW EA_06, 2016, Abs.198-199]. (*Termin fand letztlich am 26.02.2016 statt)

Dennoch ist die Veranstaltung als symbolische Wegmarke gemeint. Das Format der Auftaktveranstaltung 2011 soll bewusst wieder aufgenommen werden, denn:

Das sind die Themen, die nochmal offen dargestellt werden müssen. Und diese Themen, das ist unsere Idee im Setting, sollen dann aufgenommen werden von einem Podium. Und zwar ein Podium, das besetzt ist mit Anspruchshaltern, Stakeholdern im Projekt und zwar mit genau denen, mit denen wir den Beteiligungsprozess gestartet haben am elften April 2011. Fünf Jahre. Da war der Bausenator, da war der Finanzstaatsrat, da war der GeNo-Geschäftsführer, da war der Ortsamtsleiter, da war der Beiratssprecher, da war der Geschäftsführer der GEG in Personalunion als Senatsbaudirektor. Und man hatte [den externen Berater eingeladen] (...), um den mal kennenzulernen: Weil, wie geht das mit Bürgerbeteiligung? Wen wir nicht hatten, waren Bürger auf dem Podium. Die wollen wir jetzt dieses Mal raufholen. [INTERVIEW EA_06, 2016, Abs. 200]

Die Beteiligung der BürgerInAktion auf dem Podium ist im Sinne der Planungsverantwortlichen eine wesentliche symbolische Aussage. Auf Seiten der BIA löst dies individuell verschiedene Reaktionen aus. So würde ein befragtes Mitglied der BürgerInAktion selbst nicht auf das Podium gehen, um so eine Vereinnahmung der Initiative durch das Senatsressort zu vermeiden. Denn „mein Eindruck ist, die wollen das jetzt vom Tisch haben und dann eben sagen können: ‚Ja, wir haben ja alle beteiligt und

wir hatten sogar da (...) jemanden von der BürgerInAktion da mit.' Und das würde ich lieber nicht machen" [INTERVIEW EA_07, 2016, Abs.91]. Diese skeptische Haltung hat sich jedoch erst im letzten Abschnitt des Verfahrens entwickelt, aus dem Grundgefühl heraus auf die zahlreichen Vorschläge und Stellungnahmen keine adäquate Antwort erhalten zu haben.

Am Anfang aus meiner Wahrnehmung, (...) [als] man zwar nicht genau wusste, wie der andere Partner tickt und was da alles für Kräfte sind. Aber ich fand, dass Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit in eine Richtung gezogen sind. Das war am Anfang so. Und dass sich das auseinander gelegt hat, mehr und mehr. Und dass es jetzt zwischen diesen [Akteuren] keine wirkliche Kommunikation mehr gibt, sondern das Bestreben (...) die Fassade aufrecht zu erhalten, dass das noch eine Beteiligung ist. Aber wenn die so einen Ausdruck wie Übergabepapier machen. Wie kann man denn auf so einen Titel kommen? Die wollen das jetzt einfach übergeben, obwohl sie diese Stellungnahmen da haben und eigentlich jetzt mal [etwas dazu] sagen müssten von sich aus. Das ist eines der Hauptmerkmale, dass die eigentlich sich nie positioniert haben. (...) Ich hätte das notwendig gefunden, dass die wirklich auf unsere Stellungnahme oder die vom ADFC oder so eingehen. (...) Das tun sie nicht. Sie halten sich ständig irgendwie bedeckt. (...) Also ich habe nicht den Eindruck, dass wir wirklich in einem Gespräch (...) sind, sondern, dass die irgendwie mit dieser Auflage, man muss diese lästige Örtlichkeit irgendwie beteiligen umgehen (...). Ich glaube nicht, dass da wirklich ein Gespräch stattfindet. [INTERVIEW EA_07, 2016, Abs.155]

Dieses fehlende Element der Erwiderng konstatiert auch ein Beiratsmitglied und merkt an, dass vor dem Hulsberg-Podium, mit seinem eher informierenden Charakter, eine weitere Veranstaltung sinnvoll gewesen wäre. So hätten Konflikte noch einmal zusammengestellt und die getroffenen Entscheidungen und ihre Hintergründe erläutert werden können [INTERVIEW A3_01, 2016, Abs.15].

Auch im Nachhinein wird das Hulsberg-Podium eher skeptisch gesehen. Maja Simons* beschreibt die Veranstaltung als richtig und wichtig für den Prozess, aber auch als nicht angemessen in der Art der Umsetzung:

Es war richtig, dass es einen Abschluss für die 5 Jahre Beteiligung an der Vorbereitung des Bebauungsplanes gab. Es war auch richtig, Transparenz herzustellen, wo man jetzt steht. Neben den mündlichen Erläuterungen hatte die Baubehörde Wandzeitungen vorbereitet, die zu den kontroversen Themen die Standpunkte von Bau, Beirat und BürgerInnenaktion auflisteten. (...) Insgesamt hatte ich den Eindruck, dass es wichtig erschien, noch einmal alle Beteiligten zu Wort kommen zu lassen, damit es endlich ein Ende hat. Es war wie eine kleine Theateraufführung. (...) [Und] neben dem obligatorischen Lob [kommt dabei] die Ermahnung: ‚Lasst es mal gut sein‘. (3A_07M, Persönliche Mitteilung, 8. März 2016)

Die Veranstaltung schildert auch eine andere Beteiligte aus der BIA als ein Wechselbad von „Lobhudelei vs. Frustration“:

Die Moderation/das Podium hat im Großen und Ganzen die Beteiligung genauso wie das Ergebnis als etwas Außergewöhnliches und besonders Positives dargestellt. "Ehrfurcht" und "Respekt" wurden geäußert. Es gäbe in vielen Punkten/überwiegend Konsens und in einigen Punkten auch noch Dissens. Es gibt eben viele Akteure und viele Gesichtspunkte abzuwägen. Die Konfliktthemen wurden benannt mit Bettenhaus, Bäume, Tiefgaragen/Mobilität, Sozialquote. Der Erhalt der Alten Kinderklinik, der jüngst geklärt zu sein worden scheint, wurde als große Errungenschaft präsentiert. Darüber hinaus hat sich im Sachstand seit dem Forum im November 2013 bzw. B-Plan-Werkstatt Juli 2014 quasi nichts Neues ergeben. Entsprechend deutlich war die Frustration der BIA NH4 zu spüren. (...) Insgesamt wurden Konflikte zwar benannt, aber raffiniert umschiffert. Es gab einzelne auf dem Podium, die damit offensiver umgegangen sind. (3A_05M, Persönliche Mitteilung, 27. Februar 2016)

Besonders die fehlende Konkretion und die bleibende Intransparenz der tatsächlichen Abwägungen werden von einigen Akteuren, wie hier von Karla Nannsen*, als unangemessen beschrieben:

Auf der Internetseite steht zB auch: „Anschließend zeigt das Bauressort, wie im Rahmen einer fachlichen Abwägung den jeweiligen Gemengelagen begegnet wurde und welche Regelungen der B-Plan treffen soll“. Diesen Teil gab es m.E. nicht. Wenn, dann jeweils nur sehr pauschal, der sonstigen Informiertheit der Besucher nicht gerecht werdend.

Grundsätzlich hätte ich das Format der Podiumsdiskussion gut gefunden, wenn über einzelne Punkte ganz konkret hätte diskutiert werden können, also über das, was vorher als Information geliefert wurde.

(3A_02M, Persönliche Mitteilung, 14. März 2016)

Dabei ist die angesprochene Informiertheit ein wesentlicher Aspekt. Denn die sowohl die Diskussionen als auch die schriftlichen Stellungnahmen in den vorangegangenen Jahren waren sehr detailliert und von Sachverstand geprägt. Es erfolgte jedoch auf der Veranstaltung keine Klärung, wie in den einzelnen Punkten Abwägungen getroffen worden waren.

Die sogenannte Wandzeitung machte deutlich, dass die Verwaltung letztlich noch keine Antworten auf die Stellungnahmen und Fragen gefunden hat. Verweise auf die Unterlagen, die der Depu im April vorgelegt werden (z.B. Mobilitätskonzept) oder grobe Kostenschätzungen für den Erhalt des Bettenhauses (ca. 20 Mio Euro) ohne weitere Ausführungen helfen nicht weiter, um die Abwägung der Dissense transparent zu machen. Und erzeugen Frust und zum Teil auch Wut. (3A_05M, Persönliche Mitteilung, 27. Februar 2016)

Der Konkretionsgrad der mündlichen Aussagen der Podiumsteilnehmer*innen zu den bestehenden Konflikten wurde von einer Teilnehmerin folgendermaßen zusammen gefasst: „Es gibt strittige Punkte, und wir werden weiter streiten“ (3A_02M, Persönliche Mitteilung, 14. März 2016).

Ein Mitglied der BürgerInAktion verstand den Begriff der Übergabe in Bezug auf das Hulsberg –Podium im Vorfeld zunächst als Übergabe an die Öffentlichkeit, die sich dann dazu noch einmal äußern könne. Und drückte die Befürchtung aus, es könne sich zeigen, dass der B-Plan ein „völlig entvisio-niertes Papier“ sei. Die Vorstellung des weiteren Agierens für diesen Fall ist, dass die BürgerInAktion durch Stellungnahmen an Presse, Parteien und Deputierte sowie durch Gespräche versucht, noch Veränderungen oder eine Ablehnung in der Deputation zu erreichen. [INTERVIEW EA_07, 2016, Abs.182-192].“

Und so wird auch tatsächlich nach der symbolischen „Übergabe“ weiter geplant und interveniert. Es finden Treffen der BIA statt, der Beirat Östliche Vorstadt berät sich und das SUBV arbeitet weiter am Plan. Der Beirat bereitet seine Stellungnahme für die geplante Deputationssitzung vor. Jedoch liegt ihm in der öffentlichen Sitzung im April keine endgültige Fassung des Bebauungsplanes vor. Es bleibt auch lange unklar, ob bestimmte Aspekte in den B-Plan aufgenommen werden oder ob sie erst im städtebaulichen Vertrag festgelegt werden sollen, wie z.B. die Anrechnung von Baugruppen auf die Quote für geförderten Wohnungsbau.

Dass es einen städtebaulichen Vertrag geben wird, wurde bereits früh bekannt gegeben, aber wie er erarbeitet werden würde, war Anfang 2016 auch unter den Verantwortlichen unklar.

„Naja, wir haben ganz konkret ja noch immer neben dem Bebauungsplan ein Dokument in Arbeit, das nennt sich städtebaulicher Vertrag. Da sind wir momentan nicht so richtig, energisch unterwegs zu sagen, wie kommunizieren wir da eigentlich jetzt miteinander, wie öffentlich machen wir das, wie nicht. Das ist gerade so ein Loch. Also schon wieder eine ganz gefährliche Situation, (...) Und es muss weitergehen in der konkreten Ausgestaltung des Quartiers. (...) Das wird jetzt konkret, interessant wird es ja dann tatsächlich, wenn wir (...) wirklich Wohngrundstücke in ein Verkaufsverfahren bringen. Aber dafür müssen wir erstmal

überhaupt die Auslegung des Bebauungsplans überstehen. Insofern ist jetzt (..) in der Frage "Wie geht es weiter?" (..) für mich ein Nahziel [den] städtebaulichen Vertrag in einen kommunikativen Prozess [zu] bringen. Und mittleres Ziel ist [die] Verständigung mit dem Bauresort darüber, wie wir jetzt in den weiteren Verfahrensschritten [vorgehen]. Welche Stationen wir da überhaupt haben und wie wir die in einen Beteiligungsprozess einordnen [INTERVIEW A3_09, 2016, Abs.190]“.

So findet einerseits auf einer symbolischen Ebene die Bürgerbeteiligung zum Bebauungsplan für das Neue Hulsberg-Viertel im Februar einen Abschluss. Dieser Abschluss ist aber weder mit einem gefundenen Konsens gleichzusetzen noch mit von Seiten der Verwaltung abschließend getroffenen und begründeten Entscheidungen. So bleiben weiterhin viele Fragen offen, wie auch die Tagespresse kommentiert: „Längst zeichnet sich ab, dass mit dem Planwerk viele Fragen von Bürgern, potenziellen Investoren und anderen Beteiligten nicht beantwortet werden“ (Fischer, 2016, S. 11).

Die offenen Fragen werden bis zur Beschlussfassung in der Baudeputation weiter verhandelt. Die Auslegung des Bebauungsplans wird letztlich am 19. Mai 2016 von der Baudeputation entschieden. Zwischen der symbolischen Übergabe des Bebauungsplans an die Baudeputation und der faktischen Übergabe vergehen fast drei Monate. In dieser Zeit wird noch über verschiedene Inhalte von Bebauungsplan und städtebaulichem Vertrag verhandelt, wie z.B. die Tiefgaragen, die Quote für Baugruppen oder die Vergaberichtlinien für die Grundstücke.

Das hier betrachtete Hand-Off scheint einerseits eine klare Übergabe von Handlungshoheit und Planungsartefakten an die politischen Entscheidungsträger zu sein. Aber die Perspektive der BürgerInAktion macht deutlich, dass die Rolle der Öffentlichkeit im vorausgegangenen Prozess ungeklärt war. Die Verwaltung ihrerseits muss bis zum letzten Moment die Aushandlungsprozesse im Planungsdokument abbilden. Und gerade diese letzten Verhandlungen unterscheiden sich wesentlich von den öffentlichen Diskussionen des Beteiligungsverfahrens.

7.1.3 Die Black Box der Vorentscheider-Gruppen

Filterung am Beispiel der Verhandlungen vor den Deputationsbeschlüssen (2016 und 2018)

In den öffentlichen Foren, wurde immer wieder die Transparenz des Verfahrens unterstrichen. Es wurde auch benannt, dass viele teils konträre Anforderungen an das Projekt bestehen. Die an den Foren teilnehmenden Bürger*innen zeigen in Kommentaren und Aussagen in den Interviews, dass Sie stark davon ausgehen, dass hinter den Kulissen um einzelne Planungsziele hart gerungen wird. In den Deputationssitzungen wurde es offensichtlich, dass vor den Sitzungen Gesprächen innerhalb und zwischen den Fraktionen stattgefunden hatten, so dass in den Gremiensitzungen eine zügige Abstimmung erfolgen konnte. Diese Aushandlungsprozesse bleiben für die Öffentlichkeit eine Black Box, die zu Spekulationen verleitet.

In der Politikforschung werden derartige informelle Gremien als Vorentscheider-Gruppen bezeichnet (Bogumil, 2002; Kühn et al., 2010; Naßmacher & Naßmacher, 2007). "Beschluss- und Verwaltungsvorlagen (werden) nicht direkt in das formale Entscheidungssystem der Stadträte oder Fachausschüsse eingereicht; eine Vorentscheider-Gruppe berät und entscheidet die Vorlagen in ihren Grundzügen im Vorhinein" (Kühn et al., 2010, S. 23).

Unmittelbar vor der politischen Entscheidungsfindung handeln also starke Akteure noch wesentliche Weichenstellungen aus. Diese Gruppen von relevanten Stakeholdern sind in der Praxis von Verwaltung und Politik eine Selbstverständlichkeit. Sie dienen auch dazu, geschützt vor der Öffentlichkeit Kompromisse zu finden und mehrheitsfähige Beschlussvorlagen zu ermöglichen.

Dies kann in informellen kleinen Runden von Stakeholdern aus Verwaltung, Politik, Verbänden oder Wirtschaft geschehen, die sich Anlass bezogen treffen. Dies kann unter den, zu Abstimmungsgesprächen in die Verwaltung eingeladenen, Stakeholdern geschehen (Lokalpolitik, Wirtschaft, Verbände). Oder es kann sich um Abstimmungsgespräche der Politikspitzen handeln. Diese Art von Gesprächen ist für die Öffentlichkeit nicht sichtbar. Die Akteure mögen zwar legitime oder auch Gemeinwohl orientierte Interessen vertreten, aber sie sind nicht Teil eines konstituierten Beschlussgremiums und auch nicht zwingend durch fachliche Expertise legitimiert.

Eine transparentere Ausprägung dieses Phänomens findet sich in der Einrichtung von Projektbeiräten. Diese versuchen, die wesentlichen Interessensvertreter in einen Abstimmungsprozess einzubeziehen. Die Zusammenstellung von Beiräten erfolgt zwar auch nicht durch demokratische Wahlprozedere, aber die Besetzung ist zumindest transparent. Insbesondere bei kontroversen und langfristigen politischen Richtungsentscheidungen wird so auch versucht einen tragfähigen politischen Konsens herzustellen. In Bremen zum Beispiel hatte der Projektbeirat bei der Entwicklung der Verkehrsentwicklungsplans (SUBV, 2014, S. 9) eine zentrale Rolle, um Interessen auszugleichen und einen Konsens herzustellen, der eine tragfähige Implementation des Plans ermöglichen sollte.

Im Falle des Hulsberg-Viertels gab es keinen solchen Projektbeirat. Dennoch gab es mehrere Vorentscheider-Gruppen, die sich kontinuierlich abgestimmt haben, sowie punktuelle Vorentscheider-Gespräche vor relevanten politischen Entscheidungen.

Das Gremium, in dem über die Gestaltung der Beteiligungsveranstaltungen entschieden wurde, war der sogenannte Vorbereitungskreis (vgl. Kapitel 6). Dieser bestand aus Mitarbeiter*innen der Stadtplanungsabteilung des SUBV, Senatsbaudirektion, GEG, Hamburg Team, Ortsamtsleitung, BIA, Moderatoren und externen Beratern. Die Zusammensetzung dieser Gruppe war nicht geheim, aber dennoch nicht für die Öffentlichkeit ersichtlich (z.B. auf einer Website abrufbar oder in Dokumenten nachlesbar), sondern nur durch Nachfrage bei Planungsverantwortlichen in Erfahrung zu bringen.

Die kontinuierlichste informelle Arbeitsgruppe war der sogenannte Jour fixe beim SUBV, der regelmäßig zur Abstimmung und Aushandlung von Planungsentscheidungen stattfand. An ihr waren immer Vertreter*innen der Stadtplanungsabteilung des SUBV und der GEG beteiligt. Häufig auch der „service developer“ der GEG, HAMBURG TEAM. Immer wieder waren auch die Ortsamtsleitung oder Vertreter*innen von Fachabteilungen des SUBV (wie Verkehrsplanung oder Grünordnung) dabei. In diesem Kreis fand das „operative Geschäft“ statt [INTERVIEW EA_06, 2016, Abs.152-153]. Schon seit der ersten Überarbeitungsphase wurden hier Zielkonflikte der Planung verhandelt und flossen in die Überarbeitung ein (vgl. Kapitel 6).

Diese beiden Gruppen haben den gesamten Prozess begleitet. Es gab jedoch andere markante Interventionen, die eher punktueller Natur waren. Vor den entscheidenden Beschlussfassungen in der Baudeputation gab es intensive Gespräche in den Fraktionen oder zwischen einzelnen Senator*innen.

Dies führte zum Beispiel dazu, dass die Beschlussvorlage im Mai 2016 in der Deputationssitzung vorsieht, dass die Quote für geförderten Wohnungsbau von 25% auf 30% angehoben wird und dass die an Baugruppen zu vergebenden Grundstücke (20%) nicht auf diese Quote angerechnet werden dürfen, obwohl diese Anrechnung zu diesem Zeitpunkt noch der Beschlussfassung des Senats aus 2012 entsprochen hätte (SUBV, 2018c, S. 184–185). Dies war zuvor eine bekannte Forderung aus dem Beteiligungsprozess und bildete die Position des Ortsbeirates ab. Es gab jedoch weder auf der vorausgehenden öffentlichen Veranstaltung (26.02.2016) noch in der Beiratssitzung (12.04.2016) eine dahingehende Zusage. Vielmehr war bis dahin der öffentliche Tenor stets gewesen, dass dies noch nicht mit dem Bebauungsplan festgelegt werden würde. Hier fanden offensichtlich Verhandlungen hinter den Kulissen statt. Über diese Verhandlungen gibt es jedoch keinerlei schriftliche Dokumentation.

Ähnliches fand in den folgenden beiden Jahren in der Aushandlung über den Städtebaulichen Vertrag statt. Der Vertrag wurde zusammen mit dem Beschluss zum Inkrafttreten des Bebauungsplans (2018) von der Baudeputation bestätigt. Die Grundzüge des Vertragsentwurfes wurden vom SUBV in einer öffentlichen Veranstaltung im Juni 2017 vorgestellt. Hier klang an, dass es harte Verhandlungen gäbe. Der zentrale Konflikt wird umrissen: Die finanziellen Schwierigkeiten des Klinikums stehen den städtebaulichen und sozialen und ökologischen Zielen der Planung gegenüber, so dass dies auch ein Konflikt innerhalb der Regierungskoalition ist.

Auf der Projektwebsite beschreiben SUBV und GEG die Situation. Dabei nimmt das SUBV für sich in Anspruch, die Vorgaben des Parlaments und der Bürgerbeteiligung gegenüber den ökonomischen Interessen der GeNo, als Grundstücksverkäuferin, zu vertreten. Die GEG beschreibt sich dabei selbst "als Ausrichter des Beteiligungsprozesses, Zwischenerwerber und schließlich Weiterverkäufer der Grundstücke" mit ihrer Aufgabe für den "Interessenausgleich zwischen baulicher Qualität und ökonomischen Möglichkeiten" einzutreten und somit „schizophren dazwischen“ stehend (SUBV, 2017).

Die komplexe Gemengelage von Interessen und Akteuren erläutert ein Interviewpartner im Experteninterview bereits 2016 detaillierter:

Ich würde gerne noch einen Satz [sagen] (..) zu der Unterscheidung zwischen Parlament und Regierung. Es ist für mich in diesen ganzen Projekten ein ganz interessanter Einblick (...), was es bedeutet, dass man genau diese Gewaltentrennung hat. Weil man merkt, dass die Abgeordneten einer Regierungskoalition in ganz oft und ganz deutlich abweichen in ihren Sichtweisen von dem, was eine Regierung selber an Zielen verfolgt. (...) Die Personen und auch die Fraktionen. Also wirklich das, was eine Regierungsfraktion im Parlament möglicherweise als Meinungsbild sich erarbeitet, stimmt nicht überein mit dem, was der fachlich zuständige Senator in seinem Regierungskollegium als Linie ausgerufen hat. Der Bausenator wird, glaube ich, in manchen Fragen es nicht leicht haben, bestimmte Ziele und Inhalte der Projektentwicklung beim Neuen Hulsberg-Viertel durchzusetzen gegenüber den Fraktionen der Regierungsparteien. In Bremen sind das SPD und Grüne. Und der grüne Bausenator wird, glaube ich, da teilweise auch auf Widerstand stoßen. Und das geht soweit (...), dass innerhalb der Regierung bei meinem Projekt ja auch unterschiedliche Zielsetzungen verfolgt werden, wonach nämlich das Gesundheitsressort eine Maximierung der Verkaufserlöse im Fokus hat. Das Bauressort, das versteht, aber fachlich eben auch bestimmte Fragen der Stadtentwicklung und Nachhaltigkeit von Stadtentwicklung auf Kosten von Erlösen verfolgt. Und das Finanzressort [versucht] wiederum so ein bisschen als die Mutter des Ganzen, zwischen den Beiden einen Ausgleich zu finden, aber selber nicht ganz so weiß, wo denn die Betonung und Prononcierung tatsächlich nun liegen soll. Ist das jetzt eine städtebauliche Frage, die wir uns leisten? Ist das eine städtebauliche Frage, die ökonomisch in Wirklichkeit langfristig sinnvoll ist? Oder sind wir auf kurzfristige erlösmaximierende Effekte ori-

entiert und treffen daher Entscheidungen, die langfristig vielleicht sich dann nicht ganz so rechnen, volkswirtschaftlich wir sie aber jetzt in dem Moment heraus in Kauf nehmen. [INTERVIEW EA_06, 2016, Abs.43-47]

So lässt sich aus der Forschungsperspektive rekonstruieren, wer hier verhandelt. Bürger*innen, die an allen öffentlichen Veranstaltungen teilnehmen, können sich den zugrunde liegenden Konflikt mit den wesentlichen Interessen durchaus erschließen. Für die Öffentlichkeit, die sich aus Tagespresse oder auf der Projektwebsite informiert, werden lediglich der Zielkonflikt sowie einige Akteure sichtbar. Welche Positionen genau die einzelnen Akteure in den konkreten Verhandlungen vertreten, ist hingegen nur politischen Insidern zugänglich.

Die Transparenz war aus Sicht der Öffentlichkeit auch dadurch eingeschränkt, dass die Informationen auf der Projektwebsite zunehmend karger wurden (vgl. auch Selle, 2018, S. 285). Die Öffentlichkeit wurde im Februar 2016 darüber informiert, wie der Bebauungsplan aussehen soll. Im Juni 2016 lag schließlich der Bebauungsplan aus. Erste Informationen über die Grundzüge des städtebaulichen Vertrags können Interessierte ein Jahr später, im Juni 2017, in einer öffentlichen Veranstaltung sowie aus Tagespresse und Projektwebsite erfahren (Holthaus, 2017; SUBV, 2017). Ein weiteres Jahr später unterzeichneten Vertreter der Baubehörde (SUBV), des Klinikverbundes Gesundheit Nord (GeNo) und der städtischen Grundstücksgesellschaft (GEG) den städtebaulichen Vertrag (Theiner, 2018b). In diesen gut zwei Jahren ist der Prozess der Entwicklung des Städtebaulichen Vertrages für die Öffentlichkeit eine Black Box. Der Städtebauliche Vertrag regelt jedoch den Zuschnitt und die Vergabekonditionen der Grundstücke, Grundlagen für die Preisermittlung, die Lage der Grundstücke für geförderten Wohnungsbau und Baugemeinschaften. Diese Konkretisierungen sind nach dem im Mai 2018 bereits seit sieben Jahren andauernden Planungsprozess letztlich die Aspekte, die aus Sicht von zukünftigen Quartiersbewohner*innen, darüber entscheiden, ob das Quartier für sie tatsächlich zum Wohnen in Frage kommen kann. Er entscheidet auch über die für Anwohner wesentlichen Fragen, wie das Mobilitätsmanagement und die Unterhaltung der Grünräume gestaltet werden. Das heißt, viele abstrakte Bemühungen um die Planungsziele werden hierdurch erst konkret.

So sehr also der Aushandlungsprozess hinter den Kulissen für die involvierten Akteure eine notwendige Selbstverständlichkeit scheint, so sehr verschwindet der Prozess hier für die Öffentlichkeit in einer Black Box. Dies wirft die Frage auf, welche Alternativen es zu diesen Verhandlungen im Hintergrund gibt. Inwieweit können Planungsprozesse dem normativen Ziel der Transparenz in solchen Phasen überhaupt gerecht werden? Die hier agierenden informellen Gruppen bestehen zum Teil aus demokratisch legitimierte Personen, andere Personen haben durch Eigentum legitimierte Interessen. Wie ist eine Einbindung in den öffentlichen Diskurs um die Planungsinhalte hier überhaupt möglich?

7.2 Gestaltung von Hand-Offs

In der Betrachtung der drei Hand-Off Sequenzen zeigt sich, dass diese ganz verschiedene Charakteristika haben: Je nach Perspektive und zeitlicher Eingrenzung erscheinen sie als markante, symbolisch inszenierte Übergaben; als unklare Hängepartien oder auch als ein temporäres Verschwinden der Planungsaktivitäten in einer Black Box.

Und ein weiteres Mal zeigt sich, dass die Dinge aus der Ferne manchmal klarer erscheinen, als aus der Nähe. Die Komplexität der geschilderten Sequenzen tritt erst im Detail zutage. In der Außendarstellung von Planungsprozessen erscheinen solche Momente oft so, als seien sie eindeutig strukturierende Elemente eines Planungsprozesses. Dies trifft jedoch nur bei einem sehr schematisierenden Blick zu. Dieser rührt aus den Strukturen der routinierten Prozesslogiken. Aber er entspricht, trotz eines Verständnisses der Abläufe, nicht der Binnenwahrnehmung von Akteuren.

Nichtdestotrotz erscheint das sichtbar machen von Planungsphasen im Sinne einer Transparenz und Vorstellbarkeit von Planungsprozessen ein sinnvoller Ansatz der Gestaltung. Auch gerade weil sich so Anlässe für ein Resümieren der Inhalte und der Prozessgestaltung bieten.

Im Fall des Planungsprozesses für das Neue Hulsberg-Viertel haben die Verantwortlichen in SUBV und GEG durchaus viel Mühe aufgewendet, um die Kommunikation um die Planungsinhalte konstruktiv und transparent zu gestalten. Insbesondere in der ersten Phase vor dem Gutachterverfahren, war die Gestaltung der öffentlichen Veranstaltungen auf eine Verknüpfung von Information, Konsultation und Lernen ausgerichtet. Die späteren „Spezialveranstaltungen“ erreichten durch eine sorgfältige Aufbereitung der Themen eine Qualifizierung der Beteiligten. Dennoch zeigt sich, dass am Ende des Prozesses viele dieser Mühen verpufft sind und letztlich bei nahezu allen Beteiligten eine gewisse Unzufriedenheit zurück bleibt, die nicht aus den inhaltlichen Differenzen herrührt.

Die vorausgegangenen Schilderungen der Akteursperspektiven auf den Planungsprozess insgesamt und insbesondere auf die beschriebenen Hand-Offs (vgl. 7.1 und Kapitel 5) zeigen, dass die Gestaltung der öffentlichen Veranstaltungen nur ein kleiner Teil der Prozessgestaltung ist. Die bereits in der Struktur des Prozesses angelegten Hand-Offs bewirken, dass die Gestaltung des Plans bzw. die Diskussion um dessen Inhalte jeweils einem Teil der Akteure entzogen ist. Im Moment der Hand-Offs selber findet jedoch eine intensive Interaktion der Akteure statt.

Wie können bei der Gestaltung der Kommunikation rund um diese Hand-Offs die jeweiligen Perspektiven der Akteure besser berücksichtigt werden?

Belastbare Strukturen schaffen

Das Neue Hulsberg-Viertel wird von Seiten der Koordinator*innen bei Verwaltung und GEG mit großem Engagement getragen. Dennoch treffen die nur bedingt planbaren Ereignisse wie personelle Wechsel und Wahlen den Prozess empfindlich. Die öffentlichen Veranstaltungen werden durch ein wenig greifbares Gremium, den Vorbereitungskreis (vgl. Abschnitt 6.3), koordiniert.

Obwohl das Neue Hulsberg-Viertel als Modellprojekt konzipiert ist, ist es innerhalb der Verwaltung nur gering personell ausgestattet. Die Planer*innen, die das Projekt in den Öffentlichen Veranstaltungen repräsentieren, müssen im Nachhinein die Ergebnisse dieser Diskussionsprozesse in den Fachabteilungen vermitteln. Das heißt die verwaltungsinternen Abläufe zwischen den Fachabteilungen sind mit der Kommunikation in der Öffentlichkeit wenig koordiniert.

Das SUBV hat für dieses Modellprojekt einen externen Berater hinzugezogen, jedoch keinen kontinuierlich arbeitenden Projektbeirat eingerichtet. Ein Beirat hätte wahrscheinlich die kritischen Phasen des Prozesses eher strukturieren können (z.B. während der personellen Wechsel) und auch den in den Foren nicht sichtbaren Akteuren eine definierte Rolle gegeben. Es wäre eine größere Sichtbarkeit entstanden durch dessen öffentlich bekannte Besetzung. Darüber hinaus wären die Mitglieder dieses Beirates Multiplikatoren in ihre jeweiligen Akteurskontexte hinein gewesen. Dies hätte wiederum

mehr Transparenz bedeutet. Wahrscheinlich wäre es auch eher möglich gewesen, die Struktur des Prozesses noch klarer zu gestalten bzw. die unerwarteten Ereignisse in die Öffentlichkeit hinein zu kommunizieren.

Es bleibt die Frage nach Rolle der Bürger*innen in solch einem Gremium. Wie wären die im Beirat vertretenen Personen bestimmt worden? Denn von Seiten der Verwaltung bestand in der Frage der Repräsentativität, zumindest am Ende des Prozesses, Bedenken gegenüber den entstandenen Initiativen. Die engagierten Bürger*innen wiederum zögerten z.B. auch beim Engagement im informelleren Vorbereitungskreis, weil es angesichts der informellen Strukturen der Initiativen keinen Weg gab, ein Mandat durch Bürger*innen zu erhalten. Ein anderer Zweifel bestand darin, dass sie möglicherweise vereinnahmt werden könnten, um nach außen hin eine umfassende Beteiligung darzustellen – unabhängig von deren tatsächlicher Qualität. Hier kommen wieder Fragen der Legitimität ins Spiel. Diese Fragen müssten bei der Besetzung eines Beirats geklärt werden. Letztlich wäre aber durch eine frühzeitige Klärung wahrscheinlich der „Vertrauensbruch“ im März 2015 vermeidbar gewesen.

Last not least wird allerdings aus den Beschreibungen der Hand-Offs auch deutlich, wie häufig unerwartete Ereignisse eine Eigendynamik entfalten und die intendierte Prozessgestaltung unterminieren. Diese Ereignisse werden zu nicht-menschlichen Akteuren, die den Prozess stark prägen, wie z.B. Wahlen, personelle Wechsel, die Immobilienmarktentwicklung, die Bremer Haushaltlage, das wirtschaftliche Debakel des Klinikums. Es ist zu fragen, ob diese allein durch mehr Struktur aufzufangen wären oder ob nicht in manchen Fällen ein offensiv flexibler Umgang mit ihnen angemessen sein könnte.

Transparenz ermöglichen

Eine kontinuierliche Transparenz ist eng verknüpft mit dem Thema der Struktur. Denn wenn ein Planungsprozess eine stabile Struktur hat, können darin auch Klärungen zum Thema der Transparenz stattfinden. Sie hängen dann nicht mehr unmittelbar von den Kapazitäten der einzelnen Personen ab. Auch die Kommunikation konflikthafter Themen könnte durch Thematisierung in einem Beirat vereinbart werden.

In allen der hier geschilderten Hand-Offs spielt die Transparenz eine große Rolle. In der ersten Phase der Planung war ein hohes Maß an Transparenz schon allein durch die zahlreichen öffentlichen Veranstaltungen sowie durch die Projektwebsite gewährleistet. In den Momenten, in denen der Prozess aber in unsichere Fahrwässer geriet, ließ auch diese Transparenz nach. Wenn jedoch während der Phase der „Beteiligungslücke“ oder vor der „Übergabe“ eine transparentere Kommunikation des Geschehens in Verwaltung und Politik stattgefunden hätte, wären vielleicht einige Enttäuschungen im Prozess vermeidbar gewesen.

Dies erfordert allerdings die Bereitschaft der Prozesskoordination, auch konflikthafte oder ungelöste Situationen in die Öffentlichkeit zu kommunizieren. So wird sich immer die Frage stellen, was sich tatsächlich nach außen kommunizieren lässt. Ein Beteiligungsprozess ist eine Herausforderung für die Verwaltung, da die interne und die externe Kommunikation gleichzeitig stattfinden müssen. Dabei ist gibt es in den Verwaltungen meist das Bestreben, nach außen Einigkeit zu signalisieren und somit auch keine klare Abgrenzung der divergierenden Positionen (intern und extern) vorzunehmen. Dies und die Schwierigkeit, ein von politischen Machtkämpfen geprägtes Aushandlungsszenario tatsächlich offenzulegen, stehen häufig der Transparenz im Weg.

Sachkompetenzen wertschätzen

Im Planungsprozess für das Neue Hulsberg-Viertel war es den Prozesskoordinator*innen ein wesentliches Anliegen, die öffentliche Diskussion um die Planungsziele auf einem sehr informierten Niveau führen zu können. Daher waren sowohl die erste Serie der Foren als auch die späteren Spezialveranstaltungen auch auf die Qualifizierung des Diskurses ausgerichtet. Das heißt in den Veranstaltungen waren Informationen nicht nur zum Sachstand enthalten, sondern es wurden auch fachliche Hintergründe verständlich gemacht. Diese Strategie beurteilten Prozessverantwortliche in 2013 als positive Wirkung der Beteiligung:

Das was die Bürgerinnen und Bürger in den Foren erarbeitet haben, das ist - nach meinem Eindruck - an keinem Punkt ein naives Wunschkonzert gewesen, sondern das ganz solide Handwerk und das ganz schlichte Einmaleins moderner Stadtplanung. Die Bürgerinnen und Bürger haben keine Forderung - im Großen und Ganzen zumindest - aufgerufen, zu der ein Stadtplaner oder eine Stadtplanerin heute sagen würde: ‚So macht man das aber nicht mehr, das ist neunziger Jahre Style.‘ (...) Meinungsbildung in so einem Beteiligungsprozess führt jetzt nicht unbedingt zu einem Chaos. In dem Moment, wo man sehr ernsthaft und konzentriert diesen Beteiligungsprozess durchführt. Das war vielleicht auch das Gute, dass wir in diesen Informationsinputs und in den Debatten und vorbereitenden Foren einfach die Bürger_innen offensichtlich gut qualifiziert haben. [INTERVIEW 2A_02, 2013, Abs. 23-24]

Das heißt, die Bürger*innen sollten durch Beteiligung auch qualifiziert werden. Wenn dies erreicht ist, hat dies aber Nebenwirkungen: Die nun qualifizierten Bürger*innen erwarten einen fachlichen Diskurs, der die Inhalte von Abwägungen und Aushandlungen zwischen Planer*innen, Politik und Projektentwicklern, detailliert offen legt und sich einer Diskussion stellt.

Die an den öffentlichen Veranstaltungen beteiligten Personen wirkten bereits zu Beginn des Prozesses sehr informiert in Fragen nachhaltiger Stadtentwicklung. Und durch die im Laufe des Prozesses geleistete Qualifizierungsarbeit wurden nun weitere Erwartungen an das Niveau des Diskurses geweckt. Diese Erwartung wurde jedoch im weiteren Prozess enttäuscht. Bei der Gestaltung der Hand-Offs im späteren Prozess, insbesondere im Vorfeld der „Übergabe“ im Februar 2016, wurde dieser Effekt jedoch wenig berücksichtigt. Stattdessen wurden in den öffentlichen Foren relativ allgemein gehaltene Ergebnisse der Planungsentscheidungen berichtet. Eine Zielrichtung für die Gestaltung eines Planungsprozesses könnte stattdessen eine höhere Wertschätzung des erworbenen Wissens der Bürger*innen sein. So könnten am Ende des Prozesses Diskurse, die nachträglich die Legitimität der Initiativen aus der Zivilgesellschaft in Zweifel ziehen, vermieden werden (vgl. auch Artikel 4: Wolff, 2020b). Das Schlagwort vom „Dialog auf Augenhöhe“ mit den kompetenten Bürger*innen könnte mit Leben gefüllt werden und gleichzeitig könnten die Planer*innen durch die gezielte Erläuterung zu den Abwägungsprozessen ihre professionellen Kompetenzen sichtbarer machen. Dabei ist keine inhaltliche Konsensfindung zu erwarten, aber dennoch eine andere Qualität der Interaktion.

Eine weitere Nebenwirkung der Qualifizierung ist jedoch, dass der Prozess weniger offen wird, da die Komplexität der Diskussionen für neu Hinzukommende eine Hürde darstellt. Die Öffnung eines Planungsprozesses für neue, nicht so sehr in die Sachfragen involvierte Akteure, bleibt daher als weitere Gestaltungsaufgabe bestehen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Hand-Offs nicht immer kalkulierbare Momente eines Planungsprozesses sind und dass es schlicht erforderlich zu sein scheint, dies offenzulegen; und sei es durch eine Contenance, die es erlaubt, die jeweiligen Ereignisse und Herausforderungen zum Teil des offiziellen Narratives werden zu lassen.

8 Fazit und Ausblick

8. Fazit und Ausblick

In den vorausgegangenen Kapiteln wurden Aushandlungsprozesse und Diskurse der unterschiedlichen Kollektive im Planungsprozess diskutiert. Dabei wurde nicht nur die Divergenz der Perspektiven deutlich, sondern auch die verbindenden Aspekte der Planungskultur, wie z.B. gemeinsame Standardisierungen der Kommunikation, Identifikation, Lernen oder schlicht die Vertrautheit mit der Differenz.

Im Folgenden wird die Auswertung der empirischen Untersuchung noch einmal im Bezug zum entwickelten Planungskulturmodell diskutiert (8.1). Im zweiten Abschnitt (8.2) werden die Möglichkeiten der Übertragbarkeit der erprobten Ansätze und Methoden für die Planungskulturforschung erörtert. Im dritten und abschließenden Abschnitt (8.3) werden die Ergebnisse im Hinblick auf Möglichkeiten und Wege der Gestaltung von Planungsprozessen diskutiert.

8.1 Ein polykollektives Planungskulturmodell

Ein Ziel dieser Arbeit war es, die Akteursperspektiven in Planungsprozessen zu untersuchen. Die Perspektiven der Akteure können dabei nicht hinreichend durch formale Rollen oder Interessen erklärt werden. Es wurde davon ausgegangen, dass die Handlungskulturen der Akteure ihre Perspektive auf einen Planungsprozess prägen.

Aus den ersten im Planungsprozess gemachten Beobachtungen sowie der Auseinandersetzung mit dem Diskurs um Planungskultur konnte in dieser Arbeit ein analytischer Ansatz der Planungskultur entwickelt werden. Dabei fand eine Abgrenzung zu Planungskulturverständnissen statt, die räumlich in einer Stadt, einer Region oder einem Land verortet werden (Hohn & Reimer, 2014; Knieling & Othengrafen, 2009; Levin-Keitel, 2016; Othengrafen, 2012; Reimer, 2012; Sanyal, 2005; Sondermann, 2017) oder sich in Abgrenzung zu Planungssystemen definieren (Reimer et al., 2014).

Dabei sind die Akteure natürlich verhaftet in ortsüblich etablierten Handlungsmustern oder Regelungen. Darüber hinaus sind sie aber auch in raumübergreifende Diskurse eingebunden, wie Nachhaltigkeit, Klimawandel, Verkehrswende, soziale Gerechtigkeit, Innenentwicklung der Städte, Bedarf an gefördertem Wohnungsbau – um nur einige der prominenten Planungsdiskurse zu benennen. Gleichzeitig sind die Akteure berufsspezifischen Kulturen verhaftet (Architekt*innen, Stadtplaner*innen, Verkehrsplaner*innen, Landschaftsplaner*innen, Jurist*innen, Immobilienentwickler*innen, etc.). Und auch die zivilgesellschaftlichen Initiativen sind in aktuelle Kulturen bürgerschaftlichen Engagements oder Protests eingebettet. Diese kulturellen Bindungen wirken in jeden konkreten Planungsprozess hinein.

Die Planungskultur, die aus der Interaktion innerhalb eines Planungsprozesses entsteht, ist also nicht im räumlichen Container enthalten, sondern wird von den konkreten Akteuren und den Bedingungen des Planungsprozesses sowie den im Prozess relevanten Diskursen geprägt. Auch neuere Arbeiten mit stärker raumgebundenen Ansätzen zur Planungskultur schreiben der unmittelbaren Interaktion der Akteure eine zentrale Rolle zu. So spricht Martin Sondermann von den „Kulturen des Miteinander“, die zwischen Akteuren der kooperativen Stadtgrünentwicklung entstanden sind (Sondermann, 2017). Auch Meike Levin-Keitel bezieht sich auf das lokal entwickelte „Prozess-Paradigma“, welches wesentliche Charakteristika einer lokalen Planungsaufgabe charakterisiert (Levin-Keitel, 2016).

Im hier entwickelten Modell wurden die zwischen den Akteuren etablierten Gemeinsamkeiten innerhalb einer Kultur nicht als homogenisierend verstanden. Stattdessen fand eine Öffnung des Kulturverständnisses für die heterogene Komplexität von Kulturen, die durch unterschiedliche Akteure geprägt werden, statt. Es entsteht ein auf Polykollektivität basierender Kulturbegriff.

Durch die Integration vielfältiger Akteurskulturen und den Fokus auf die Interaktion entsteht so ein Kulturbegriff, der sich konstruktivistischen Forschungszugängen verbunden sieht. In diesem Sinne ist auch die aktive Gestaltung der Kultur durch die Akteure ein immanenter Bestandteil. Kultur ist nicht, wie im Akteurzentrierten Institutionalismus beschrieben, ein statisch deterministischer Zugang zu den Interaktionen der Akteure (vgl. Abschnitt 2.3). Vielmehr sind gerade einige der spieltheoretischen Überlegungen des Akteurzentrierten Institutionalismus für die Planungskultur relevant. Die strategischen Vorgehensweisen und die kontextabhängige Aktivierung der Kollektivzugehörigkeit, sind Aspekte die die Planungskultur eines Planungsprojekts wesentlich prägen.

Aus der Beobachtung der Interaktion wurde im Laufe der Untersuchung des Planungsprozesses deutlich, dass neben den inhaltlichen und prozessbezogenen Diskursen auch die Dynamik in den Machtkonstellationen und die Konstruktionen von Legitimität eine entscheidende Rolle für die Planungskultur spielten. Diese Aspekte schärften den entwickelten Begriff von Planungskultur weiter und beleuchten so einen wenig beschriebenen Aspekt der Analyse von Planungskultur.

Auf Grundlage der formulierten theoretischen Annahmen (vgl. auch Wolff, 2016b in Abschnitt 2.4) und den empirischen Beobachtungen aus der Fallstudie konnten schließlich mehrere Schlüsselaspekte der Planungskultur identifiziert werden:

1. Kollektive (Akteure mit den Standardisierungen ihrer spezifischen Kultur)
2. Arenen (Kommunikationsformate mit ihren Standardisierungen)
3. Diskurse zu Planungsinhalten und Prozessgestaltung (Etablierung gemeinsamer und akteurspezifischer Diskurslinien)
4. Dynamische Machtkonstellationen (Akteurskonstellation und Aushandlungsprozesse)
5. Legitimitätskonstruktionen (Akteurskonstellation und Aushandlungsprozesse)
6. Hand-Offs (als Kondensationspunkte für die Sichtbarkeit von Akteursperspektiven und Handlungskulturen der Kollektive)

Anhand dieser Schlüsselaspekte wurde in dieser Arbeit die Planungskultur des Neuen Hulsberg-Viertels untersucht und dargestellt.

Das entwickelte Modell und die in der Fallstudie gemachten Beobachtungen werden im Folgenden entlang der Forschungsfragen zusammengefasst:

A. Welche unterschiedlichen Perspektiven bringen Akteure in städtebauliche Planungsprozesse ein?

B. Wie entsteht trotz der unterschiedlichen Akteursperspektiven eine gemeinsame Planungskultur?

Aus der empirischen Anwendung des hier entwickelten Modells heraus wurde nachgezeichnet, wie die Planungskultur in der Interaktion gebildet wird. Dabei wurde sichtbar, wie zahlreiche gemeinsame Standardisierungen entstehen. Die Akteure bleiben zwar in ihren kulturellen Bezugssystemen verhaftet, entwickeln jedoch eine Vertrautheit mit der Differenz. So entstehen geteilte und divergente Narrative zu Planungsinhalten und zum Prozess.

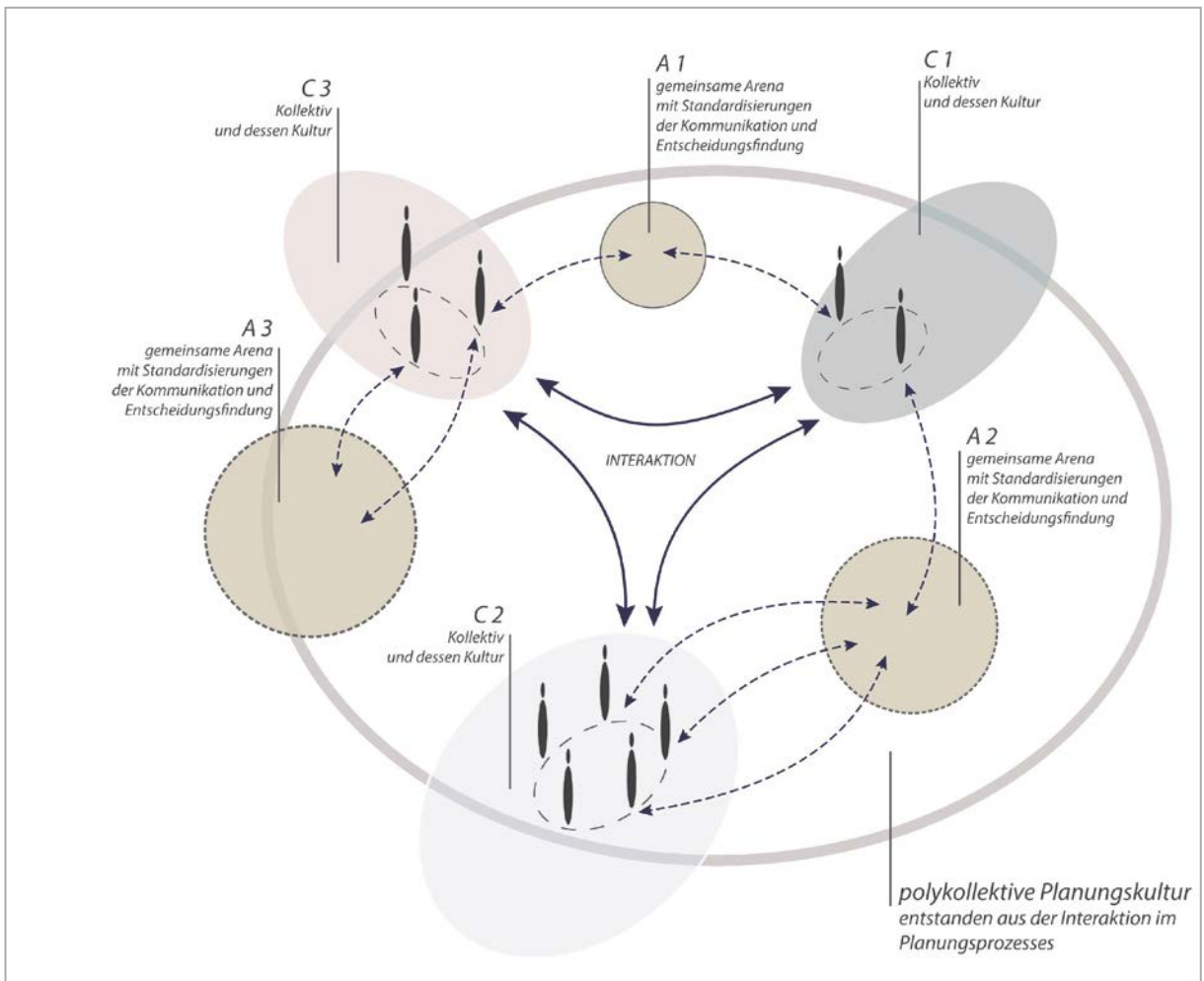


Abb. 16: Modell einer polykollektiven Planungskultur

Die Interaktion findet in verschiedenen Arenen statt und impliziert u.a. die Diskurse zu Planungsinhalten und zur Prozessgestaltung; die dynamischen Machtbeziehungen und die Aushandlung von Legitimität. Die unterschiedlichen Akteure treten entsprechend ihrer spezifischen Kulturen in die Interaktion ein. Sie begegnen einander in verschiedenen Arenen, in denen jeweils bestimmte Arten der Entscheidungsfindung und Formen der Machtbeziehungen etabliert sind. Nicht alle Akteure teilen gemeinsame Arenen. Die in Abbildung 16 dargestellten Arenen haben unterschiedliche Qualitäten: A 1 zeigt eine nicht öffentliche Arena, in die nur wenige Akteure integriert sind (z. B. ein Organisationskomitee); A 2 zeigt eine Arena, die öffentlich ist und vollständig in den Planungsprozess integriert ist (z. B. Versammlungen und Workshops zur Beteiligung der Öffentlichkeit); A 3 zeigt Arenen, deren Regeln durch externe Standardisierungen definiert sind (z. B. politische Gremien oder Immobilienmessen).

Die Planungskultur des Neuen Hulsberg-Viertels konnte anhand der Schlüsselaspekte charakterisiert werden. Die Kollektive wurden identifiziert und die Akteurskulturen herausgearbeitet (vgl. Abschnitt 6.2). Dabei fällt auf, dass die Akteure zwar vielfältig, aber auch in den Haltungen zu Planungszielen und Prozessgestaltung relativ nahe beieinander sind. Gleichzeitig besteht ein große Verschränkung der Interaktionen, so dass viele Akteure, trotz einiger „Black Boxes“, relativ transparent füreinander sind.

Während des Prozesses schufen die Akteure eine gemeinsame Grundlage für Kommunikationsmuster in den verschiedenen Formen der Interaktion in öffentlichen Versammlungen und Sitzungen der politischen Gremien. Sie entwickelten ein Verständnis für die relevanten Planungsfragen und stellten ein gegenseitiges Verständnis für die übereinstimmenden und die unterschiedlichen Planungsziele her, die von den verschiedenen Akteuren verteidigt wurden.

Die Kommunikationsformate wurden anhand ihrer Struktur und etablierten Kommunikationszwecken charakterisiert. Der Planungsprozess für das Neue Hulsberg-Viertel zeichnete sich dadurch aus, dass es relativ viele öffentlich zugängliche Formate gab, in denen der die Planungsinhalte diskutiert wurden. Einige Akteure entziehen sich jedoch diesen Formaten, wie z.B. freie Planer*innen und Investor*innen. Auch von den an Entscheidungen beteiligten Politiker*innen erläutern nur einige wenige ihre Positionen in den öffentlichen Veranstaltungen.

Im inhaltlichen Diskurs konnten klare Differenzen ausgemacht werden. Doch auch hier erscheinen die Konflikte eher kleinteilig, denn die Positionen liegen durchaus nahe beieinander. Darüber hinaus besteht ein gewisses Verständnis für die Perspektive der anderen: So gibt es um Beispiel einen etablierten „common sense“ für die Bremer Haushaltlage, die gleich einem eigenständigen „nicht-menschlichen Akteur“ Teil des referentiellen Systems der Argumentation aller Akteure ist. Die Perspektiven zur Prozessgestaltung sind durch eine grundlegende Akzeptanz des konsultativen Prinzips von Beteiligung geprägt. Aber ein kritischer Punkt im relativ konfliktarmen Prozess ist auf der einen Seite die Wahrnehmung, dass die inhaltliche Diskussion über lange Phasen nicht auf Augenhöhe geführt wurde (BIA) und andererseits die Wahrnehmung, dass Protest oder insistierendes Argumentieren der beteiligten Bürger*innen irgendwann die Spielregeln der Bürgerbeteiligung verletzt.

Dabei werden Dynamiken in den Machtkonstellationen und Aushandlungsprozesse um Legitimität sichtbar. Diese äußern sich im dargestellten Dissens zur angemessenen Prozessgestaltung sowie in den Konflikten zu Planungszielen. Dennoch werden die (angenommenen) Beweggründe für strategische Entscheidungen der jeweils anderen Akteure durchaus nachvollzogen.

C. Welche Rolle spielen die unterschiedlichen Diskussions- und Entscheidungsarenen für den Planungsprozess und die Planungskultur?

Die Gestaltung einzelner Kommunikationsarenen kann sich zwar wesentlich auf die Planungskultur auswirken (Identifikation, Vertrauen, Transparenz). So wie dies im Neuen Hulsberg-Viertel in der ersten Phase der Beteiligung zu beobachten war. Dennoch stellt die Diversität der prozessrelevanten Arenen eine Herausforderung dar: Da aus den öffentlichen Veranstaltungen keine wirklichen Vereinbarungen hervorgehen; da Akteure einseitige Entscheidungen treffen; da Entscheidungen von Planer*innen und Politiker*innen nicht für alle Beteiligten nachvollziehbar gestaltet werden (können oder sollen). Auch die Transparenz des Verfahrens sichert kein Einverständnis, wie es nach einem unmittelbaren Aushandlungsprozess möglich wäre (Deliberation). Darüber hinaus führt der Unterschied in den Machtressourcen dazu, dass zivilgesellschaftliche Initiativen nicht im zugewiesenen Diskussionsraum verbleiben, sondern andere Ressourcen aktivieren und sich somit der Deliberation entziehen und sich stattdessen nach der Logik von Protest verhalten.

D. Wie können die unterschiedlichen Akteure Einfluss auf die Planungsergebnisse nehmen?

Die Akteure eines Planungsprozesses verfügen über unterschiedliche strukturelle und verhaltensbezogene Machtressourcen. Diese aktivieren sie im Laufe des Planungsprozesses und bewirken so eine Dynamik der Machtbeziehungen (vgl. auch Wolff, 2020b in Abschnitt 6.6). Die unterschiedlichen Chancen auf Einflussnahme führen zu einer Vielfalt von Strategien, die unter anderem bewirkt, dass die Legitimität von Zielvorstellungen oder auch die Legitimität der Akteure, die diese Zielvorstellungen formulieren, während des Prozesses immer wieder hinterfragt werden.

Legitimität wird dabei auf verschiedene Arten konstruiert: Als Legitimität durch Fairness des Verfahrens (throughput), durch Wahl als Repräsentanten (input) oder durch die Relevanz und Wirksamkeit des Ergebnisses (output). Diese verschiedene Legitimitätskonstruktionen treten während des Prozesses in Konkurrenz zueinander (vgl. auch Wolff, 2019a in Abschnitt 6.5).

Dabei wird Legitimität zu einer begehrten Machtressource mit der Akteure durch strategisches Vorgehen asymmetrische Machtkonstellationen zu ihren Gunsten verschieben können (vgl. auch Wolff, 2020b in Abschnitt 6.6). So tritt zum Beispiel die akzeptierte Legitimität eines politischen Gremiums als solchem in Konkurrenz zur Dringlichkeit von Planungszielen (z.B. Massnahmen gegen den Klimawandel) oder zum Beteiligungsverfahren (dessen Gestaltung sowie die Berücksichtigung der Ergebnisse). Diese Legitimitätskonstruktionen beinhalten auch, dass verschiedene Akteure für sich in Anspruch nehmen die Interessen des Gemeinwohls zu vertreten. In Bezug auf die Planungsziele bilden die Akteure unterschiedliche Allianzen und Oppositionen. Die Debatte über Planungsziele verknüpft sich dabei mit Machtfragen. Durch das Hinterfragen von Legitimität können Akteure ihre verhaltensbezogenen Machtressourcen strategisch nutzen. Die Art und Weise, wie die Akteure Machtressourcen verwenden, wird so ein Aspekt der aus der Interaktion entstandenen Planungskultur.

Dieser Fokus auf Interaktion und Dynamiken innerhalb der Kultur ermöglicht es, das breite Spektrum der einzelnen Akteurskulturen im Kontext einer gemeinsamen Planungskultur zu verstehen.

8.2 Erfahrungen für die empirischen Untersuchung von Planungskulturen

Das in der Entwicklung des analytischen Ansatz gesetzte Ziel war es, eine möglichst „dichte Beschreibung“ (Geertz 1983) der kulturellen Prozesse in der Planung zu erreichen, um übertragbares Wissen zu generieren. Das Verständnis von Planungskultur als Kultur in Interaktion erforderte es die konkreten Handlungen und Kommunikationen detailliert zu betrachten ohne dabei die größeren Bedeutungskontexte aus den Augen zu verlieren (Lichterman, 2011, S. 79–80).

Es konnte dabei nicht Ziel sein, ein vollständiges Panorama der Akteurskulturen sowie der Planungskultur zu entwickeln. Sondern es war notwendig, Schlüsselaspekte zu identifizieren und sich auf diese zu fokussieren. Anhand dieser zentralen Aspekte kann ein deutliches Bild der Planungskultur gezeichnet werden. Aus der Identifikation der Schlüsselaspekte entstanden auch in der Planungskulturforschung bisher wenig berücksichtigte analytische Zugänge, wie die Untersuchung von Machtdynamiken oder die Integration der Diskursanalyse als Methode.

Der Diskursanalytische Ansatz wurde beispielsweise von Mieg und Oevermann für die Untersuchung zu professionsspezifischen Diskursen aufgegriffen (Mieg et al., 2015; Oevermann, 2012). Ein solcher methodischer Zugang könnte im Kontext von Planungskulturen die verschiedenen planerischen Kulturen beleuchten – in Abhängigkeit von den unterschiedlichen Berufsbildern von Architekt*innen,

Landschaftsarchitekt*innen, Verkehrsplaner*innen, Stadtplaner*innen, Raumplaner*innen etc. - oder auch in Abhängigkeit von der Zugehörigkeit zu staatlichen Institutionen bzw. einer freiberuflichen Tätigkeit. Ein besseres Verständnis der berufsspezifischen Kulturen von Planer*innen kann zur Weiterentwicklung der Ausbildungskonzepte für planerische Berufe beitragen.

Eine Grenze des analytischen Ansatzes ist die Rolle des Individuums im Planungsprozess. Die theoretisch angenommene Multikollektivität der Individuen zeichnete sich in der Empirie an den Narrativen der Beteiligten ab: Jedes Kollektiv setzt sich aus multikollektiven Individuen zusammen, die ihre Zugehörigkeiten selektiv aktivieren. So musste in den Narrativen diese jeweils aktivierte Zugehörigkeit identifiziert werden, aber nicht immer kann die Aussage eines Individuums eindeutig einer Akteurskultur zugeordnet werden. Das erschwert die plakative Darstellung von Akteurskulturen. Daher erschien die Fokussierung auf einzelne Aspekte sinnvoll: So konnte anhand der formulierten Narrative der Individuen überprüft werden, ob es ein konsistentes Narrativ innerhalb eines Kollektivs gibt oder ob sich anhand einzelner Themen des Planungsprozesses auch die aktivierten Kollektivzugehörigkeiten verschieben. Wenn diese Verschiebungen und der Umgang des Individuums mit seinen unterschiedlichen Zugehörigkeiten untersucht werden soll, könnte dabei fokussiert eine kleine Sequenz der Planungskultur analysiert werden. Dies könnte jedoch im Einzelfall ein interessanter Ansatz zum Verständnis von Entscheidungsfindungsprozessen sein, wie auch Untersuchungen aus den Kulturwissenschaften zeigen (Schulz, 2010).

Die Erfahrungen mit dem hier entwickelten analytischen Ansatz erscheinen übertragbar in dem Sinne, dass das Modell der Konstitution von Planungskultur im Fallbeispiel konsistent erscheint und, dass die gefundenen Schlüsselaspekte auch in anderen Planungsprozessen vorzufinden sind. Das heißt, es konnte ein Set von Schlüsselaspekten entwickelt werden, dass auch für die Analyse anderer Planungsprozesse nutzbar ist.

8.3 Gestaltung von Planungsprozessen

E. Wie wirkt sich die Gestaltung kommunikativer Planungsprozesse auf die Interaktion der Akteure und die Aushandlungsprozesse über das Planungsergebnis aus?

Alle Akteure tragen zur Planungskultur bei

Die Anerkennung von Planungskulturen als polykollektive Kulturen aller an der Planung beteiligten Akteure kann auch die kommunikativen Spielräume innerhalb von Planungsprozessen sichtbar machen. Denn sobald Planungskultur nicht mehr nur die Kultur der Planer*innen ist, können auch alle Akteure als initiativ und den Prozess aktiv prägend verstanden werden. Auf dieses Wissen kann bei der Gestaltung von kommunikativen Planungsprozessen zurückgegriffen werden.

Durch die Erweiterung des Kulturbegriffes um die Akteurskulturen wird der Planungsprozess eine Angelegenheit aller Akteure und nicht allein die hoheitliche Angelegenheit staatlicher Planer*innen. Dies geht auch damit einher, sich Aushandlungsprozessen konkurrierender Legitimitätskonstruktionen zu stellen. Somit wird eine schematische Sicht auf „zu beteiligende Bürger*innen“ als Objekte der Planungskultur von Planer*innen unmöglich. Vielmehr werden Eigeninitiative und Partizipation von zivilen Initiativen, Prozessgestaltung der Planer*innen sowie auch die Initiativen von Investor*innen als Aspekte der Planungskultur verstanden. Gemeint ist hier nicht, dem Aufgeben der rechtlich

verankerten, staatlichen Planungshoheit Vorschub leisten, sondern lediglich den Blick für die Perspektiven der Akteure weiter zu öffnen und mit diesem Blick Wege der Prozessgestaltung zu entwickeln.

Das Anerkennen der Divergenz von Akteursperspektiven ermöglicht neue Wege der Gestaltung

In der Bürgerbeteiligung findet häufig ein Sammeln von Wünschen statt, ohne dass die Komplexität bestehender Zielkonflikte erörtert wird. Auch Interessen und professionelle Perspektiven werden nicht als solche benannt. Diese vereinfachten Erzählungen führen eher zu Misstrauen denn zu konstruktiver Kooperation. Die gegenläufigen Interessen werden dann von Verwaltung und Politik in separaten Settings verhandelt.

Allein das Sichtbarmachen von Zielkonflikten kann viel bewirken. So wurde zum Beispiel bei einem der ersten öffentlichen Foren für das Neue Hulsberg-Viertel durch ein immobilienwirtschaftliches Gutachten das Thema der baulichen Dichte im Kontext von erschwinglichen Wohnungspreisen dargestellt und durch einen Testentwurf visualisiert. Dieses Vorgehen hat einen vorhersehbaren Konflikt unmittelbar angesprochen und dadurch letztlich Vertrauen aufgebaut (vgl. auch Selle, 2018, S. 293).

Dies zeigt, dass es für die Interaktion positiv sein kann, Schwierigkeiten offenzulegen. Auch die Betrachtung der Akteursnarrative zu den Planungsinhalten und zum Prozess zeigt ein Verständnis für die Komplexität des Planungsvorhabens. Diese Kompetenzen, mit Divergenz umzugehen, können konstruktiv für die Gestaltung von Planungsprozessen genutzt werden.

Insbesondere in den Phasen rund um die Hand-Offs ist es wichtig, die unterschiedlichen Perspektiven und Ziele sichtbar zu machen, denn in diesen Phasen finden intensivste Interaktionen zwischen den verschiedenen Akteuren statt: Politik, Verwaltung, zivilgesellschaftliche Initiativen, Grundstücksentwickler*innen und Investor*innen (vgl. auch Kapitel 7).

Die Frage ist jedoch wie diese Transparenz zu erzeugen wäre. Ein wie in Kapitel 7 vorgeschlagener Projektbeirat, könnte wahrscheinlich genug Struktur gewährleisten und über die in ihm vertretenen Gruppen auch eine Vereinbarung zur Transparenz erreichen. Solche Projektbeiräte gibt es häufiger für größere Planungsprozesse, es wäre zu untersuchen, wie diese für die hier beschriebenen Zwecke genutzt wurden und welche Auswirkungen dies hatte.

Die Offenheit des Prozesses für Engagement und Konflikte

Planungsprozesse brauchen somit Offenheit: Einerseits für die Initiativen der verschiedenen Akteure und andererseits für den Umgang mit Konflikten und unerwarteten Ereignissen.

Die Prozessgestaltung für das Neue Hulsberg-Viertel wurde von diversen Ereignissen geprägt. Die lange Prozessdauer, die vor allem den Bauverzögerungen des Klinikums geschuldet war. Die personellen Wechsel durch Wahlen und Stellenneubesetzungen, die Immobilienmarktentwicklung, das wirtschaftliche Debakel des Klinikums sowie dessen Nicht-Handeln in Bezug auf das Mobilitätskonzept waren vorab nicht planbare Ereignisse. Aber auch bekannte Größen, wie die prekäre Bremer Haushaltssituation wurden zu nicht-menschlichen Akteuren im Prozess. Letztere kann sogar als ein die Akteure vereinender Referenzpunkt verstanden werden, der in allen Argumentationen mitschwingt.

Aber auch die unerwarteten Ereignisse hatten, wie aus den herausgearbeiteten Narrativen deutlich wird, signifikante Auswirkungen auf den Prozess und die Interaktion der Akteure. Ich möchte hier die Frage stellen, ob nicht ein Divergenz akzeptierender Prozess leichter auf solche Einwirkungen reagiere-

ren kann. Wenn also nicht versucht wird, mit einem leichtverdaulichen Prozessnarrativ darüber hinwegzugehen, sondern allen beteiligten Akteuren die Komplexitäten und Schwierigkeiten der Planung zugemutet werden. Die Offenlegung der Urheberschaft der Bewertungen, die für Aussagen zur Planung relevant sind, sowie die explizite Darstellung der Entscheidungswege würden zur Lösung von Planungskonflikten beitragen, schreibt Richardson. Er erklärt, dass in Zeiten intensiver öffentlicher Debatten eine Narration erforderlich ist und die Sichtbarkeit der Hintergründe getroffener Entscheidungen dazu beiträgt, Legitimität aufzubauen (2005, S. 362–363). Ich möchte ergänzen, dass es hier wahrscheinlich multiperspektivische Narrationen braucht, um dies zu erreichen.

Auch der Umgang mit Konflikten macht einen offenen, flexiblen Umgang notwendig. In manchen Momenten ist dies im Hulsberg-Projekt durchaus gut gelungen: wenn beispielsweise ein zusätzliches Werkstattgespräch zum Thema Mobilität (Januar 2015) angeboten wurde, als deutlich wurde, dass hier großer Klärungsbedarf bestand. Dennoch war in den Veranstaltungen das Bemühen zu erkennen, verwaltungsinterne Konflikte oder politische Konflikte nicht zu explizit zu benennen.

Ein multiperspektivischer Zugang zur Planungskultur beinhaltet auch, dass Initiativen und Einflüsse auf den Prozess auch von anderen Akteuren ausgehen können. Dies geschieht ohnehin, aber Beteiligungsprozesse sind häufig als gesteuerte Arenen konzipiert, innerhalb der Bürger*innen aktiv werden können. Ein darüber hinaus gehendes Engagement, eigene Pressearbeit oder öffentlicher Protest wird hingegen häufig als Verletzung der Spielregeln betrachtet (Hillier, 2002, S. X). Ähnliches gilt zum Beispiel nur selten für Entscheidungen von Grundstückseigentümern oder anderen relevanten Stakeholdern. Zivilgesellschaftlichen Initiativen wird so viel Eigeninitiative am ehesten den Urban Gardening Initiativen bei der Stadtgrünentwicklung zugestanden (Sondermann, 2017).

Im Hulsberg Projekt wurde die Findungsphase der BürgerInAktion von den Koordinator*innen des Prozesses begrüßt und unterstützt. Später jedoch wurde die Legitimität der Gruppe in Frage gestellt (vgl. auch Wolff, 2020b in Abschnitt 6.6). Das heißt, einerseits stärkte die Aktivität der Gruppe die Throughput-Legitimität des Prozesses, andererseits wurde die über den langen Zeitraum der Planung reduzierte Größe der Gruppe zum Argument für eine nicht bestehende Repräsentativität. Im Inhaltlichen Diskurs wiederum sahen sich die Planer*innen dem Vorwurf der „entvisionierten“ Planung ausgesetzt, die den Aspekt der Nachhaltigkeit im Mobilitätskonzept nicht ernst genug nehme. Die Grundstücksentwicklung ihrerseits machte geltend, dass das Erwirtschaften der Verkaufserlöse Bestandteil ihres demokratisch legitimierten Auftrags sei und sie nur so der Verantwortung für das Klinikum gerecht werden würde. So werden kontroverse Positionen jeweils über das Gemeinwohl definiert und ihnen auf diesem Wege eine Output-Legitimität zugeschrieben. An diesen Beispielen zeigt sich deutlich wie sehr Legitimität immer wieder aufs Neue ausgehandelt wird und nicht absolut definierbar ist (Schneider, 2012). Die Frage, die sich stellt, ist, inwieweit die Akteure konstruktiv mit diesem Aushandlungsprozess umgehen können.

Heterogenität kann Lernen und Identifikation mit dem Projekt fördern

Die Heterogenität der Akteure repräsentiert die Komplexität der Anforderungen an städtebauliche Planungsprozesse. Kontroverse, aber konstruktive Diskurse sind auch eine Basis für Lernen. Die Analyse empirischer Deliberationsforschung weist darauf hin, dass die Auseinandersetzung mit divergenten Perspektiven die Rationalität von Entscheidungsfindungsprozessen fördert (Schaal & Ritzi, 2009). Daraus kann gefolgert werden, dass dem Lernprozesse der Beteiligten vorausgehen. Diese Aspekte

können genutzt werden, indem Zielkonflikte und Divergenzen von Akteursperspektiven aktiv thematisiert werden. Im Falle des Neuen Hulsberg-Viertels ist dies an manchen Stellen geschehen und wurde von den befragten Akteuren positiv gesehen. Schwierig hingegen wurde es, wenn eine Dualität von den „extremen Forderungen“ der Bürger*innen und der „ausgewogenen Planung“ der Verwaltung konstruiert wird, statt die Quellen der auf die Planer*innen einprasselnden Anforderungen zu benennen. Verwaltungen scheinen dazu zu tendieren, in der Öffentlichkeit eine einheitliche Position darstellen zu wollen (Selle, 2018, S. 432). So werden aus Gründen der internen Hierarchien oder Loyalitäten sowie um keine strategischen Vorteile in Verhandlungen mit anderen Akteuren einzubüßen, nicht alle Hintergründe oder Aushandlungsprozesse offen gelegt. Damit verschenken die Planer*innen die Möglichkeiten, ihre professionellen Kompetenzen sichtbarer zu machen und dadurch Vertrauen zu erreichen.

Im Falle des Planungsprozesses für das Neue Hulsberg-Viertel hat die intensive Interaktion auch zu einer hohen Identifikation mit dem Projekt geführt. Dadurch entstand quasi im Vorfeld eine vertraute Nachbarschaft für die Anwohner*innen. Auch sind aus der Vernetzung von Teilnehmer*innen der Foren Baugruppen und auch die Stadtteilgenossenschaft entstanden. Diese bringen, so sie denn bei der Grundstücksvergabe tatsächlich zum Zuge kommen sollten, ein hohes Engagement für das Quartier mit. Dies zeigte sich schon im Vorfeld z.B. an einer Urban Gardening Initiative, die Besucher*innen auf das Gelände lockte und einen Kommunikationspunkt für die Nachbarschaft schuf (Holthaus, 2019). Auch die Zwischennutzung eines leergezogenen und zum Abriss bestimmten Gebäudes trug dazu bei, das Quartier ins Bewusstsein zahlreicher Initiativen zu rücken.

Ob diese Identifikation und Initiative sich tatsächlich im Quartier abbilden werden, wird sich aber noch zeigen müssen. Denn für manche Baugruppe war der Prozess schlicht zu lang. Auch die Vergabeverfahren der Grundstücke für Baugruppen sind selbstverständlich offen ausgeschrieben, so dass ein frühes Engagement kein Zuschlagkriterium darstellt. Die geplante Anhandgabe des so viel diskutierten „Bettenhauses“ an die Stadtteilgenossenschaft scheiterte gerade erst daran, dass das Gesundheitsressort nun festgestellt hat, dass die Klinik das Gebäude doch nicht entbehren kann (Hinrichs, 2020). Geschichten wie diese zeigen, dass in kommunikativen Planungsprozessen weit mehr verhandelt wird als der Plan. Und dieser Plan ist denn auch nicht der alleinige Faktor, der den Charakter des späteren Quartiers bestimmt. In diesem Sinne ist die Kommunikation im Planungsprozess als weitaus bedeutender anzusehen, denn sie wirkt jenseits des beschlossenen Plans weiter.

Einerseits kann die Gestaltung einzelner Kommunikationsarenen sich wesentlich auf die Planungskultur auswirken, indem Identifikation, Vertrauen und Transparenz hergestellt werden. Andererseits geht es aber um die Gestaltung der Interaktion aller und somit um die Verknüpfung der unterschiedlichen Arenen. Nichtsdestotrotz kann natürlich davon ausgegangen werden, dass nicht alle Akteure transparent agieren und zum Beispiel durch Nicht-Handeln Lösungsfindungen blockieren oder ihre Machtressourcen im Hintergrund wirken zu lassen. Dies kann jedoch auch durch harmonisierende und vereinfachende Prozessnarrative nicht verhindert werden.

Vor diesem Hintergrund könnte das Verdeutlichen der Akteursperspektiven dazu beitragen, auch eine multiperspektivischere Narration des Planungsprozesses zu entwerfen. Interessen sichtbar werden zu lassen, die Sachkompetenzen der Laien wertzuschätzen und professionelle planerische Kompetenzen sichtbar werden zu lassen, ist nur möglich, wenn die in der Interaktion der Akteure entstehende Erzählung vom Planungsprozess mit Widersprüchen und Widrigkeiten umgehen kann.

Literaturverzeichnis

Literaturverzeichnis

- Albrechts, L. (2016). Reconstructing Decision-Making: Planning Versus Politics. *Planning Theory*, 2(3), 249–268. <https://doi.org/10.1177/147309520323007>
- Beirat Östliche Vorstadt (Hg.). (13. Februar 2007). *Flächenplannutzungsänderung – Klinikum Mitte und Bebauungsplan 2364 für das gleiche Gebiet: Stellungnahme zum Bebauungsplan für die freierwerdenden Grundstücke des Klinikums Mitte*. Beschluss. <http://www.ortsamtmitte.bremen.de/sixcms/media.php/13/Beschluss%20Klinikum%2013.doc>
- Beirat Östliche Vorstadt (Hg.). (14. November 2017). *Beschluss des Beirats Östliche Vorstadt vom 14.11.2017 zum Mobilitätskonzept des Klinikum Bremen Mitte*. https://www.ortsamtmitte.bremen.de/sixcms/media.php/13/Beschluss%20Beirat%20%D6V%20Mob-Konzept%20KBM%2011_2017_.pdf
- Bluhm, H. & Malowitz, K. (2012). Integration durch Konflikt: Zum Programm zivilgesellschaftlicher Demokratie (Hannah Arendt, Ulrich Rödel/Günter Frankenberg/ Hemut Dubiel, Mary Kaldor). In O. W. Lembcke, C. Ritzi & G. S. Schaal (Hg.), *Lehrbuch: / Oliver W. Lembcke; Claudia Ritzi; Gary S. Schaal (Hrsg.) ; Bd. 1. Normative Demokratietheorien* (S. 189–222). Springer VS.
- BMVBS & BBR (Hg.). (März 2007). *Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt: Hintergrundstudie zur „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ der deutschen Ratspräsidentschaft* (BBSR-Online-Publikation 8/2007) (BBSR-Online-Publikation 8/2007). <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2007/ON082007.html>
- Bogumil, J. (Hg.). (2002). *Stadtforschung aktuell: Bd. 87. Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel: Theoretische und empirische Analysen*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-663-10499-5>
- Bremen. (2009). *Die Wohnungsbaukonzeption: Bremen ,20 - komm mit nach morgen! ; Leitbild der Stadtentwicklung 2020*. Der Senator für Umwelt Bau Verkehr und Europa. https://www.bauumwelt.bremen.de/sixcms/media.php/13/100608_SUB_Wohnungsbaukonzeption.pdf
- Bremen. (2014). *Bremen ,20 - Komm mit nach Morgen!: Leitbild der Stadtentwicklung 2020*. Der Senator für Umwelt Bau Verkehr und Europa. https://www.bauumwelt.bremen.de/sixcms/media.php/13/100608_SUB_Wohnungsbaukonzeption.pdf
- Bremer Aufbaugemeinschaft (2006). Stadtwerder: Wohnen-Wasser-Kultur-Innenstadt. *Der Aufbau*, 60(1).
- Bremer Kontor GmbH (Hg.). (23. Juli 2020). *Ellener Hof*. <http://blog.ellenerhof.de/>
- b.zb | Bremer Zentrum für Baukultur (Hg.). (26. Juni 2013). „*Blicke auf Bremen - Die Senatsbaudirektorin im Gespräch*“ (26.06.2013). https://www.bzb-bremen.de/baukultur/index.php?option=com_content&view=article&id=264
- Bremische Bürgerschaft (Hg.). (20. Juni 2000). *Entwicklungskonzeption zur Umstrukturierung der Hafenviertel rechts der Weser in Bremen: Drucksache 15 / 186 S*. Mitteilung des Senats vom 20. Juni 2000.
- Bremische Bürgerschaft. (7. September 2004). *Bebauungsplan 2222 mit Deckblatt: für ein Gebiet in Bremen-Neustadt zwischen Weser, Werderstraße (einschließlich), Juliusweg, Kleine Weser und Fuldastraße (Stadtwerder)*. Mitteilung des Senats vom 7. September 2004. http://www.bremische-buergerschaft.de/drucksachen/100/2018_1.pdf

- Bremische Bürgerschaft. (7. Dezember 2010a). *Beschlussprotokoll der 46. Sitzung der Stadtbürgerschaft vom 07. 12.20 10: Nr. 17/565 S - 17/584 S.*
- Bremische Bürgerschaft. (15. Dezember 2010b). *Beschlussprotokoll der 46. Sitzung der Stadtbürgerschaft vom 07.12.2010: Nr. 17/565 S - 17/584 S.*
- Bremische Bürgerschaft (Hg.). (7. Mai 2013). *Methoden und Erfahrungen der Bremer Bürgerbeteiligung nutzbar machen: Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.* Drucksache 18/899. <https://www.yumpu.com/de/document/view/24518067/methoden-und-erfahrungen-der-bremer-burgerbeteiligung-bremen>
- Bremische Bürgerschaft (Hg.). (4. November 2014). *Evaluation des Beirätegesetzes: Drucksache 18/624 S.* <https://www.bremische-buergerschaft.de/drucksache/18/624%20S>
- Bremische Bürgerschaft (Hg.). (26. Mai 2019). *Volksentscheid 26.05.2019.* https://www.bremische-buergerschaft.de/fileadmin/user_upload/Bilder/Informationsmaterial/Flyer_Volksentscheid-RENNBAHN_200319_WEB.pdf
- Bücking, R. (22. März 2016). Interview durch J. Hinrichs, [WESER-KURIER] [WESER-KURIER].
- BBSR | Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.). (29. Juli 2020). *Allgemeine Ressortforschung - In der Regel Baukultur. Gestaltqualität in Regelverfahren - Beitrag.* <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/refo/staedtebau/2017/baukultur-regelverfahren/01-start.html?nn=1735710¬First=true&docId=1735708>
- BMI | Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (Hg.). (ohne Datum). *Projektdatenbank | Wohnraumoffensive.* Projekt | Wohnraumoffensive. <https://www.die-wohnraumoffensive.de/aktivitaeten/projektdatenbank/>
- BMUB | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hg.). (25. Mai 2007). *LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt: Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24. / 25. Mai 2007.*
- BIA | BürgerInAktion Neues Hulsberg (Hg.). (6. Mai 2014). *Das „Blech“ im Neuen Hulsberg Quartier.*
- BIA | BürgerInAktion Neues Hulsberg (Hg.). (09/2015). *Stellungnahme der BürgerInAktion Neues Hulsberg zur Deputationsvorlage vom 30. April 2015.*
- CDU Landesverband Bremen (Hg.). (8. April 2016). *CDU im Beirat Östliche Vorstadt fordert mehr Parkplätze und Ladestationen für Elektroautos im Neues Hulsberg-Viertel: uf der Sitzung des Beirates Östliche Vorstadt am 12. April 2016 wird die CDU-Beiratsfraktion einen Antrag einbringen, mit welchem der Stellplatzschlüssel von 0,4 um 1,1 Parkplätze auf 1,5 erhöht werden soll.* <http://www.cdu-bremen.de/index.php?ka=1&ska=1&idn=167&nop=1>
- Deutscher Städtetag (Hg.). (10. Februar 2011). *Nachhaltiger und sozial gerechter Stadtumbau – ein Gebot der Stunde: Positionspapier des Bau- und Verkehrsausschusses des Deutschen Städtetages zu den Konsequenzen der demografischen und ökonomischen Entwicklung sowie den Anforderungen an eine klimagerechte integrierte Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik.* in der vom Hauptausschuss des Deutschen Städtetages. http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/positionspapier_stadtumbau_2011.pdf
- Deutscher Städtetag. (2013). *Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung: Arbeitspapier der Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung des Deutschen Städtetages.* http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/mat_beteiligungskultur_2013_web.pdf

- Dresing, T. & Pehl, T. (Hg.). (2011). *Praxisbuch Transkription: Regelsysteme, Software und praktische Anleitungen für qualitative ForscherInnen* (2. Aufl.). Eigenverlag.
- Feldhaus, F. (11. Mai 2018). Bremen: Bis zu 2.000 Wohnungen auf Brinkmann-Areal. *Immobilienzeitung*. <http://www.immobilien-zeitung.de/1000052760/bremen-bis-zu-2-000-wohnungen-auf-brinkmann-areal>
- Felsing, M. (22. Februar 2016). Hulsberger Meilenstein: Podium zur Bürgerbeteiligung über das entstehende Quartier. *WESER-KURIER*(Bremen: Aktuelle Nachrichten). http://www.weser-kurier.de/bremen_artikel,-Hulsberger-Meilenstein-_arid,1317431.html
- Fischer, F. [WESER-KURIER] (27. Februar 2016). Neues Hulsbergviertel kommt nicht vor 2022. Mobilität bleibt Streitpunkt. *WESER-KURIER*(Bremen Stadtreport). http://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadtreport_artikel,-Neues-Hulsbergviertel-kommt-nicht-vor-2022-_arid,1322944.html
- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and power: Democracy in practice. Morality and society*. Univ. of Chicago Press.
- Flyvbjerg, B. (2016). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219–245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- Forester, J. (2010). *Planning in the face of power* ([8. Nachdr.]). University of California Press.
- Forester, J. (2013). On the theory and practice of critical pragmatism: Deliberative practice and creative negotiations. *Planning Theory*, 12(1), 5–22. <https://doi.org/10.1177/1473095212448750>
- Freie Hansestadt Bremen, Stadt Leipzig & Stadt Nürnberg. (Dezember 2011). *Stadtentwicklung kooperativ. Beteiligung*.
- Friese, S. (2012). *Qualitative data analysis with Atlas.ti*. SAGE.
- Fugmann, F., Ginski, S., Selle, K. & Thissen, F. (2018a). *Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung. Der Beispiel-Katalog*. (PT_Materialien 40-2). RWTH Aachen. http://www.pt.rwth-aachen.de/files/dokumente/pt_materialien/pt_materialien_40-2_ebook.pdf
- Fugmann, F., Ginski, S., Selle, K. & Thissen, F. (2018b). *Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung. Querauswertung von 50 Praxisbeispielen* (PT_Materialien 40-1). http://www.pt.rwth-aachen.de/files/dokumente/pt_materialien/pt_materialien_40-1_ebook.pdf
- Fugmann, F., Ginski, S., Selle, K., Thissen, F., Sarah Ginski, Klaus Selle & Fee Thissen. (2018). *Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung.: Ausgewählte Fallstudien* (PT_Materialien Nr. 41). RWTH Aachen. http://www.pt.rwth-aachen.de/files/dokumente/pt_materialien/mat41_ausgewaehlte%20fallstudien_181028.pdf
- Geertz, C. (1983). *Dichte Beschreibung: Beiträge zum Verstehen kultureller Systeme* (1. Aufl.). Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft: Bd. 696. Suhrkamp.
- Ginski, S. & Selle, K. (2015). Kommunikative Vielfalt verstehen.: Einführungen in ein Forschungsprojekt zu multilateraler Kommunikation in Stadtentwicklungsprozessen. *pnd online*(1), 1–11. http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/1_2015/ginski_selle.pdf
- Ginski, S. & Selle, K. (2016). Editorial II | 2016: Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung: Vielfalt in den Blick nehmen. *pnd online*(2), 1–2.

- Ginski, S., Selle, K., Thissen, F. & Zalas, L. (2016). Multilaterale Kommunikation. Die Perspektiven der Fachleute: Bericht über die Ergebnisse einer Interviewserie. Teil 1. *pnd online*(2), 1–18.
http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/2_2016/ginski_selle_thissen_zalas.pdf
- Ginski, S., Selle, K., Thissen, F. & Zalas, L. (März 2017). *Multilaterale Kommunikation: Die Perspektiven der Fachleute: Ergebnisse einer Interviewserie* (PT_Materialien Nr. 39). Aachen. RWTH Aachen.
http://www.pt.rwth-aachen.de/files/dokumente/pt_materialien/pt_materialien_39.pdf
- GEG | Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG (Hg.). (23. Juli 2020). *Das neue Hulsberg Viertel*. <https://neues-hulsberg.de/>
- Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG und Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr in Bremen. *Report der Veranstaltung: Mobilität und öffentlicher Raum am 31.03.14*.
<http://neues-hulsberg.de/tag/aktuell/page/2/>
- Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG und Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr in Bremen. (13. April 2011). *Auftaktveranstaltung Bürgerbeteiligung*. <http://neues-hulsberg.de/page/4/>
- GEG & SUBV | Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG und Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr in Bremen (Hg.). (18. April 2012a). *NEUES HULSBERG-VIERTEL: ZWISCHENBILANZ DER FOREN*. <http://194.95.255.228/NHForum/wp-content/uploads/2012/06/Zwischenbilanz.pdf>
- GEG & SUBV | Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG und Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr in Bremen (Hg.). (18. Juni 2012b). *Auslobung Städtebauliches Gutachterverfahren Neues Hulsberg Viertel*. <http://194.95.255.228/NHForum/wp-content/uploads/2012/06/ENDFASSUNG-Auslobung-Rev-1-KLEIN.pdf>
- GEG & SUBV | Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG und Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr in Bremen (Hg.). (2013a). *Forum Neues Hulsberg vom 21.6.2013*.
<https://neues-hulsberg.de/aktuelles/page/6/>
- Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG und Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr in Bremen. (2013). *Forum Neues Hulsberg-Viertel am Mo, 25.11.2013, 18:00*.
<http://194.95.255.228/NHForum/?p=1632>
- GEG & SUBV | Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG und Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr in Bremen (Hg.). (19. Dezember 2013b). *Report des Bürgerforums am 25.11.13*. <http://neues-hulsberg.de/tag/aktuell/page/2/>
- GEG & SUBV | Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG und Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr in Bremen (Hg.). (12. Mai 2014). *Zwischenbilanz der Spezialveranstaltungen*.
- GEG & SUBV | Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG und Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr in Bremen (Hg.). (6. Juli 2014b). *Zwischenbilanz der Spezialveranstaltungen mit Kommentierung*. <http://neues-hulsberg.de/wp-content/uploads/2014/07/140702-Zwischenbilanz-mit-Kommentierung-BIANH.pdf>
- GEG & SUBV | Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG und Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr in Bremen (Hg.). (2015). *Bürgerforum Neues Hulsberg-Viertel am Mi, 11.03.2015* [Forum Neues Hulsberg]. <http://194.95.255.228/NHForum/?p=2214>

- GEG & SUBV | Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG und Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr in Bremen (Hg.). (20. Februar 2016). „Hulsberg-Podium“, Fr, 26.02.2016, 17 Uhr, Hörsaal der Inneren Medizin am Klinikum Bremen-Mitte [Forum Neues Hulsberg]. <http://194.95.255.228/NHForum/?p=2273>
- GEG & SUBV | Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG und Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr in Bremen (Hg.). (23. Februar 2016a). *Wandzeitung für das Hulsberg Podium*.
- Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG und Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr in Bremen. (28. Oktober 2016b). *Bürgerbeteiligung trägt Früchte: Kinderklinik bleibt*. Forum Neues Hulsberg. <http://neues-hulsberg.de/burgerbeteiligung-tragt-fruchte-kinderklinik-bleibt/>
- Hansen, K. P. (2009). *Kultur, Kollektiv, Nation* (1. Aufl.). *Schriften der Forschungsstelle Grundlagen Kulturwissenschaft: Bd. 1* [234 S]. Stutz.
- Hansen, K. P. (2011). *Kultur und Kulturwissenschaft: Eine Einführung* (4. Aufl.). *UTB Kulturwissenschaft: Bd. 1846*. Francke.
- Healey, P. (1992). Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. *The Town Planning Review*, 63(2), 143–162. <https://doi.org/10.2307/40113141>
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies. Planning, environment, cities*. Macmillan.
- Heinze, J. (2012). *Regierungskommunikation in Deutschland: Eine Analyse von Produktion und Rezeption*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. <http://gbv.ebib.com/patron/FullRecord.aspx?p=971094>
<https://doi.org/10.1007/978-3-531-19310-6>
- Hillier, J. (2002). *Shadows of power: An allegory of prudence in land-use planning. RTPi library series*. Routledge.
- Hillier, J. (2003). ‚Agonizing Over Consensus: Why Habermasian Ideals cannot be ‚Real‘. *Planning Theory*, 2(1), 37–59. <https://doi.org/10.1177/1473095203002001005>
- Hilpert, M. (2002). *Angewandte Sozialgeographie und Methode: Überlegungen zu Management und Umsetzung sozialräumlicher Gestaltungsprozesse*. Habilitations-Schrift ; Universität Augsburg. *Angewandte Sozialgeographie: Bd. 47*. Lehrstuhl für Sozial- und Wirtschaftsgeographie; Selbstverl. Lehrstuhl für Sozial- und Wirtschaftsgeographie Univ.
- Hinrichs, J. (10. Dezember 2015). Aus für Galopprennbahn ist beschlossen. Bremen gibt Galoppbahn auf. *WESER-KURIER*. https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadt_artikel,-Aus-fuer-Galopprennbahn-ist-beschlossen-_arid,1271234.html
- Hinrichs, J. (10. November 2020). Aus dem Bettenhaus am Klinikum Mitte in Bremen wird kein Wohngebäude. *WESER-KURIER*. https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadt_artikel,-bremen-bettenhausprojekt-ist-gescheitert-_arid,1943439.html
- Hohn, U. & Reimer, M. (2014). Formatorientierte Regionalentwicklung in der Zwischenstadt – Planungskulturelle Anpassungsfähigkeit an Rhein und Ruhr im Vergleich. In U. Altrock (Hg.), *Reihe Planungsrundschau: Bd. 22. Die Anpassungsfähigkeit von Städten: Zwischen Resilienz, Krisenreaktion und Zukunftsorientierung* (S. 315–342). Planungsrundschau.

- Holthaus, M. (19. Juni 2017). Städtebaulicher Vertrag nimmt Gestalt an: Neues Hulsberg-Viertel: Mehr als 1100 Wohnungen sollen auf dem früheren Klinikgelände entstehen. *WESER-KURIER*. https://www.weser-kurier.de/bremen/stadtteile/stadtteile-bremen-mitte_artikel,-staedtebaulicher-vertrag-nimmt-gestalt-an-_arid,1614958.html
- Holthaus, M. (4. September 2019). Gartenparadies bei der Pathologie. *WESER-KURIER*. https://www.weser-kurier.de/bremen/stadtteile/stadtteile-bremen-nordost_artikel,-gartenparadies-bei-der-pathologie-_arid,1857642.html
- Hoppe, M. (2014). *Wertewelt Bürgerbeteiligung: Eine Studie zu den Einstellungen von Politik, Verwaltungen und Bürger/innen*. *Mitarbeiten.skript: Nr. 7*. Stiftung Mitarbeit.
- Hoppe, M. (16. Dezember 2015). *Wertewelt Bürgerbeteiligung: Eine Studie zu den Einstellungen von Politik, Verwaltung und Bürger/innen* (eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 17/2015). https://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_hoppe_151216.pdf
- Imbusch, P. (2012). Machtfigurationen und Herrschaftsprozesse bei Norbert Elias. In P. Imbusch (Hg.), *Macht und Herrschaft: Sozialwissenschaftliche Theorien und Konzeptionen* (2. Aufl., S. 169–194). Springer VS.
- Janz, L. [WESER-KURIER] (16. März 2015). Jetzt sollen 200 Klinikbäume weg. Bremen: Aktuelle Nachrichten - WESER-KURIER. *WESER-KURIER*, 2015. http://www.weser-kurier.de/bremen_artikel,-Jetzt-sollen-200-Klinikbaeume-weg-_arid,1078380.html
- Janz, L. [WESER-KURIER] (14. April 2016). Beirat hält an Quoten fest. Stellungnahme zum neuen Hulsberg-Viertel. *WESER-KURIER*(Bremen: Aktuelle Nachrichten). http://www.weser-kurier.de/bremen_artikel,-Beirat-haelt-an-Quoten-fest-_arid,1354417.html
- Justus Grosse Real Estate GmbH (Hg.). (11. August 2020). *Tabakquartier | das fröhliche Wohn- & Arbeitsquartier*. <https://tabakquartier.com/>
- Keller, R. (2011). *Wissenssoziologische Diskursanalyse: Grundlegung eines Forschungsprogramms* (3. Aufl.). *Interdisziplinäre Diskursforschung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-92058-0>
- Knieling, J. & Othengrafen, F. (Hg.). (2009). *Urban and regional planning and development series. Planning cultures in Europe: Decoding cultural phenomena in urban and regional planning*. Ashgate.
- Krallmann, D., Ziemann, A., Krallmann, D. & Ziemann, A. (2006). *Grundkurs Kommunikationswissenschaft: Mit einem Hypertext-Vertiefungsprogramm im Internet* (1. Aufl.). *Studienbücher Literatur und Medien: Bd. 2249*. UTB GmbH; Fink. <https://books.google.de/books?id=vJJIChszZ0gC>
- Kreutz, S., Thomas Krüger, Becker, C. & Hübner, S. (09/2017). *URBANE FREIRÄUME - Qualifizierung, Rückgewinnung und Sicherung urbaner Frei- und Grünräume*. Hafencity Universität; bgmr Landschaftsarchitekten GmbH.
- Kuckartz, U., Dresing, T., Rädiker, S. & Stefer, C. (2008). *Qualitative Evaluation: Der Einstieg in die Praxis* (2., aktualisierte Auflage). VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-91083-3>
- Kuder, T. & Ritzii, C. (2013 pnd). Die Wirkung der Mitwirkung:: Dialog im Stresstest. *pnd online*(2_3), 1–11. http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/2-3_2013/kuder_ritzii.pdf

- Kühn, M., Fischer, S. & Fröhlich, R. (2010). *Strategische Stadtplanung: Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive*. Rohn.
- Lamnek, S. (2006). *Qualitative Sozialforschung: Lehrbuch* (4., vollst. überarb. Aufl. [Nachdr.]). Beltz PVU. <http://www.socialnet.de/rezensionen/isbn.php?isbn=978-3-621-27544-6>
- Landwehr, C. (2012). Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation: Theorien deliberativer Demokratie. In O. W. Lembcke, C. Ritzi & G. S. Schaal (Hg.), *Lehrbuch: / Oliver W. Lembcke; Claudia Ritzi; Gary S. Schaal (Hrsg.) ; Bd. 1. Normative Demokratietheorien* (S. 355–386). Springer VS.
- Levin-Keitel, M. (2016). *Innerstädtische Flusslandschaften im Spiegel lokaler Planungskulturen: Planungskulturelle Perspektive einer integrierten Stadtentwicklung im Umgang mit ihren Flusslandschaften* [Dissertation]. LUH Hannover, Hannover.
- Lichterhan, P. (2011). Thick Description as a Cosmopolitan Practice: A Pragmatic Reading. In J. C. Alexander, P. D. Smith & M. Norton (Hg.), *Cultural sociology. Interpreting Clifford Geertz: Cultural investigation in the social sciences* (1. Aufl., S. 77–92). Palgrave Macmillan.
- Loh, C. G. (2012). Four Potential Disconnects in the Community Planning Process. *Journal of Planning Education and Research*, 32(1), 33–47. <https://doi.org/10.1177/0739456X11424161>
- Mayntz, R. (März 2004). *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?* MPIfG Working Paper, No. 04/1 (MPIfG Working Paper 04/1). Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <http://hdl.handle.net/10419/44296>
- Mayntz, R. & Scharpf, F. W. (1995). Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In R. Mayntz & F. W. Scharpf (Hg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung* (S. 39–72). Campus-Verlag. http://www.mpifg.de/pu/mpifg_book/mpifg_bd_23.pdf
- Mayring, P. (1999). *Einführung in die qualitative Sozialforschung: Eine Anleitung zu qualitativem Denken* (4. Aufl.). Beltz.
- McNaughton Nicholls, C., Mills, L. & Kotecha, M. (2014). Observation. In J. Ritchie, J. Lewis, C. McNaughton Nicholls & R. Ormston (Hg.), *Qualitative research practice: A guide for social science students and researchers* (2. Aufl., S. 243–268). SAGE.
- Michel, R. (27. Oktober 2014). Traumhafte Lage mit Streitpotenzial. *WESER-KURIER*. https://www.weser-kurier.de/bremen_artikel,-Traumhafte-Lage-mit-Streitpotenzial-_arid,973982.html
- Mieg, H. A., Oevermann, H., der Humboldt-Universität zu Berlin, G.S.Z.M., Mieg, H. A. & Oevermann, H. (2015). *Planungsprozesse in der Stadt: die synchrone Diskursanalyse: Forschungsinstrument und Werkzeug für die planerische Praxis*. Vdf Hochschulverlag AG; vdf Hochschulverl.
- Naßmacher, H. & Naßmacher, K.-H. (2007). *Kommunalpolitik in Deutschland* (2., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage). VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-90702-4> <https://doi.org/10.1007/978-3-531-90702-4>
- Oevermann, H. (2012). *Über den Umgang mit dem industriellen Erbe: Eine diskursanalytische Untersuchung städtischer Transformationsprozesse am Beispiel der Zeche Zollverein* (1. Aufl.). Klartext.

- Ortsamt Hemelingen (Hg.). (3. November 2016). *Niederschrift über die öffentliche Beiratssitzung*. TOP 5: Forderungen des Beirats als Ergebnis der Planungskonferenz Wohnungsbau vom 25.10.2016. <https://www.ortsamt-hemelingen.de/sixcms/media.php/13/Niederschrift%20Beiratssitzung%2003.pdf>
- Ortsamt Mitte Östliche Vorstadt. (10. Mai 2007). *Ideen für ein neue Wohnquartier: Dokumentation*. Bremen. Ortsamt Mitte Östliche Vorstadt Bremen. http://www.ortsamtmitte.bremen.de/sixcms/media.php/13/Dokumentation_Klinikum%20Bremen%20Mitte_Mai%202007.pdf
- Ortsamt Vahr (Hg.). (2016). *Beschlüsse 2016: Mehrheitlicher Beiratsbeschluss vom 15.11.2016*. https://www.ortsamtschwachhausenvahr.bremen.de/vahr/beirat/beschluesse_2016-14722
- Othengrafen, F. (2012). *Uncovering the unconscious dimensions of planning: Using culture as a tool to analyse spatial planning practices* [XVII, 230 S]. Ashgate.
- Othengrafen, F., Reimer, M. & Danielzyk, R. (2019). Planungskultur. In T. Wiechmann (Hg.), *ARL Reader Planungstheorie Band 2: Strategische Planung - Planungskultur* (S. 155–304). Springer Berlin Heidelberg.
- Peer, C. & Sondermann, M. (2017). Planungskultur als neues Paradigma in der Planungswissenschaft. *disP - The Planning Review*, 52(4), 30–42. <https://doi.org/10.1080/02513625.2016.1273664>
- Pressestelle des Senats (Hg.). (4. Juni 2008). *Senator Dr. Reinhard Loske beruft Prof. Franz-Josef Höing aus Münster zum neuen Senatsbaudirektor*. <https://www.senatspressestelle.bremen.de/detail.php?gsid=bremen146.c.19049.de&asl=bremen146.c.25714.de>
- Reimer, M. (2012). *Planungskultur im Wandel: Das Beispiel der REGIONALE 2010. Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung: Bd. 3*. Rohn.
- Reimer, M., Getimis, P. & Blotevogel, H. H. (Hg.). (2014). *Spatial planning systems and practices in Europe: A comparative perspective on continuity and changes* (1. Aufl.). Routledge.
- Richardson, T. (2005). Environmental assessment and planning theory: Four short stories about power, multiple rationality, and ethics. *Environmental Impact Assessment Review*, 25(4), 341–365. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2004.09.006>
- Sanyal, B. (Hg.). (2005). *Comparative planning cultures*. Routledge.
- Schaal, G. S. & Ritzi, C. (09/2009). *Empirische Deliberationsforschung*. MPIfG Working Paper 09/9 (MPIfG Working Paper 09/9). Köln. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-9.pdf>
- Schaber, C. (2016). Konversionsvorhaben: Stärkung der Innenentwicklung. Aktive Gestaltung des Nutzungswandels, Reduzierung von Mobilitätsbedarfen. In TU Darmstadt FB Architektur & J. Wékel (Hg.), *Planungspraxis deutscher Städte - neue Materialien zur Planungskultur: 55 Projekte* (S. 54–55). TU Darmstadt FB Architektur, Lehrstuhl für Entwerfen und Stadtplanung.
- Scharpf, F. W. (1998). *Interdependence and Democratic Legitimation* (MPIfG Working Paper 98/2). Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne. <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp98-2/wp98-2.html>
- Scharpf, F. W. (2000). *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. UTB für Wissenschaft Uni-Taschenbücher Politikwissenschaft: Bd. 2136. Leske + Budrich.
- Schmidt, V. A. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'. *Political Studies*, 61(1), 2–22. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>

- Schneider, S. (2012). Empirische Legitimationsforschung: Sind lokale politische Systeme legitim? *vhw FWS 4 / Juli – September 2012*, 186–190.
- Schön, D. A. & Rein, M. (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. BasicBooks.
- Schröder, C. (2010). *Akteure der Stadtteilentwicklung: wie Verwaltung, Politik und Bürgerschaft Beteiligung definieren / Carolin Schröder*. Oekom.
- Schulz, M. (2010). Institutionalisierte Konfliktlösung: Die deutsch-tschechische und deutsch-slowakische Historikerkommission. In S. Höhne & L. Udolph (Hg.), *Intellektuelle in Prag: Bd. 1. Deutsche, Tschechen, Böhmen: Kulturelle Integration und Desintegration im 20. Jahrhundert* (S. 323–366). Böhlau.
- Seidel, J. (1998). *Qualitative Data Analysis*. <http://www.qualisresearch.com/Downloads/qda.pdf>
- Selle, K. (11. April 2011). *Stadtteile im Dialog entwickeln.: Beispiele und Anregungen*. Forum Neues Hulsberg. <http://www.neues-hulsberg.de/?tag=Aktuell>
- Selle, K. (2013). Mitwirkung mit Wirkung? Anmerkungen zum Stand der Forschung über planungsbezogene Kommunikation und das, was von ihr bleibt. *pnd online(2_3)*, 2–19. http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/2-3_2013/selle_klaus.pdf
- Selle, K. (2018). *Stadt entwickeln: Arbeit an einer Gemeinschaftsaufgabe; Texte aus Forschung und Praxis. Edition Stadt | Entwicklung*. Verlag Dorothea Rohn.
- Senator für Umwelt Bau und Verkehr. (2014). *Verkehrsentwicklungsplan Bremen 2025*. <http://bau.bremen.de/vep>
- SUBV | Senator für Umwelt Bau und Verkehr (Hg.). (21. Januar 2015a). *Bebauungsplan 2460 für ein Gebiet in Bremen-Walle, zwischen Steffensweg, Dedesdorfer Straße, Vegesacker Straße und Helgolander Straße: Planaufstellungsbeschluss*.
- SUBV | Senator für Umwelt Bau und Verkehr (Hg.). (7. Mai 2018a). *Begründung zum Bebauungsplan 2459 für ein Gebiet in Bremen Osterholz zwischen Ludwig-Roselius-Allee, westlich Krefelder Straße, Am Hallacker und dem Osterholzer Friedhof – Neuer Ellener Hof*. <https://bauleitplan.bremen.de/bplan.php>
- SUBV | Senator für Umwelt Bau und Verkehr (Hg.). (7. Mai 2018b). *Zusammenfassende Erklärung gem. § 10a BauGB zum Bebauungsplan 2459: für ein Gebiet in Bremen Osterholz zwischen Ludwig-Roselius-Allee, westlich Krefelder Straße, Am Hallacker und dem Osterholzer Friedhof – Neuer Ellener Hof (Bearbeitungsstand: 07.05.2018)*. <https://bauleitplan.bremen.de/bplan.php>
- SUBV | Senator für Umwelt Bau und Verkehr (Hg.). (21. Februar 2019a). *Deputationsvorlage für die Sitzung der Entwurf eines Vorkaufsortsgesetzes „Vorderes Woltmershausen“: Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft (S) am 21. Februar 2019. Vorlage Nr. 19/573 (S)*. https://www.bauumwelt.bremen.de/sixcms/media.php/13/S_TOP_08_19_573_VorkaufsOG_Woltmershausen.pdf
- SUBV | Senator für Umwelt Bau und Verkehr (Hg.). (7. März 2019b). *Planaufstellungsbeschluss: Bebauungsplan 2517 für ein Gebiet in Bremen - Hemelingen zwischen Hemelinger Bahnhofstraße, Zum Sebaldsbrücker Bahnhof, Hastedter Heerstraße, Bahnstrecke Bremen - Bassum und Brauerstraße. Vorlage Nr. 19/582 (S)*.

- SUBV | Senator für Umwelt Bau und Verkehr, SWAH | Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen & WFB | Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (Hg.). *Städtebauliche Studie: Revitalisierung der ehemaligen Industrieflächen von Könecke und Coca-Cola in Bremen Hemelingen*. (Zusammenfassung). https://www.ortsamt-hemelingen.de/sixcms/media.php/13/Abschlussbrosch%25FCre_2019-02-20.pdf
- SUBV | Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (Hg.). (29. August 2012). „*Stadtentwicklung durch soziales Wohnen stärken*“: Vorlage für die Sitzung der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie (L) am 06. September 2012.
- SUBV | Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (Hg.). (9. April 2015b). *Deputationsvorlage: Bebauungsplan 2450 für ein Gebiet in Bremen-Östliche Vorstadt zwischen Am Schwarzen Meer, Sankt-Jürgen-Straße, Bismarckstraße und Friedrich-Karl-Straße (Bearbeitungsstand 27.03.2015)*. Vorlage Nr. 18/538 (S). http://www.bauumwelt.bremen.de/sixcms/media.php/13/18_538_S_DV2450_Endf.doc.pdf
- SUBV | Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (Hg.). (3. Mai 2016a). *Vorlage für die Sitzung des Senats am 10.05.2016: Entwicklung und Vermarktung der Freimachungs-Flächen am Klinikum Bremen Mitte (Neues Hulsberg-Viertel) Bericht über den Stand des Gesamtvorhabens*.
- SUBV | Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (Hg.). (17. Mai 2016b). *Begründung: Bebauungsplan 2450 für ein Gebiet in Bremen-Östliche Vorstadt zwischen Am Schwarzen Meer, Sankt-Jürgen-Straße, Bismarckstraße und Friedrich-Karl-Straße*. (Bearbeitungsstand: 17.05.2016). http://www.bauleitplan.bremen.de/begr/begr_02450.pdf?submit=Begr%C3%BCndung
- SUBV | Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (Hg.). (19. Mai 2016c). *Ergebnisprotokoll der 9. Sitzung der städtischen Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft vom 19.05.2016*. http://www.bauumwelt.bremen.de/sixcms/media.php/13/19_09%20PROTOKOLL%20%28S%29%2019.pdf
- SUBV | Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (Hg.). (12. Juli 2017). *Komplex, hochkomplex, Städtebaulicher Vertrag: Bausenator und GEG informierten am 14. Juni 2017 über die geplanten Inhalte des Städtebaulichen Vertrages*. Ein Bericht von Carsten Werner. Fotos: Christina. <http://neues-hulsberg.de/tag/aktuell/>
- SUBV | Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (Hg.). (15. Mai 2018c). *Deputationsvorlage für die Sitzung der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft (S): Bebauungsplan 2450 für ein Gebiet in Bremen-Östliche Vorstadt zwischen Am Schwarzen Meer, Sankt-Jürgen-Straße, Bismarckstraße und Friedrich-Karl-Straße (Bearbeitungsstand: 29.03.2018)*. https://www.bauumwelt.bremen.de/sixcms/media.php/13/BP_2450_Neues%20Hulsberviertel_Online.pdf
- SKUMS | Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Hg.). *Projekte: Überseestadt*. https://www.bauumwelt.bremen.de/stadtentwicklung/aktuelles-3539#abs_3946
- Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau. (2019a). *Wohnen und Bauen: Monitoring 2019*. <https://www.bauumwelt.bremen.de/sixcms/media.php/13/Wohnen%20und%20Bauen%202019.pdf>

- SKUMS | Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Hg.). (26. November 2019b). *Entwurf eines Vorkaufsortsgesetzes „Könecke - Coca-Cola, Hemelingen“: Vorlage VL 20/547*.
- SKUMS | Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Hg.). (11. August 2020a). *Masterplan Vorderes Woltmershausen*. <https://www.bauumwelt.bremen.de/stadtentwicklung/detail.php?gsid=bremen213.c.85006.de>
- SKUMS | Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Hg.). (11. August 2020b). *Rennbahn Bremen*. <https://www.bauumwelt.bremen.de/stadtentwicklung/detail.php?gsid=bremen213.c.71338.de>
- SWAH | Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Häfen & SKUMS | Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Hg.). (27. November 2019). *Überseestadt Abschluss der städtebaulichen Rahmenplanung für die Südseite des Europahafens inkl. des ehemaligen Kellogg-Areals (Überseeinsel): Vorlage VL 20/601*. Stadtwirtschaftliche Bewertung der Entwicklung in der Überseestadt Bremen 2019.
- Siebel, W. (2006). Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung. *pnd online*(4), 1–13. <http://www.planung-neu-denken.de/content/view/40/41>
- Skerra, M. (2016). Neues Hulsberg- Viertel – vom Krankenhausareal zum lebendigen Stadtquartier. In TU Darmstadt FB Architektur & J. Wékel (Hg.), *Planungspraxis deutscher Städte - neue Materialien zur Planungskultur: 55 Projekte* (S. 56–61). TU Darmstadt FB Architektur, Lehrstuhl für Entwerfen und Stadtplanung.
- Sondermann, M. (2017). *Planungskulturen kooperativer Stadtgrünentwicklung* [Dissertation]. LUH Hannover.
- der Spiegel (16. Juni 2007). Bremen: Rot-Grüne Koalition besiegelt.
- Stadt Köln (Hg.). (15. Mai 2012). *Neuer Dezernent für Planen und Bauen*. <https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/presse/mitteilungen/2012/06979/index.html>
- Sundermann, S. (5. Dezember 2015). Gartenstadt am Wasser. *WESER-KURIER*. https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadt_artikel,-Gartenstadt-am-Wasser-_arid,1267036.html
- Theiner, J. (15. Mai 2018a). Hulsberg-Flächen bringen mehr Geld. *WESER-KURIER*. https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadt_artikel,-hulsbergflaechen-bringen-mehr-geld-_arid,1730275.html
- Theiner, J. (25. Mai 2018b). Etappenziel für Hulsberg-Quartier: Plan für neue Wohnungen. *WESER-KURIER*. https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadt_artikel,-etappenziel-fuer-hulsberg-quartier-_arid,1733423.html
- Überseeinsel GmbH (Hg.). (11. Mai 2020). *ÜBERSEEINSEL Bremen*. <https://www.ueberseeinsel.de/>
- Ungeheuer, G. & Juchem, J. G. (2010). *Einführung in die Kommunikationstheorie* (3. Aufl.). *Signifikation: Bd. 7*. Nodus-Publ.
- Werner, S. (2012). *Steuerung von Kooperationen in der integrierten und sozialen Stadtentwicklung: Machtverhältnisse und Beteiligung im Prozessraum*. *Stadtforschung aktuell*. Springer VS. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-19737-1>
- WFB | Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (Hg.). *Rennbahnquartier - ein grünes Quartier für Hemelingen*. <https://www.bremen.de/leben-in-bremen/bremen-wird-neu/rennbahnquartier>

- WFB | Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (Hg.). (2018). *Daten & Fakten zur Bremer Überseestadt*. https://www.wfb-bremen.de/sixcms/media.php/49/Factsheet_Überseestadt_Bremen_Stand_Juni2018.pdf
- Wolff, A. (2013a). Was bewirkt Beteiligung? - Neues Hulsbergviertel in Bremen. *pnd online*, 8(2/3), 1–9. http://archiv.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/2-3_2013/pndlonline_2-3_2013_ebook_neu.pdf
- Wolff, A. (2013b). Was bewirkt Beteiligung? Neues Hulsbergviertel Bremen. *Raumplanung*(170), 43–47. https://www.ifr-ev.de/upload/pdf/rp_170/170_5-2013_S6_Wolff_19.09.pdf
- Wolff, A. (12. Januar 2013c). *PROTOKOLL PRÄSENTATION GUTACHTERVERFAHREN // 12.01.2013* [aus: Almut Wolff // Notizbuch NO 05 Januar - März 2013].
- Wolff, A. (2013d). Strategien zur Integration und Kommunikation des städtebaulichen Entwurfs in Beteiligungsverfahren. In JADE HOCHSCHULE WILHELMSHAVEN/OLDENBURG/ELSFLETH (Hg.), *Jahresbericht Forschung & Transfer 2012* (S. 52–53). http://www.jade-hs.de/fileadmin/forschung/downloads/Publikationen/Jahresbericht_F_T_2012.pdf
- Wolff, A. (2016a). Kommunikation und Hand-Offs im Planungsprozess. Am Beispiel des Neuen Hulsbergviertels. *pnd online*(2), 1–13. http://archiv.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/2_2016/pnd-online_2016-2.pdf
- Wolff, A. (2016b). Planung, Kollektive und Kulturen – Akteursperspektiven in der Planungskultur. *disP - The Planning Review*, 52(4), 55–66. <https://doi.org/10.1080/02513625.2016.1273670>
- Wolff, A. (2019a). Planning for transition and the multiple perspectives on democratic legitimacy. In AESOP (Hg.), *Planning for Transition: Book of Papers* (S. 1514–1523).
- Wolff, A. (13. Juli 2019b). *Planning for transition and the multiple perspectives on democratic legitimacy*. AESOP. AESOP 2019 Venice - PLANNING FOR TRANSITION, Venedig.
- Wolff, A. (2020a). Planning culture – dynamics of power relations between actors. *European Planning Studies*, 28(11), 1–24. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1714553>
- Wolff, A. (2020b). Planning culture – dynamics of power relations between actors. *European Planning Studies*, 28(11), 2213–2236. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1714553>

Anhang

Anhang A: Interviewleitfäden Interviewreihe 1-3 und Expert*inneninterviews

A 1: INTERVIEW 1

Strategien zur Integration und Kommunikation des städtebaulichen Entwurfs in Beteiligungsverfahren

Dieses Interview war Teil des Forschungsvorhabens der Jade Hochschule.
Daher wurden 6 von 12 Interviews von studentischen Hilfskräfte geführt.

Interviewleitfaden Interview 1: Neues Hulsberg-Viertel

1. Was bewegt Sie, sich am Forum Neues Hulsberg zu beteiligen?
 - a) Inwiefern sind Sie unmittelbar von den Planungen betroffen?
 - b) Möchten Sie durch ihre Beteiligung konkrete Ziele durchsetzen?
 - c) Sind Sie in anderen Initiativen bezüglich der Entwicklung des neuen Hulsbergviertels außerhalb des Forums aktiv?
2. Welches sind die wichtigsten Punkte, die in den Foren für die Gestaltung des Neuen Hulsbergviertels herausgearbeitet wurden?
3. Gibt es bestimmte Punkte der Planung (Nutzungen, Gebäude, Grünflächen, Umweltaspekte, Verkehrsflächen,...) über die ihrer Meinung nach bereits Konsens besteht?

Beschreiben Sie diese und/oder markieren Sie sie im Plan.
4. Gehen Sie davon aus, dass diese Punkte mit Sicherheit im städtebaulichen Konzept umgesetzt werden?
5. Gibt es Themen bei denen Konflikte vorliegen? Welche sind das? Und zwischen welchen Interessensgruppen bestehen diese?
6. Gibt es - ihrer Meinung nach - Themen, die bisher noch zu wenig behandelt wurden?
7. Zu welchen Punkten erwarten Sie neue Anregungen durch die städtebaulichen Konzepte des Gutachterverfahrens?
8. Wie sollte ihrer Meinung nach das weitere Vorgehen, nach der Erstellung der städtebaulichen Konzepte aussehen?

Forschungsfragen zu Interview 1

Forschungsfrage 1:

Warum und wozu wirken die Befragten am Beteiligungsverfahren mit? Was sind ihre Motive?

Forschungsfrage 1 wird in der Interviewfrage 1 a-c behandelt.

Forschungsfrage 2:

Wie sehen, aus Sicht der Befragten, die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens aus, die in das Gutachterverfahren einfließen können. Insbesondere:

- a) Welche Themen wurden behandelt?
- b) Bei welchen inhaltlichen Aspekten/Zielen besteht Konsens?
- c) Bei welchen inhaltlichen Aspekten/Zielen besteht ein Konflikt? Zwischen wem?
- d) Welche Themen wurden noch nicht (genügend) behandelt?

Forschungsfrage 2 wird in den Interviewfragen 2,3,5,6 behandelt.

Forschungsfrage 3:

Welche Erwartungen haben die Befragten hinsichtlich der inhaltlichen Wirkungen des Beteiligungsverfahrens auf das Planungsergebnis (hier: Städtebauliches Konzept als Ergebnis des Gutachterverfahrens)

In Hinblick auf:

- a) Umsetzung der Ergebnisse der Beteiligung
- b) Anregungen
- c) Verbindlichkeit / Unveränderbarkeit

Forschungsfrage 3 wird in den Interviewfragen 4, 7, 8 behandelt.

A 2: INTERVIEW 2

Städtebauliche Entwürfe in Beteiligungsverfahren

Strategien ihrer Integration und Kommunikation

Dieses Interview war auch Teil des Forschungsvorhabens der Jade Hochschule.

Daher wurden 4 von 12 Interviews von studentischen Hilfskräfte geführt.

Interviewleitfaden Interview 2 - Neues Hulsberg-Viertel

Nur für neue Interviewpartner:

- A. Was bewegt Sie, sich am Forum Neues Hulsberg zu beteiligen?**
 - a) **Inwiefern sind Sie unmittelbar von den Planungen betroffen?**
 - b) **Möchten Sie durch ihre Beteiligung konkrete Ziele durchsetzen?**
 - c) **Sind Sie in anderen Initiativen bezüglich der Entwicklung des neuen Hulsbergviertels außerhalb des Forums aktiv?**

- 1. Jetzt liegen die städtebaulichen Entwürfe zum Hulsbergviertel vor. Haben Sie die Ergebnisse des Gutachterverfahrens gesehen?**
 - a. **[Wenn ja:] Was sind die wesentlichen Elemente des Entwurfs? Wie würden Sie den Entwurf beschreiben?**
[Wenn nein:] Was haben Sie über die Entwürfe gehört?

- 2. In den Foren wurden viele Themen diskutiert. Bei manchen Themen gab es einen Konsens, es gab viele offene Fragen und einige ungelöste Konfliktpunkte. Wenn Sie sich an die in den Foren diskutierten Themen zurückerinnern:**
Wie haben die Planungsteams die Ergebnisse der Foren in ihre Entwürfe integriert? [ggf. Beschreibung erfragen]
 - a. **[Falls bereits in vorheriger Frage beantwortet nur als mögliche ergänzende Konkretisierung erfragen bzw. Verbindung zu „Konsenspunkten“ herstellen]**
Gibt es ganz konkrete Punkte aus den Foren, über die ihrer Meinung nach ein Konsens bestand und die Sie im Entwurf wiederfinden? (Nutzungen, Gebäude, Grünflächen, Umweltaspekte, Verkehrsflächen...) Beschreiben Sie diese und/oder markieren Sie sie im Plan.

- 3. Welche weiteren Kriterien haben die Planer Ihrer Meinung nach für die Entwicklung der Entwürfe berücksichtigt? [besonders Kriterien die nicht unbedingt aus dem Beteiligungsverfahren stammen müssen z.B. Anforderungen, des Klinikums; Gutachten]**

- 4. Was hatten Sie sich von den Wettbewerbsergebnissen erwartet?**

- 5. Welche neuen, vielleicht auch unerwarteten, Anregungen für das Neue Hulsbergviertel haben Sie in den Entwürfen entdeckt? In welchen?**

- 6. Gibt es in den Entwürfen Punkte, die bestehende Konflikte verstärken oder neue Konflikte schaffen? Welche?**

- 7. [Wenn nicht bereits vorher beantwortet. Oder falls unbegründet noch mal nach Gründen fragen]**
Hätten Sie auch den Entwurf von Lorenzen zur Weiterbearbeitung ausgewählt? Warum?

- 8. Welche Vorstellung hatten sie, nach der Präsentation der Entwürfe im Januar, von der Weiterentwicklung der Pläne?**

9. Wie stellen Sie sich inzwischen die Weiterentwicklung der Pläne vor?

[Einschätzung der realen Vorgehensweise UND eigene Wünsche zum Ablauf der weiteren Beteiligung]

a. Wie soll der Rahmenplan entwickelt werden? Was erscheint Ihnen hierfür wichtig? [im Sinne von: Was sollte darin vorkommen? Wie sieht so ein Rahmenplan eigentlich aus?]

b. Wie soll der Bebauungsplan entwickelt werden? Was erscheint Ihnen hierfür wichtig? [im Sinne von: Was sollte darin vorkommen? Wie sieht so ein Bebauungsplan eigentlich aus?]

10. Wie wichtig ist der Rahmenplan für die Entwicklung des neuen Hulsbergviertels? Was sind andere wichtige Kriterien und Bedingungen für das Entstehen des Quartiers?

Forschungsfragen zu Interview 2

In der Auswertung für:

Der Einfluss der Akteursperspektiven auf kommunikativ gestaltete Planungsprozesse

Divergenz und Konvergenz akteursspezifischer Handlungskulturen an den Schnittstellen partizipativer Planungsprozesse und ihr Einfluss auf die Planung

Forschungsfrage 1: [zu: Kollektive & Motivation]

Warum und wozu wirken die Befragten am Beteiligungsverfahren mit? Was sind ihre Motive?

*In Interviewfrage A. -Kommt aus Interview 1 – Wird als explizite Frage nur noch bei neuen Interviewpartnern gestellt / bei-
läufige Äußerungen anderer Interviewpartner zum Thema können ebenfalls berücksichtigt werden.*

Forschungsfrage 2:

[zu: Wirkung Beteiligung - Einfluss der Beteiligung auf Planungsergebnis]

Inwieweit wird am Planungsergebnis (hier: Städtebauliches Konzept als Ergebnis des Gutachterverfahrens) der Beteiligungsprozess und die dort diskutierten Inhalte sichtbar?

- a) Wie beschreiben die Befragten die **Umsetzung der Ergebnisse** / den **Konsens** aus der Beteiligung
- b) Welche **Konflikte** sind nach Ansicht der Befragten im Plan angelegt
- c) Welche Belange wurden nach Ansicht der Befragten im Gutachterverfahren über die Beteiligungsergebnisse hinaus berücksichtigt?
- d) Wie stellen sich die Befragten die weitere Einflussnahme der Öffentlichkeit auf den Plan vor?

In Interviewfragen 2,6

Forschungsfrage 3:

[zu: Kultur - Werte / Handlungen / Kommunikation // weitere Wirkungen Beteiligung: Identifikation/Netzwerkbildung/Lernen]

- a) Wie beschreiben die Befragten den Beteiligungsprozess [Beschreibung Beteiligung // Schnittstellengestaltung]
- b) Was wünschen sich die Befragten vom Beteiligungsprozess [Kultur: Vorstellung Beteiligung/Demokratie/Werte // Schnittstellengestaltung]

In Interviewfragen 8,9,10

Forschungsfrage 4: [zu: Kultur - Plan als Artefakt]

Welche Funktion erfüllt das Städtebauliche Konzept (als Ergebnis des Gutachterverfahrens) im für die Entwicklungsprozess des Hulsbergviertels nach Ansicht der Befragten?

- a) Wie beschreiben und beurteilen die Befragten die Entwürfe (Kriterien)
- b) Was erwarten die Befragten vom Entwurfsprozess / Ergebnis?
- c) Welchen Stellenwert haben neue (durch die Planer zusätzlich oder abweichend von der Aufgabestellung eingebrachte) Ideen? (Anregungen)
- d) Welche Inhalte erwarten die Befragten im Rahmenplan (Verständnis des Planungsinstrumentes: Artefakt)
- e) Welche Inhalte erwarten die Befragten im B-Plan (Verständnis des Planungsinstrumentes: Artefakt)
- f) Welche weiteren Grundlagen (außerhalb der Planerstellung) sind nach Ansicht der Befragten für die Entwicklung des Quartiers notwendig

In Interviewfragen 1,3,4,5,7, 9a, 9b, 10

A 3: INTERVIEW 3

Der Einfluss der Akteursperspektiven auf kommunikativ gestaltete Planungsprozesse

Divergenz und Konvergenz akteurspezifischer Handlungskulturen an den Schnittstellen partizipativer Planungsprozesse und ihr Einfluss auf die Planung

Interviewleitfaden Interview 3: Neues Hulsberg-Viertel in Bremen

Intro: [2-5 min]

1. Welches waren die letzten Veranstaltungen zum Neuen Hulsbergviertel auf denen Du warst?
Wie hast Du diese erlebt?
[wenn Antwort unklar, nachfragen]
 - 1.1. Warst Du auf der Veranstaltung am 26. Februar? Wenn ja, wie hast Du sie erlebt?
[bei einigen kann hier die per Mail gegebene Einschätzung nochmal aufgegriffen werden]
 - 1.2. Warst Du noch auf anderen Veranstaltungen zum Planungsprozess seitdem?

Prozessgestaltung 1: [2-5 min]

2. Wie würdest Du im Rückblick den bisherigen Verlauf des Planungsprozesses und der Beteiligung (zusammenfassend) beschreiben?

Akteure: [15-20 min]

3. Kannst Du mir die am Planungsprozess beteiligten Akteure benennen? Kannst Du sie kurz notieren? (post-its)
4. Kannst Du die Beziehungen zwischen diesen Akteuren benennen? (Pfeile und post-its)

Die Darstellung kann während des Gesprächs noch weiter entwickelt oder korrigiert werden....

[in der Übersicht dargestellte Akteure im weiteren Verlauf „nachfragen“]

5. Fühlst du dich einer oder mehreren dieser Gruppen zugehörig?
 - a. Wenn ja, welcher?
 - Und wie würdest Du diese Gruppe/n charakterisieren?
 - Tritt/treten diese Gruppe/n für bestimmte Ziele ein?
 - b. Wenn nein, wie würdest Du Deine eigene Rolle bezeichnen?

Abbildung der im Beteiligungsverfahren formulierten Ziele im Plan: [8-15 min]

6. Finden sich deiner Meinung Themen und Ergebnisse der Foren im Bebauungsplan wieder?
[Stichworte: Bebauungsdichte, Nutzungsmischung, soziale Mischung, Gebäudeerhalt, Grünflächen, Bäume, Mobilitätskonzept,...]
 - 6.1. Welche sind das?
 - 6.2. Welche Punkte sind im Konflikt zu den Beteiligungsergebnissen?
 - 6.3. Welche weiteren Themen werden im Bebauungsplan geregelt?
 - 6.4. Welche Punkte müssen im weiteren Verlauf noch geklärt werden?

Weitere Wirkungen des Beteiligungsprozesses: [3-10 min]

7. Hat der Beteiligungsprozess mit seinen vielfältigen Veranstaltungen, Diskussionen und Entscheidungsprozessen noch andere Dinge bewirkt?
[ggf. Stichworte geben: Vernetzung; Bildung von Gruppen, Identifikation mit dem Gebiet; Wissenszuwachs; eigene Meinungsbildung?]

Prozessgestaltung 2: [10-20 min]

8. Konntest Du die einzelnen Schritte und Phasen in denen die Planung entwickelt wurde nachvollziehen?
- 8.1. Wenn, ja: Wie würdest du diese Phasen benennen?
- 8.2. War es aus Deiner Sicht transparent wie es zu einzelnen Entscheidungen kam?
[falls Rückfrage zu inhaltlichem Bezug: Themen aus Foren, Entwurf, B-Plan]
- 8.3. Haben sich aus Deiner Sicht im Verlauf des Prozesses die Ziele der Planung verändert? Wenn ja, wie? Wodurch? Durch wen?
9. Wie verlief aus Deiner Sicht die Entwicklung des B-Plans?
- 9.1. Ist es für Dich nachvollziehbar woher die Anforderungen den Inhalten des B-Plans jeweils kamen?
[Ggf. einzelne Akteure abfragen: SUBV, GEG, Gutachten, BIA, Foren, GENO, Finanzsenator; Lorenzen; zukünftige Investoren].
Wer hat Deinem Eindruck nach, welche Anforderungen gestellt? (wenn möglich)
- 9.2. Zu welchen Themen gab es während des Erarbeitungsprozesses Konflikte? Und zwischen welchen Interessensgruppen bestehen diese?
10. Welche Rolle hat die Öffentlichkeit für die Konkretisierung des B-Plans gespielt?

Ausblick: [5-15 min]

11. Wie würdest Du dir nach diesen Erfahrungen für zukünftige Planungen die Einbindung der Öffentlichkeit in den Planungsprozess wünschen?
12. Gibt es weitere konkrete Erfahrungen, die Du aus diesem Planungsprozess gewonnen hast?

Gesamt 45 – 80 min

Forschungsfragen Interview 3

1. Welche Wirkung hat Beteiligung?

1.1. inhaltliche Wirkungen auf das Planungsergebnis

1.2. weitere Wirkungen

In Interviewfragen 6; 6.1; 6.2; 6.3; 6.4; 7; 9; 9.1; 9.2; 11; 12

2. Wie beschreiben die Befragten die Akteurskonstellation?

2.1. Welche Kollektive sind beteiligt? Wie werden sie charakterisiert?

2.2. Wie werden die Beziehungen der Kollektive zueinander beschrieben?

In Interviewfragen 1; 1.1; 2; 3; 4; 5; 6.2; 9; 9.1; 9.2;

3. Welche Aspekte von Planungskultur benennen die Befragten?

3.1. Welche Motive und Ziele haben die Befragten im Prozess?

3.2. Welche Vorstellungen haben die Befragten?

zu

3.2.1. Inhalten der Planung

3.2.2. Entscheidungsprozessen (im Planungsprozess)

3.2.3. Demokratie

3.2.4. Plan als Artefakt

3.2.5. Einfluss der Beteiligung

3.3. Wie werden Standardisierungen beschrieben?

3.3.1. Entscheidungsfindungsprozesse

3.3.2. Muster in Handlungen und Kommunikation

In Interviewfragen 1; 1.1; 2; 4; 5; 6; 6.1; 6.2; 8; 9; 9.1; 9.2; 10; 11; 12

(nicht alle Fragen gehören zu allen Unterpunkten der Forschungsfrage, sondern ist nach Unterpunkten zu differenzieren)

4. Wie äußern sich die Befragten zu Hand-Offs (Schnittstellen)?

4.1. Wie beschreiben die Befragten Hand-Offs?

4.2. Wie beschreiben die Befragten die Filterung von Informationen / Planinhalten?

4.3. Wie beschreiben die Befragten die Handlungslogiken der Akteure?

(s. auch 3 & 2.1)

In Interviewfragen 8; 9; 9.1; 9.2; 10

A 4: EXPERT*INNENINTERVIEWS

Der Einfluss der Akteursperspektiven auf kommunikativ gestaltete Planungsprozesse

Divergenz und Konvergenz akteursspezifischer Handlungskulturen an den Schnittstellen partizipativer Planungsprozesse und ihr Einfluss auf die Planung

Interviewleitfaden BürgerInAktion* - Neues Hulsbergviertel in Bremen

[*für andere Expert*innen kontextbezogen leicht abgewandelt]

Intro: [5 min]

1. Seit wann verfolgst Du die Entwicklung des Neuen Hulsbergviertels?
2. Wie war Deine Vorstellung von diesem Beteiligungsverfahren am Anfang?

Akteure: [10-15 min]

- Kannst Du mir die am Planungsprozess beteiligten Akteure benennen? Kannst Du sie kurz notieren? (post-its)
- Kannst Du die Beziehungen zwischen diesen Akteuren benennen? (Pfeile und post-its)

*Die Darstellung kann während des Gesprächs noch weiter entwickelt oder korrigiert werden....
[in der Übersicht dargestellte Akteure im weiteren Verlauf „nachfragen“]*

Auslobung & Entwurf: [5-10 min]

Die BürgerInAktion hat sich nach der öffentlichen Präsentation der Entwürfe zusammen gefunden.

3. Kannst Du den Entwurf des Teams Lorenzen kurz beschreiben?
4. Wie hast Du das damals wahrgenommen: Fanden sich die Themen und Ergebnisse der Foren im städtebaulichen Entwurf wieder? Welche waren das?

Überarbeitung des Entwurfs (Rahmenplan): [10-20 min]

5. Welche Punkte sollten aus Sicht der BIA bei der Überarbeitung des Entwurfs zum Rahmenplan geklärt und festgelegt werden?
6. Wie hattest Du Dir wie hatten sich die Aktiven in der BürgerInAktion das weitere Vorgehen, nach der Erstellung der städtebaulichen Konzepte vorgestellt? (Entwürfe aus dem Gutachterverfahren)
7. Gab es konkrete Punkte aus den Foren, über die Deiner Meinung nach ein eindeutiger Konsens bestand und die bei der Überarbeitung des Entwurfs zum Rahmenplan noch integriert wurden? (Nutzungen, Gebäude, Grünflächen, Umweltaspekte, Verkehrsflächen...) Könntest Du sie beschreiben [Verweis auf Ergebnis Gutachterverfahren & Differenzen zu Auslobung im Entwurf / Öffentliche Meinung z.B. Neue Kinderklinik]
8. Wie hast Du die Weiterentwicklung des Entwurfs erlebt? Wie verliefen aus Sicht der BürgerInAktion die Abstimmungsprozesse?

8.1. Ist es für Dich nachvollziehbar woher die Anforderungen zur Überarbeitung des Entwurfs jeweils kamen? (SUBV, GEG, Gutachten, BIA, Foren, GENO, Finanzsenator; Lorenzen; zukünftige

Investoren).

Wer hat Deinem Eindruck nach, welche Anforderungen gestellt? (wenn möglich)

8.2. Zu welchen Themen gab es während des Überarbeitungsprozesses Konflikte? Und zwischen welchen Interessensgruppen bestehen diese?

- 9. Wie haben sich aus Sicht der BürgerInAktion die Einflussmöglichkeiten der Öffentlichkeit auf den Überarbeitungsprozess ausgewirkt? (Inhalte und Prozess)
Wie hast Du den Diskussionsprozess um den Rahmenplan erlebt?*

Entwurf B-Plan: [10-20 min]

10. Welche Punkte sollten aus Sicht der BIA im B-Plan geklärt und festgelegt werden?

11. Wie verlief die Übersetzung des Rahmenplans in den B-Plan?

11.1. Ist es für Dich nachvollziehbar woher die Anforderungen den Inhalten des B-Plans jeweils kamen? (SUBV, GEG, Gutachten, BIA, Foren, GENO, Finanzsenator; Lorenzen; zukünftige Investoren).

Wer hat Deinem Eindruck nach, welche Anforderungen gestellt? (wenn möglich)

11.2. Zu welchen Themen gab es während des Erarbeitungsprozesses Konflikte? Und zwischen welchen Interessensgruppen bestehen diese?

[die folgenden nur bei Bedarf: Je nachdem welche Akteure bereits aktiv benannt wurden. Im Interviewverlauf entscheiden, ob nur diese Akteure aufgegriffen werden oder ob eine gezielte Nachfrage sinnvoll erscheint]

11.3. Welche Rolle spielen Ansprüche und Beschlüsse der politischen Gremien (Beirat / Deputation)?

11.4. Hast Du eine Einschätzung dazu, welche Rolle haben Kriterien der Vermarktung eine Rolle bei der Gestaltung des B-Plans gespielt haben?

11.5. Wie gestaltete sich die Zusammenarbeit der BürgerInAktion mit GEG und SUBV?

11.6. Wer hat sonst noch auf die Gestaltung des B-Plans Einfluss genommen?

12. Welche Rolle hat die Öffentlichkeit für die Konkretisierung des B-Plans bisher gespielt?

13. Was soll Deiner Einschätzung nach auf/nach dem Forum am 26. Februar geschehen? Wie schätzt Du das aus Sicht BürgerInAktion ein?

Allgemeines: [5-15 min]

14. Wie würdest Du zusammenfassend die Rolle der BürgerInAktion im Prozess beschreiben?

15. Gibt es -Deiner Meinung nach - Themen, die im Planungsprozess bisher noch zu wenig behandelt wurden?

16. Wie würdest Du dir nach diesen Erfahrungen für zukünftige Planungen die Einbindung der Öffentlichkeit in den Planungsprozess wünschen?

17. Gibt es weitere konkrete Erfahrungen, die Du aus diesem Planungsprozess gewonnen hast?

Forschungsfrage 1:

[Akteursperspektiven: Erwartungen der Befragten an Planinhalte, Planungsprozess; Entscheidungsfindungsprozesse]

Welche Ziele verfolgen die Befragten (Person /BürgerInAktion) im Planungs- und Beteiligungsprozess?

Interviewfragen:

1. Seit wann verfolgst Du die Entwicklung des Neuen Hulsbergviertels?
2. Wie war Deine Vorstellung von diesem Beteiligungsverfahren am Anfang?
5. Welche Punkte sollten aus Sicht der BIA bei der Überarbeitung des Entwurfs zum Rahmenplan geklärt und festgelegt werden?
10. Welche Punkte sollten aus Sicht der BIA im B-Plan geklärt und festgelegt werden?
14. Wie würdest Du zusammenfassend die Rolle der BürgerInAktion im Prozess beschreiben?
15. Gibt es -Deiner Meinung nach - Themen, die im Planungsprozess bisher noch zu wenig behandelt wurden?

Forschungsfrage 2:

[Akteursperspektiven: Selbstdefinitionen; Zuschreibung von Eigenschaften anderer Akteure; Beschreibung Interaktion aus Sicht der Befragten // Schnittstellen: Wahrnehmung aus Sicht der Befragten, Beschreibung von eigenen Handlungsoptionen]

Welche Akteure wirken auf den Planungsprozess ein?

Wie sind deren Beziehungen zueinander?

Welche Themen bringen sie in den Planungsprozess ein?

Interviewfragen:

Akteure:

- Kannst Du mir die am Planungsprozess beteiligten Akteure benennen? Kannst Du sie kurz notieren? (post-its)
- Kannst Du die Beziehungen zwischen diesen Akteuren benennen? (Pfeile und post-its)

7. Gab es konkrete Punkte aus den Foren, über die Deiner Meinung nach ein eindeutiger Konsens bestand und die bei der Überarbeitung des Entwurfs zum Rahmenplan noch integriert wurden? (Nutzungen, Gebäude, Grünflächen, Umweltaspekte, Verkehrsflächen...) Könntest Du sie beschreiben

[Verweis auf Ergebnis Gutachterverfahren & Differenzen zu Auslobung im Entwurf / Öffentliche Meinung z.B. Neue Kinderklinik]

8. Wie hast Du die Weiterentwicklung des Entwurfs erlebt? Wie verliefen aus Sicht der BürgerInAktion die Abstimmungsprozesse?

a. Ist es für Dich nachvollziehbar woher die Anforderungen zur Überarbeitung des Entwurfs jeweils kamen? (SUBV, GEG, Gutachten, BIA, Foren, GENO, Finanzsenator; Lorenzen; zukünftige Investoren). Wer hat Deinem Eindruck nach, welche Anforderungen gestellt? (wenn möglich)

b. Zu welchen Themen gab es während des Überarbeitungsprozesses Konflikte? Und zwischen welchen Interessensgruppen bestehen diese?

9. Wie haben sich aus Sicht der BürgerInAktion die Einflussmöglichkeiten der Öffentlichkeit auf den Überarbeitungsprozess ausgewirkt? (Inhalte und Prozess)

Wie hast Du den Diskussionsprozess um den Rahmenplan erlebt?

11. Wie verlief die Übersetzung des Rahmenplans in den B-Plan?

a. Ist es für Dich nachvollziehbar woher die Anforderungen den Inhalten des B-Plans jeweils kamen? (SUBV, GEG, Gutachten, BIA, Foren, GENO, Finanzsenator; Lorenzen; zukünftige Investoren). Wer hat Deinem Eindruck nach, welche Anforderungen gestellt? (wenn möglich)

- b. *Zu welchen Themen gab es während des Erarbeitungsprozesses Konflikte? Und zwischen welchen Interessensgruppen bestehen diese?*
[die folgenden nur bei Bedarf: Je nachdem welche Akteure bereits aktiv benannt wurden. Im Interviewverlauf entscheiden, ob nur diese Akteure aufgegriffen werden oder ob eine gezielte Nachfrage sinnvoll erscheint]
- c. *Welche Rolle spielen Ansprüche und Beschlüsse der politischen Gremien (Beirat / Deputation)?*
- d. *Hast Du eine Einschätzung dazu, welche Rolle haben Kriterien der Vermarktung eine Rolle bei der Gestaltung des B-Plans gespielt haben?*
- e. *Wie gestaltete sich die Zusammenarbeit der BürgerInAktion mit GEG und SUBV?*
- f. *Wer hat sonst noch auf die Gestaltung des B-Plans Einfluss genommen?*
- 12. *Welche Rolle hat die Öffentlichkeit für die Konkretisierung des B-Plans bisher gespielt?*
- 14. *Wie würdest Du zusammenfassend die Rolle der BürgerInAktion im Prozess beschreiben?*

Forschungsfrage 3:

[Akteursperspektiven: Erwartungen der Befragten an Planinhalte; Zuschreibung von Eigenschaften des Plan]

Welche Erwartungen haben die Befragten an die Planinhalte? (Themen und Maß der Regulierung und Gestaltung durch den Plan)

Interviewfragen:

- 3. *Kannst Du den Entwurf des Teams Lorenzen kurz beschreiben?*
- 5. *Welche Punkte sollten aus Sicht der BIA bei der Überarbeitung des Entwurfs zum Rahmenplan geklärt und festgelegt werden?*
- 10. *Welche Punkte sollten aus Sicht der BIA im B-Plan geklärt und festgelegt werden?*

Forschungsfrage 4:

[Akteursperspektiven: Erwartungen der Befragten an Planungsprozess; Entscheidungsfindungsprozesse; Selbstdefinitionen // Schnittstellen: Wahrnehmung aus Sicht der Befragten, Beschreibung von eigenen Handlungsoptionen]

Wie erlebt die BIA den Verlauf des Planungsprozesses?

Interviewfragen:

- 2. *Wie war Deine Vorstellung von diesem Beteiligungsverfahren am Anfang?*
- 6. *Wie hattest Du Dir wie hatten sich die Aktiven in der BürgerInAktion das weitere Vorgehen, nach der Erstellung der städtebaulichen Konzepte vorgestellt? (Entwürfe aus dem Gutachterverfahren)*
- 8. *Wie hast Du die Weiterentwicklung des Entwurfs erlebt? Wie verliefen aus Sicht der BürgerInAktion die Abstimmungsprozesse?*
 - a. *Ist es für Dich nachvollziehbar woher die Anforderungen zur Überarbeitung des Entwurfs jeweils kamen? (SUBV, GEG, Gutachten, BIA, Foren, GENO, Finanzsenator; Lorenzen; zukünftige Investoren).*
Wer hat Deinem Eindruck nach, welche Anforderungen gestellt? (wenn möglich)
 - b. *Zu welchen Themen gab es während des Überarbeitungsprozesses Konflikte? Und zwischen welchen Interessensgruppen bestehen diese?*
- 9. *Wie haben sich aus Sicht der BürgerInAktion die Einflussmöglichkeiten der Öffentlichkeit auf den Überarbeitungsprozess ausgewirkt? (Inhalte und Prozess)*
Wie hast Du den Diskussionsprozess um den Rahmenplan erlebt?
- 11. *Wie verlief die Übersetzung des Rahmenplans in den B-Plan?*
 - a. *Ist es für Dich nachvollziehbar woher die Anforderungen den Inhalten des B-Plans jeweils kamen? (SUBV, GEG, Gutachten, BIA, Foren, GENO, Finanzsenator; Lorenzen; zukünftige Investoren).*

Wer hat Deinem Eindruck nach, welche Anforderungen gestellt? (wenn möglich)

b. Zu welchen Themen gab es während des Erarbeitungsprozesses Konflikte? Und zwischen welchen Interessensgruppen bestehen diese?

[die folgenden nur bei Bedarf: Je nachdem welche Akteure bereits aktiv benannt wurden. Im Interviewverlauf entscheiden, ob nur diese Akteure aufgegriffen werden oder ob eine gezielte Nachfrage sinnvoll erscheint]

c. Welche Rolle spielen Ansprüche und Beschlüsse der politischen Gremien (Beirat / Deputation)?

d. Hast Du eine Einschätzung dazu, welche Rolle haben Kriterien der Vermarktung eine Rolle bei der Gestaltung des B-Plans gespielt haben?

e. Wie gestaltete sich die Zusammenarbeit der BürgerInAktion mit GEG und SUBV?

f. Wer hat sonst noch auf die Gestaltung des B-Plans Einfluss genommen?

12. Welche Rolle hat die Öffentlichkeit für die Konkretisierung des B-Plans bisher gespielt?

13. Was soll Deiner Einschätzung nach auf/nach dem Forum am 26. Februar geschehen? Wie schätzt Du das aus Sicht BürgerInAktion ein?

14. Wie würdest Du zusammenfassend die Rolle der BürgerInAktion im Prozess beschreiben?

Forschungsfrage 5:

[Akteursperspektiven: Erwartungen der Befragten an Planungsprozess; Entscheidungsfindungsprozesse; Demokratievorstellung // Schnittstellen: Wahrnehmung aus Sicht der Befragten, Beschreibung von eigenen Handlungsoptionen]]

Wie sehen die Vorstellungen der BIA zur Einbindung der Öffentlichkeit aus?

7. Gab es konkrete Punkte aus den Foren, über die Deiner Meinung nach ein eindeutiger Konsens bestand und die bei der Überarbeitung des Entwurfs zum Rahmenplan noch integriert wurden? (Nutzungen, Gebäude, Grünflächen, Umweltaspekte, Verkehrsflächen...) Könntest Du sie beschreiben

[Verweis auf Ergebnis Gutachterverfahren & Differenzen zu Auslobung im Entwurf / Öffentliche Meinung z.B. Neue Kinderklinik]

9. Wie haben sich aus Sicht der BürgerInAktion die Einflussmöglichkeiten der Öffentlichkeit auf den Überarbeitungsprozess ausgewirkt? (Inhalte und Prozess)

Wie hast Du den Diskussionsprozess um den Rahmenplan erlebt?

12. Welche Rolle hat die Öffentlichkeit für die Konkretisierung des B-Plans bisher gespielt?

13. Was soll Deiner Einschätzung nach auf/nach dem Forum am 26. Februar geschehen? Wie schätzt Du das aus Sicht BürgerInAktion ein?

14. Wie würdest Du zusammenfassend die Rolle der BürgerInAktion im Prozess beschreiben?

16. Wie würdest Du dir nach diesen Erfahrungen für zukünftige Planungen die Einbindung der Öffentlichkeit in den Planungsprozess wünschen?

17. Gibt es weitere konkrete Erfahrungen, die Du aus diesem Planungsprozess gewonnen

Anhang B: Weitere Veröffentlichungen

ARTIKEL 0.1

WOLFF, A. (2013). WAS BEWIRKT BETEILIGUNG? NEUES HULSBERGVIERTEL IN BREMEN. Veröffentlicht in: pnd online, 8(2/3), 1–9. http://archiv.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/2-3_2013/pndonline_2-3_2013_ebook_neu.pdf

Was bewirkt Beteiligung? – Neues Hulsbergviertel in Bremen



Almut Wolff ist Architektin und seit 2002 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachbereich Architektur der Jade Hochschule in Oldenburg, u.a. tätig in der Lehre und Forschung im Fachgebiet Städtebau. Seit 2011 begleitet sie das Beteiligungsverfahren zum Neuen Hulsbergviertel in Bremen.

Seit 2011 findet in Bremen ein offenes Beteiligungsverfahren zur Entwicklung des Neuen Hulsbergviertels statt. Bereits vor der Auslobung des Gutachterverfahrens werden in öffentlichen Foren Planungskriterien entwickelt. Dieser Prozess wurde von Beginn an im Rahmen eines Forschungsvorhabens am Fachbereich Architektur der Jade Hochschule begleitet. Die begleitende Untersuchung beschäftigt sich mit den Fragen:

Welche Wirkung hat eine so frühe Beteiligung auf den städtebaulichen Entwurf? Wie verlaufen die Kommunikationswege, von den Beteiligungsforen bis zum Auftrag für die Planer? Welche anderen Wirkungen hat die frühe Beteiligung?

Die Untersuchung erfolgt mit Hilfe von teilnehmender Beobachtung, Dokumentenauswertung sowie Interviews mit Teilnehmern der Beteiligungsforen.

Bürgerbeteiligung wird in planungstheoretischen Betrachtungen mit der Erwartung verknüpft, dass in einem kooperativen Planungsprozess ein Resultat entsteht, in dem die Kriterien aller beteiligten Akteure in einen transparenten Aushandlungsprozess einbezogen worden sind. (HEALEY, 1997, S.237–238)

In der Praxis bleibt jedoch häufig unklar, worin genau die Wirkung der Bürgerbeteiligung bestand. Als unmittelbare Wirkung ist sicher die Ähnlichkeit der städtebaulichen Umsetzung zu den formulierten Ergebnissen der Beteiligung zu betrachten. Aber wie werden diese Ergebnisse den Planern kommuniziert? Und welche Rolle spielen andere Effekte, wie die im Prozess entstehende Identifikation der Beteiligten mit »ihrem« Stadt-

raum? (vgl. SELLE et al., 2000, S.190–192)

Diesen Fragen wird im Folgenden am Beispiel des Beteiligungsverfahrens zur Entwicklung des Neuen Hulsbergviertels in Bremen nachgegangen. Im Rahmen einer Begleitforschung zur Entwicklung des Neuen Hulsbergviertels wurde das Beteiligungsverfahren anhand von Interviews, teilnehmender Beobachtung und Dokumentenauswertungen analysiert. Ziel des Forschungsvorhabens ist die Untersuchung der kommunikativen Schnittstellen zwischen Beteiligungsergebnissen und professioneller Planung. Was passiert, wenn ein städtebaulicher Entwurf ins Verfahren eingeführt wird?

Häufig beginnt der Beteiligungsprozess erst dann, wenn ein städtebaulicher Entwurf vorliegt. Bei der Entwicklung des Neuen Hulsbergviertels geschieht dies bereits vor der Auslobung eines städtebaulichen Gutachterverfahrens. Daher kann diese erste Schnittstelle hier systematisch untersucht werden, indem der Prozess vor und nach der Erstellung des städtebaulichen Entwurfes betrachtet wird.

In diesem »Werkstattbericht« werde ich der Frage nachgehen, wie sich eine so frühzeitige Beteiligung im städtebaulichen Entwurf abbilden kann und wie die Ergebnisse der Beteiligung bis hin zur Auslobung und Juryentscheidung kommuniziert werden. Auch stellte sich die Frage, welche weiteren Wirkungen das Beteiligungsverfahren und seine Kommunikationsprozesse haben.

Wie hat sich das Beteiligungsverfahren zum Neuen Hulsbergviertel entwickelt?

Die Planung eines neuen Quartiers auf dem ehemaligen Krankenhausgelände des Klinikums Bremen Mitte ist bereits seit 2004 ein Thema in der Lokalpresse und der öffentlichen Diskussion. Das Klinikum wird sich auf einen kompakteren Neubau zurückziehen. Voraussichtlich 2016 werden dadurch rund 14 ha Fläche für die Entwicklung eines neuen Stadtquartiers zur Verfügung stehen. Das Gebiet liegt innenstadtnah in der »Östlichen Vorstadt« im Ortsteil Hulsberg. Es grenzt u.a. an die Ortsteile Ostertor und Steintor an. Diese Ortsteile werden in Bremen als »Das Viertel« bezeichnet. Mit seiner Mischung aus Wohnen, Kleingewerbe, Handel und Kulturinstitutionen ist es einer der beliebtesten und lebendigsten Stadtteile Bremens.

Die Chance, ein nutzungsgemischtes Quartier in dieser begehrten Wohnlage gestalten zu können, weckt hohe Erwartungen. Ein wichtiger Aspekt in der öffentlichen Diskussion ist dabei das Spannungsfeld zwischen der politischen Forderung nach Schaffung bezahlbaren Wohnraums und ökonomischen Erwägungen zur angestrebten Gegenfinanzierung des Klinikneubaus durch den Verkauf der freierwerdenden Flächen.

Der Ortsbeirat Östliche Vorstadt nahm von Anfang an eine aktive Rolle ein und formulierte Ziele für die Entwicklung des Gebietes. Bereits zu diesem Zeitpunkt wurde der Wunsch nach einer breiten Bürgerbeteiligung formuliert. Ab 2006 fanden mehrere öffentliche Informationsveranstaltungen und

ein Planungsworkshop statt. Auch eine Änderung von Flächennutzungsplan und Bebauungsplan traten bereits 2007 in Kraft.

Die Gestaltung des Quartiers nahm im Jahr 2010 einen neuen Anlauf, nachdem die senatseigene Gesellschaft zur Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG (GEG) gegründet wurde. Im Dezember 2010 wurde von der Bremer Stadtbürgerschaft ein Beschluss zur Entwicklung des Quartiers gefasst. Als wesentliche Ziele wurden formuliert: Die Errichtung eines nutzungsgemischten Quartiers für Wohnen und nicht störendes Gewerbe unter Berücksichtigung ökologischer Belange für Bau, Verkehr und Energie sowie das Ermöglichen einer Vielfalt von Wohn- und Eigentumsformen, Projekten gemeinschaftlichen Wohnens und zukunftsweisender Wohntypen. Der Beschluss beinhaltet des Weiteren den Auftrag zu einem Beteiligungsverfahren, das über den Beitrag zu dem konkreten Projektvorhaben hinaus Erfahrungen für weitere Projekte nutzbar macht (vgl. BREMISCHE BÜRGERSCHAFT, 2010, S.2).

Die Grundstückentwicklungsgesellschaft (GEG) und der Senator für Bauen Umwelt und Verkehr (SUBV) organisieren seither die Durchführung der Beteiligung.

Das Beteiligungsverfahren wurde ab 2011 durch zwei Auftaktveranstaltungen vorbereitet. Hier wurde einerseits informiert, andererseits wurden aber auch Vereinbarungen zur Gestaltung und Form der Beteiligung getroffen.

In vier öffentlichen Foren wurden von September 2011 bis Februar 2012 die Themen »städtebauliche Einbindung«, »Mobilität, öffentlicher Raum und Natur«, »Wie gestaltet man ein gemischtes Quartier?« [Nutzungsmischung und soziale Mischung] sowie »Nachhaltige Versorgung und Gebäudebestand« behandelt. Im März 2012 wurde in einem weiteren öffentlichen Forum eine Zwischenbilanz gezogen.

Eine Website mit aktuellen Informationen, Ankündigungen und umfangreichen Downloadmaterialien dokumentiert das Beteiligungsverfahren und den Planungsprozess. Parallel zu den öffentlichen Foren wurden auch einzelne Elemente der aufsuchenden Beteiligung eingesetzt. Unter dem Titel »Geniale Orte für Jugendliche« fand ein Jugendbeteiligungsprojekt an zwei Schulen in der Umgebung des Gebietes statt. Die Ergebnisse wurden im Forum präsentiert und der Auslobung beigelegt. Mit weiteren Grup-

pen wie z.B. dem Bremer Rat für Integration fanden Gespräche statt.

Im Mai 2012 wurde von GEG und SUBV ein städtebauliches Gutachterverfahren mit drei beteiligten Büros ausgelobt. Die Ergebnisse der Beteiligungsforen flossen in Form einer dokumentierten Zwischenbilanz in die Auslobungsunterlagen ein. Auch das Rückfragenkolloquium und zwei Präsentationen wurden in öffentlichen Veranstaltungen durchgeführt.

Im Januar 2013 wurde von einer 42-köpfigen Jury ein Entwurf zur weiteren Bearbeitung ausgewählt. Das Beteiligungsverfahren wurde im Juni 2013 fortgesetzt. Der Entwurf wird in dieser zweiten Phase der Beteiligung als Rahmenplan weiterentwickelt und so zur Grundlage für den Bebauungsplan werden.

Wie erfolgte die wissenschaftliche Begleitung?

Durch eine regelmäßige Teilnahme an Veranstaltungen sowie durch Recherche in Tageszeitungen, der Fachpresse und Internet wird der Prozess beobachtet und dokumentiert. Eine besondere Rolle spielt die inhaltliche Analyse der auf der Website Neues-Hulsberg eingestellten Materialien.

Kernbereich der Untersuchung sind jedoch Interviews mit Akteuren im Beteiligungsprozess. Auf der Grundlage explorativer Interviews, die im Rahmen eines studentischen Projektes zu diesem Thema durchgeführt wurden, wurde ein Interviewleitfaden entwickelt, mit dem 12 qualitative Interviews durchgeführt wurden. Befragt wurden Akteure, die in unterschiedlichem Umfang an den Foren teilgenommen hatten; einige von ihnen waren an der Jury oder der Erstellung der Zwischenbilanz beteiligt oder auch in die Organisation der Foren eingebunden. Zeitlich waren die Befragungen im Jahr 2012 zwischen dem Rückfragenkolloquium des Gutachterverfahrens und der Zwischenpräsentation der Entwürfe angesiedelt. Eine weitere Interviewreihe wird, nach Möglichkeit mit den gleichen Interviewpartnern, nach Abschluss des Gutachterverfahrens und Fortsetzung der Beteiligung im Juni 2013 erfolgen.

Folgende Fragen wurden in den Interviews fokussiert: Was ist – in dieser frühen Phase – die Motivation zur Teilnahme am Beteiligungsverfahren? Wie beschreiben die Beteiligten die behandelten Themen, Konflikte und den hergestellten Konsens? Wie werden die diskutierten Themen aus Sicht der Beteiligten inhaltlich gewichtet? Und: Wie sehen

die Erwartungen der Beteiligten an den Entwurf aus?

Der im Gutachterverfahren entstandene Entwurf kann – als erster Schritt – die Wirkung der Beteiligung abbilden. Darum wurde in der ersten Interviewreihe nach den im Vorhinein formulierten Erwartungen der Beteiligten an die Entwurfsergebnisse gefragt. In der zweiten Interviewreihe wird es um deren Einschätzung der inhaltlichen Wirkung der Beteiligung nach der Präsentation der Entwurfsergebnisse gehen.

Die Transkripte der Interviews wurden inhaltsanalytisch ausgewertet (MAYRING, 2000). Entsprechend dem Interviewleitfaden wurden Motive, Ziele, Themen, Konflikte, Konsenspunkte, Erwartungen an die Umsetzung des Konsenses im Plan sowie Wünsche zu Anregungen durch die Planer genannt. Aus diesem so vorstrukturierten Material ergaben sich die 6 titelgebenden Themen der Foren als strukturierende Kategorien. Ein weiteres Thema mit besonderer Relevanz für die Befragten waren die wirtschaftlichen Interessenskonflikte.

Die zentralen Themen der Interviews:

- Städtebauliche Einbindung
- Mobilität
- Freiraum
- Nutzungsmischung und soziale Mischung
- Bestandsgebäude
- Nachhaltige Versorgung
- Wirtschaftliche Interessenskonflikte

Parallel hierzu und in der gleichen Methodik fand die Auswertung der Dokumente statt. Der Weg der »Dokumentation« der Ergebnisse und deren Einfluss auf den Entwurf wurden anhand folgender Dokumente nachverfolgt:

- Protokolle der 4 Foren
- Zwischenbilanz der Foren
- Resümee der Foren
- Auslobungsunterlagen für das städtebauliche Gutachterverfahren
- Bericht der Vorprüfung für das städtebauliche Gutachterverfahren
- Protokoll der Jury zur Entscheidung des städtebaulichen Gutachterverfahrens

Wie bilden sich die Ergebnisse der Foren in den städtebaulichen Entwürfen ab?

Der systematische Vergleich der Ergebnisse aus den Foren bis hin zum Juryprotokoll mit den Entwürfen im Gutachterverfahren

zeigt, dass die Themen und Ergebnisse Eingang in die Entwürfe finden, dies jedoch in unterschiedlichem Maße. Gleichzeitig ist die Konkretion der Ergebnisse nicht sehr hoch. Damit ist auch deren Abbild im Plan eher in allgemeiner beschriebenen Qualitäten zu fassen.

Die Informationen werden bis zur Kommunikation an die Planungsbüros wiederholt »gefiltert«. Dieser Filterungsprozess durchläuft mehrere Stufen und wird von einer Vielzahl von Akteuren, die in die einzelnen Phasen eingebunden sind, bestimmt.

Jeder Arbeitsschritt filtert erneut die Information, die in den Auftrag an die Planer einfließen kann. Dieser Weg der Information setzt sich weiter fort bis in die Entscheidung der Jury. Daher war die Analyse der Dokumente ein wichtiger Schritt für das Verständnis der Wirkung der Beteiligung.

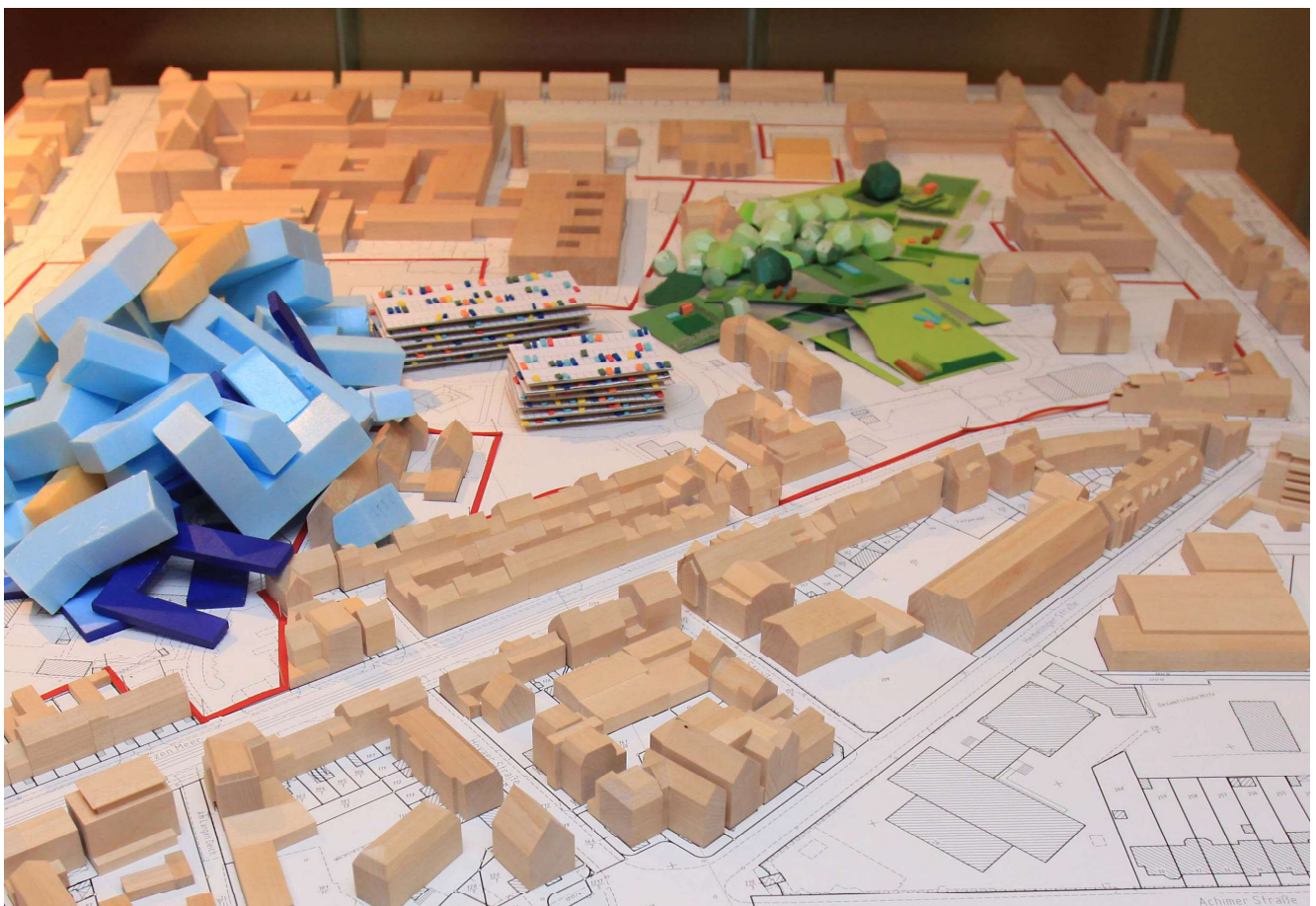
Auch für die Auswertung der Dokumente ergaben sich aus dem Aufbau der Texte als strukturierende Kategorien die 6 titelgebenden Themen der Foren (s. oben) ergänzt durch das Thema immobilienwirtschaftliche Aspekte. Anhand dieser Kategorien wurde die

Abbildung der Ergebnisse der Foren in den unterschiedlichen Dokumenten analysiert. Als Ergebnisse der Foren werden hier die dokumentierten Konsenspunkte und offenen Fragen betrachtet.

■ **Städtebauliche Einbindung:** Das Thema ist in allen Dokumenten mit drei Aspekten zu finden: Der Wunsch nach der Schaffung einer Einbindung in das fußläufige Wegenetz der Umgebung, das Ziel, die Altbauten als identitätsstiftendes Element für das neue Quartier zu nutzen sowie durch die Gestaltung der Freiflächen eine »grüne Vernetzung« mit der Umgebung zu erreichen. Auch in den Juryprotokollen werden die Qualitäten des jeweiligen Entwurfes an diesen Themen beschrieben.

■ Die Umsetzung des **Mobilitätskonzeptes** ist ein wesentliches Kriterium der Vorprüfung und im Juryprotokoll. Untersucht wird, ob der Entwurf dem Ziel eines autoarmen Quartiers gerecht wird. Das Forum hat hier nur allgemeine Ziele formuliert. Diese befinden sich allerdings in einer impliziten Übereinstimmung mit den Vorschlägen eines Mobilitätskonzeptes im Gutachten, das

Das Neue Hulsbergviertel als Bausatz: Wie entsteht aus Bebauung, Freiräumen und Verkehrsflächen ein neues Quartier?
Foto: Walter Gerbracht



konkrete Anhaltspunkte für die Verkehrsplanung liefert. In der Vorprüfung wird eine Abweichung der Entwürfe von den Annahmen des Gutachtens festgestellt. Die Stellplatzzahlen entsprechen in allen Entwürfen (in unterschiedlichem Maße) nicht ganz den Vorgaben der Auslobung.

■ **Freiraum** in Bezug auf Umfang, Qualität und Einbettung in das Gebiet sowie der Erhalt von Bäumen spielen in der Auslobung aber auch in der Vorprüfung und im Protokoll der Jury eine wesentliche Rolle. Die Qualitäten des jeweiligen Entwurfes werden an diesen Themen beschrieben.

■ Eine **Nutzungsmischung** war Konsens der Foren. Die Kleinteiligkeit und das Maß waren jedoch als offene Frage formuliert. Das Maß der Nutzungsmischung wurde in der Vorprüfung nach den Kriterien der Immobilienwirtschaft und des Stellplatzbedarfes bewertet.

■ Die **soziale Mischung** wurde in den Foren häufig angesprochen, war aber subsumiert unter dem Titel »Wie gestaltet man ein gemischtes Quartier?« Sie wurde immer im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Aspekten und Forderungen an die Politik diskutiert. Sie zu erreichen war Konsens. Es wurden allerdings keine Eckdaten formuliert. Dennoch findet die Aussage Eingang in die Auslobung: *»Das neu entstehende Quartier soll auch im Hinblick auf seine künftigen Bewohner ein gemischtes Quartier werden. Es ist politischer Wille und auch in den bisherigen Bürgerforen ausdrücklich formuliert worden, dass Menschen mit unterschiedlichen sozialen und kulturellen Hintergründen hier einen Ort zum Wohnen finden. Unter anderem soll die vorgeschlagene städtebauliche Struktur auch die Realisierung von kostengünstigem Wohnraum ermöglichen.«* (GEG & SUBV, 2012a, S.14)

Vorprüfung und Jury können hier ohne feststehende Kriterien keine klare Bewertung treffen. Zum Teil finden sich Hinweise in den Passagen zur Nutzungsmischung oder zur Möglichkeit hoher baulicher Dichte, aus denen sich indirekte Rückschlüsse ziehen lassen können.

■ Die **Bestandsgebäude** werden in allen Dokumenten thematisiert. Sie sollen als identitätsstiftende Elemente erhalten werden. Die Ergebnisse des Gutachtens werden auf den Foren nicht infrage gestellt. Aber es wird das Ziel formuliert, durch fantasievolle Lösungen zur Nachnutzung eventuell noch einige zusätzliche Gebäude zu erhalten. Diese Aspekte werden auch in der Vorprüfung und im Protokoll der Jury wieder aufgenommen.

■ Das Thema **Nachhaltigkeit in Bezug auf Energieversorgung und Wasserwirtschaft** finden sich als grundsätzliche Statements aus dem Forum in der Auslobung wieder. Dies wird ergänzt durch die Gutachten. In der Vorprüfung werden die Möglichkeiten des nachhaltigen Wassermanagements auf den Freiflächen geprüft. Im Protokoll der Jury findet sich hier kein eindeutiger Bezug auf das Thema.

■ **Immobilienwirtschaftliche Aspekte** ziehen sich wegen der schwierigen Rahmenbedingungen wie ein roter Faden durch alle Foren. Sie werden in den Foren als Hintergrundwissen erläutert. In den Foren wird vermittelt, welches die »Stellschrauben« sind, die dazu beitragen können »bezahlbaren Wohnraum« zu ermöglichen: Bauliche Dichte, kleinteilige Grundstücke, Nutzungsmix, Nebeneinander hochpreisiger und günstigerer Flächen, Abwägung der Wirtschaftlichkeit bei Umnutzung der Altbauten. Eine immobilienwirtschaftliche Stellungnahme ist Teil der Vorprüfung (vgl. HÜBSCHEN|KNIGGE ARCHITEKTEN GESELLSCHAFT, 2013, S.49-50 (S.I-3 Anlage 3)).

Wie beschreiben die Befragten den bisherigen Prozess und seine Ergebnisse?

Die Befragten griffen in den Interviews alle titelgebenden Themen der Foren als strukturierende Kategorien auf: Städtebauliche Einbindung, Mobilität, Freiraum, Bestandsgebäude, Nachhaltige Versorgung, Nutzungsmischung und soziale Mischung. Diese werden mit unterschiedlicher Gewichtung und Konkretion bei den Themen, Konflikten und Konsenspunkten beschrieben. Besonders zu den Punkten Mobilität, Freiraum und Bestandsgebäude werden von vielen Gesprächspartnern Erwartungen an den städtebaulichen Entwurf formuliert, die auf der Wahrnehmung des in den Foren gefundenen Konsenses basieren. Konflikte werden von den Befragten zumeist bei den Details der Umsetzung oder bei der Entscheidungsfindung in Abwägungsprozessen zwischen den einzelnen Aspekten vermutet.

Auffallend ist jedoch, dass die Themenbereiche soziale Mischung und wirtschaftliche Interessenskonflikte im Diskurs über die Entwicklung des Neuen Hulsbergviertels für die Forumsteilnehmer eine sehr große Rolle spielen. Zu diesem Themenfeld äußern sich alle Interviewpartner; häufig auch in umfangreichen und komplexen Abwägungen unterschiedlicher Faktoren.

Da die Auseinandersetzung der Beteiligten mit der Komplexität des Planungsprozesses, aus meiner Sicht, eine wesentliche Wirkung der Beteiligung darstellt, möchte ich in diesem Beitrag gezielt auf die Aspekte der sozialen Mischung und der wirtschaftlichen Interessenskonflikte eingehen.

Kern der Auswertung ist die Betrachtung der genannten Themen, Konsenspunkte und Konflikte. In einem Ausblick wird es um die Erwartungen an den Entwurf gehen.

Welches sind die Motive und Ziele zur Teilnahme an den Foren?

Die Foren waren mit einer konstanten Teilnahme von 100-200 Personen gut besucht. (vgl. GEG & SUBV, 2012b, S.3) Dies ist insofern bemerkenswert, da die auf den Foren behandelten Themen aufgrund der frühen Planungsphase mit einer relativ großen Abstraktion behandelt werden mussten. Dies führt normalerweise zu einem eher geringen Interesse. (vgl. BMVBS, 2012, S.15)

Diese Ausgangslage macht es interessant zu erfragen, welches die Motive der Interviewpartner zur Teilnahme an den Foren sind und welche Ziele sie verfolgen.

Der Wohnort in der Nachbarschaft des Gebietes ist ein häufig genanntes Motiv. Bei Vielen trägt auch ein allgemeines Interesse aufgrund beruflicher Beschäftigung mit Themen wie Planung, Seniorenwohnen, Mediation zur Motivation bei. Manchmal ist auch die berufliche Einbindung in die Planung das Motiv zur Teilnahme.

Aber auch das Interesse, die Möglichkeiten der Mitwirkung am Neuen Hulsbergviertel aktiv nutzen zu können, motiviert. Dies trifft sich auch bei Einigen mit dem Interesse, dort zu einem späteren Zeitpunkt zu leben und so die Chance zu haben, das eigene Quartier zu gestalten.

Die Ziele, die die Interviewpartner in den Foren vertreten wollten, waren meistens relativ allgemein gehaltene Vorstellungen wie: Den grünen Charakter erhalten, soziale und Nutzungsmischung – ähnlich der in den umliegenden Quartieren – erreichen oder die Interessen von Jugendlichen im Quartier vertreten. Das Eintreten für bezahlbaren Wohnraum oder barrierefreies Wohnen wurden sowohl als allgemeine Zielvorstellungen genannt als auch zur Sicherung des eigenem Wohnwunsches.

Thema, Konsens und Konflikt: Die soziale Mischung des Neuen Hulsbergviertels

Wie ein gemeinsames Leitbild wird das Thema soziale Mischung von allen Befragten als wichtiges Thema erwähnt. »Also die Vision ist, dass es bunt ist, dass es vielfältig ist, dass das Leben und Gewerbe oder Projekte dort ihren Raum haben dass es erschwinglich ist da zu wohnen, das finde ich ganz wichtig. [...] Also vielfältig, bunt, erschwinglich.« (INTERVIEW IC_02; 2012; Abs.90)

Ein sehr wichtiger Aspekt der sozialen Mischung ist das Entstehen bezahlbaren Wohnraums. Aber auch die Vielfalt wird benannt, diese wird häufig beschrieben durch das Miteinander verschiedener Altersstufen bzw. Lebensphasen: Jugendliche, Studenten, Familien, ältere Menschen.

Diese Beschreibungen beziehen sich oft auf die gewünschte Ähnlichkeit mit dem »Viertel«: »Dass es eben auch nicht der geleckte und saubere Stadtteil sein muss, sondern genau die Kanten, Probleme, Zerwürfnisse, Aufreger, Harmonien, schöne kleine ruhige Orte, all das haben muss, was man in den umgrenzenden Quartieren auch vorfindet. Aber eben nicht das wird, was man sonst so als gängiges Neubaugebiet kennt.« (INTERVIEW IA_05; 2012; Abs.23)

In sehr vielen Interviews wird betont, dass es sowohl ein Konsenspunkt als auch ein Konfliktpunkt ist. Denn trotz des angenommenen Konsenses zu diesem Thema, äußern viele Interviewpartner Bedenken, ob sich dieser Konsens aufrechterhalten lässt.

»Und es gibt einen gewissen Konsens natürlich über [...] diese Ziele der Quadratmeterpreise und Durchmischung und keine hohe Verdichtung, aber da bestehen ja schon in dem, was ich jetzt gesagt hab, schon Widersprüche. Also in sich. Von daher ist jetzt ein Konsens zwar irgendwie da, aber das wird nicht lange halten.« (INTERVIEW IA_01; 2012; Abs.42)

Einerseits wird die Unterstützung der Koordinatoren des Planungsverfahrens für den Konsens zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums nicht in Zweifel gezogen. Dennoch wird das Thema immer in Bezug zu den finanziellen Grenzen der »knappen Kassen« in Bremen gesetzt. In diesem Sinne wird das Thema als Konflikt in der Schwebe mit ungewissem Ausgang beschrieben.

»Es gibt den Konsens, dass da nicht nur gewohnt wird, sondern auch gearbeitet und gelebt wird, also [...] Vielfältigkeit, verschiedene Lebensformen [...] Und der Konsens auch, aber da wissen auch alle Beteiligten, dass das mit das Schwierigste ist, glaube ich, das so zu gestalten, dass man da auch sozialen Wohnungsbau hat, dass das eine Möglichkeit ist für Leute mit wenig Geld da auch sich in Genossenschaften einzukaufen und so. Das wünschen sich alle, aber ich glaube, das wird mit das Schwierigste werden.« (INTERVIEW IA_04; 2012; Abs.30)

Die Präsenz des Themas zeigt sich auch daran, dass alle Interviewpartner über die zu erwartenden **wirtschaftlichen Interessenskonflikte** sprechen.

Auch jenseits des politischen Zieles, in Bremen bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, liegt hier ein großes Konfliktpotential insbesondere für interessierte Baugruppen. Deren Interesse steht und fällt mit der Finanzierbarkeit des Wohnraums für ihr Projekt.

Aus der Verknüpfung dieser Interessen mit dem Wissen um die angestrebte Gegenfinanzierung des Klinikneubaus durch den Grundstücksverkauf leiten viele Interviewpartner die Frage der Grundstücksvermarktung als zentralen Punkt des Konfliktes ab.

Dies wird jedoch gleichzeitig als erwartbarer Aushandlungsprozess angesehen: »Da wird's Konflikte geben. Aber das geht auch nicht ohne Konflikte.« (INTERVIEW IC_01; 2012; Abs.87)

Die Interviewpartner suchen selbst engagiert nach Lösungswegen. Und stellen beispielsweise Überlegungen an, dass eine Vermarktungsstrategie vorbereitet werden muss, um am Ende eine soziale Mischung zu erreichen. Oder dass kreative Lösungen und Träger zur Nutzungen der Altbauten gesucht werden müssen.

Welche Erwartungen bestehen an die Umsetzung des Konsenses?

Ein großes Vertrauen in den Beteiligungsprozess zeigt sich auch darin, dass von keinem Interviewpartner angenommen wird, dass die Planer den Konsens des Beteiligungsverfahrens nicht umsetzen. Es klingen allerdings auch weniger dezidierte Detailvorstellungen, sondern eher allgemeine Ziele an, was aber mit der eher abstrakten Formulierung des Konsenses in den Dokumenten übereinstimmt.

»Erstrangig ist wirklich die Frage, was für eine Nutzung ist in diesem Quartier in welcher Gewichtung. [...] Was haben die Gutachter da entdeckt an Potential. Die zweite Frage ist, wie ist der Umgang mit dem Grünraum. Und zwar, Erhalt von bestehenden alten Bäumen. Das ist glaube ich, liegt vielen am Herzen und eben [...] der öffentliche Zugang zu grünen Orten und zu öffentlichen Orten. Und eben der dritte Punkt [...] Wir wollen wissen, wie sie mit dem Thema Mobilität umgehen.« (INTERVIEW IA_05; 2012; Abs.40)

Neben den Erwartungen an die Umsetzung der Konsenspunkte formulieren die Interviewpartner auch Bereiche, in denen Sie sich Anregungen zu Themen wünschen, die als Konsens oder Konflikt von ihnen bereits formuliert wurden.

Genannte Themen sind zum Beispiel: Anzahl und Anordnung der Stellplätze; der Erhalt von Bäumen; die räumliche Abbildung der Nutzungsmischung; Nutzungsideen für die Bestandsgebäude; Vorschläge zu Energie- und Wasserversorgung; Entwicklung von Ideen zu geeigneten Bauformen für Baugruppen und Wohnprojekte.

Die professionellen Planer erhalten hierbei auch die Rolle zugewiesen, über den nüchternen Konsens hinauszudenken: »Also [ich] erwarte ein paar konkretere Ideen, Anregungen zu der Frage Miteinander, von Mobilität, von Natur und von Wohnen, also wie kann das verzahnt werden? Ich erwarte mir eigentlich auch immer ein paar Ideen, die über das hinaus gehen, was ich immer so denke oder kenne. Also ruhig ein paar spektakuläre Ideen nochmal für irgendwas, was ich jetzt gar nicht sagen kann, was weiß ich was, großes Schwimmbad mit Teichanlage oder... also irgendwas was, oder vielleicht so eine Art von Wohnen, wo man noch nicht so drüber nachdenkt. Also irgendwas, was so'n bisschen auch herausragt. Und wie kann das schon auch aussehen, wirklich wie viele Menschen kriegt man denn da eigentlich rein mit Arbeiten und Wohnen, [...] und trotzdem Platz zu haben. Also [...] da erwarte ich mir schon paar Anregungen.« (INTERVIEW IA_04; 2012; Abs. 58)

Dabei wird auch die Offenheit für Ideen der Planer und Neugier auf die Entwürfe deutlich: »Also ich bin da gespannt drauf, was da für Entwürfe kommen. Finde ich ganz spannend. Das ist im Moment wie Weihnachten.« (INTERVIEW IA_02; 2012; Abs.63)

Welches sind die weiteren Wirkungen der Beteiligung?

In den meisten Interviews klingt ein grundsätzliches Vertrauen in die transparente Fortführung des Verfahrens an. Es entsteht keine Haltung entgegengesetzter Interessen. Die bisherige Transparenz des Verfahrens ist für die Interviewpartner auch ein Garant der Umsetzung der formulierten Ziele:

»Ja, ich glaub mit der Mischung, das ist schon [Konsens], ist nur eben die Frage wie die ausgestaltet wird, aber da können die glaube ich nicht mehr von runter. Sowohl von der Mischung gewerblich, wohnen, als auch von der Mischung wie teuer der Wohnraum oder der gewerbliche Raum dann auch wird. Das ist schon so gut festgeklopft worden und das finde ich, ist eben auch der Vorteil an dieser sehr frühen Beteiligung, dass bestimmte Positionen so öffentlich gemacht werden [...], dass man nicht mehr dran vorbei kann sozusagen.« (INTERVIEW IA_06; 2012; Abs.34)

Die Verknüpfung der verschiedenen Themenfelder in den Diskussionen der Foren schaffte ein Verständnis für die Komplexität des Planungsprozesses. Alle Interviewpartner wägen die Kriterien zum Erreichen einzelner Ziele sorgfältig gegeneinander ab. Hier kommt deutlich zum Ausdruck, dass die Abhängigkeit der Faktoren in einem städtebaulichen Entwicklungsprozess in der Diskussion der Themen deutlich geworden ist.

Ebenfalls auffällig ist der aktive Umgang der Beteiligten mit den Rollen des Akteursgefüges: Nach der Zwischenpräsentation entstand die Initiative »hulsberg+tal«. Diese möchte aktiv die transparente Fortführung des Prozesses mitgestalten. Es entsteht eine hohe Identifikation mit der Gestaltung des Prozesses. Interessant ist aber vor allem die zielorientierte Rollenzuweisung zwischen »Bürgerinitiative« und »Politik«: Die Bürger unterstützen die Politiker, die sich der Umsetzung der Beteiligungsziele verbunden fühlen – durch ihre »Kritik« und die aktive Beteiligung am Planungsprozess bei der Durchset-

zung der Ziele in den politischen Entscheidungsgremien. (vgl. GRUPPE «HULSBERG + TAL», 2013, S. 1)

Die differenzierte Betrachtung des Entwicklungsprozesses durch die Akteure kann eine gute Basis für die Weiterentwicklung der Rahmenplanung darstellen und ist eine weitere wichtige Wirkung der Beteiligung.

Der Beteiligungsprozess wird im Rahmen dieser Untersuchung weiter begleitet werden. Ein wesentlicher Aspekt wird dabei sein, wie die Akteure den Einfluss der Beteiligung, nach der Entscheidung für die Weiterbearbeitung eines Entwurfes, einschätzen.

Fazit

Die sehr frühzeitige offene Beteiligung in der Entwicklung des Neuen Hulsbergviertels in Bremen hat den Planungsprozess sowohl inhaltlich als auch in seinen Abläufen stark beeinflusst. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist eine große Übereinstimmung zwischen den Ergebnissen der Beteiligung und den städtebaulichen Entwürfen festzustellen. Dies ist allerdings auch dadurch bedingt, dass die Ergebnisse der Beteiligung von allen Akteuren sowie in der Dokumentation relativ offen und abstrakt formuliert werden. Deutlich geworden ist jedoch auch die Abhängigkeit des Einflusses der Beteiligung von den Kommunikationswegen zwischen den öffentlichen Foren bis hin zur Formulierung des Auftrags für die professionellen Planer.

Eine wesentliche weitere Wirkung der Beteiligung ist die durch die öffentliche Diskussion entstehende Transparenz. Allein die Transparenz der Kriterien bewirkt ein Klima gemeinsamer Ziele, selbst wenn diese nur eine geringe Konkretion haben. Die Schaffung eines kooperativen Klimas und das in den Diskussionen erworbene Wissen um die Planungskriterien kann eine Basis für später zu lösende Konflikte darstellen.

Literatur

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr Bau u. Stadtentwicklung (2012). Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Zugriff: <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/81212/publicationFile/65799/handbuch-buergerbeteiligung.pdf>

HEALEY, P. (1997). Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies. London: Macmillian Press.

MAYRING, P. (2000, Juni). Qualitative Inhaltsanalyse. Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research [On-line Journal], 2(1). Zugriff: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1089/2384>

SELLE, K., Huechtker, S., Scholz, B., Sinning, H., & Sutter-Schurr, H. (2000). Arbeits- und Organisationsformen für eine nachhaltige Entwicklung. Bd.1. Freiräume, Siedlung, Kooperation. Forschungsergebnisse, Hinweise für die Praxis, Folgerungen. Dortmund(DE): Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.

Sonstige Quellen

GRUPPE «HULSBERG + TAL». (2013). Aufruf zur Bürgeraktion: Aufruf (Langversion). Zugriff <http://194.95.255.228/NHForum/wp-content/uploads/2013/06/130603-Aufruf-von-hulsberg+tal.pdf>

BREMISCHE BÜRGERSCHAFT. (2010). Beschlussprotokoll der 46. Sitzung der Stadtbürgerschaft vom 07. 12.20 10: Nr. 17/565 S - 17/584 S. Zugriff: [\[sche-buergerschaft.de/uploads/media/beschlussprotokoll46stadt_01.pdf\]\(http://www.bremi-sche-buergerschaft.de/uploads/media/beschlussprotokoll46stadt_01.pdf\)](http://www.bremi-</p>
</div>
<div data-bbox=)

HÜBSCHEN|KNIGGE ARCHITEKTEN GESELLSCHAFT. (2013). Neues Hulsberg Viertel: Städtebauliches Gutachter Verfahren-Bericht der Vorprüfung.

PROJEKTWEBSITE: <http://www.neues-hulsberg.de/?tag=Aktuell>

GEG & SUBV (Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG und Der Senator für Umwelt, B. u. V. i. B. (2012a). Auslobung städtebauliches Gutachterverfahren Neues Hulsbergviertel. Zugriff: <http://194.95.255.228/NHForum/wp-content/uploads/2012/06/ENDFASSUNG-Auslobung-Rev-1-KLEIN.pdf>

GEG & SUBV (Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG und Der Senator für Umwelt, B. u. V. i. B. (2012b). NEUES HULSBERG-VIERTEL: ZWISCHENBILANZ DER FOREN. Zugriff: <http://194.95.255.228/NHForum/wp-content/uploads/2012/06/Zwischenbilanz.pdf>

Interviews:

Alle Interviewzitate stammen aus den 11 Interviews (mit 12 Interviewpartnern), die zwischen dem 27. August und 13. Oktober 2012 im Rahmen unserer Untersuchung geführt wurden. Die Interviews sind im Text anonymisiert wiedergegeben.