



Ulrike Zeidler

Mittendrin statt nur dabei? Stadtentwicklung im Dreieck Bremen – Hamburg – Hannover

Beteiligungsprozesse für eine integrierte Stadtentwicklung in Verden (Aller)



Eine hohe Lebensqualität, ein historisches Stadtgefüge, ein vielseitiges Bildungs- und Freizeitangebot – Werte, die nicht jeder gleich mit Verden verbindet, mit dieser kleinen, norddeutschen Stadt an der Aller. Und doch hat Verden all das – und noch viel mehr. Die Verdener sind stolz auf ihre Stadt. Man wohnt oder arbeitet nicht nur, man lebt hier. Und das mittendrin im Dreieck von Bremen, Hamburg und Hannover. Um dieses Potenzial – Reiterstadt, Domstadt, Stadt am Fluss – zu sichern und zu stärken, geht Verden den Weg der integrierten Stadtentwicklung. Dabei ist es in Verden längst zur Selbstverständlichkeit geworden, dass Bürger bei der Planung und Entwicklung der Stadt mitreden und mitwirken – ein Erfahrungsbericht.

Wussten Sie, dass Stadtplanung auf Schwedisch „samhällsplanering“ heißt? Wortwörtlich übersetzt bedeutet das „Gesellschaftsplanung“. Das macht deutlich, dass jenseits der Ostsee schon länger ein übergreifender Ansatz gepflegt wird. Im Deutschen wird versucht, diesen Gegensatz mit dem Begriffspaar Stadtplanung – Stadtentwicklung zum Ausdruck zu bringen. Der Begriff der integrierten Stadtentwicklung kommt dem schwedischen „samhällsplanering“ wohl am nächsten. Dieser Handlungsansatz gewinnt seit einigen Jahren auch in Deutschland an Bedeutung.

Inzwischen geht es jedoch nicht mehr nur um eine themenintegrierende Stadtentwicklung, sondern auch um die Integration verschiedener Akteure in den Prozess. Und auch das ist mehr als nur eine ressortübergreifende Zusammenarbeit innerhalb kommunaler Verwaltungen. Zunehmende Tendenzen in der Bevölkerung, Entscheidungen von Politik und Verwaltung stärker zu hinterfragen, haben die Akteure in der Stadtentwicklung gefordert und letztlich davon überzeugt, dass die Herausforderungen der Gesellschaft nur mit bürgerlichem Engagement zu bewältigen sind. Mehr denn je wird betont: **Stadtentwicklung braucht Stadtgesellschaft.**

Die Stadt Verden (Aller) ist 2006 in den Prozess einer explizit integrierten Stadtentwicklung eingestiegen. Die positiven Erfahrungen bei der Erarbeitung des Integrierten Entwicklungs- und Wachstumskonzeptes für die Innenstadt (ISEK) wurden in den darauffolgenden Jahren auf andere Teilräume der Stadt ausgedehnt. In jedem Verfahren kamen passgenaue Instrumente zur Anwendung, um auf die jeweils spezifischen Fra-

gestellungen maßgeschneiderte Antworten geben zu können. In jedem Verfahren wurden die Akteure aus Politik und Gesellschaft in unterschiedlichem Maße eingebunden. Inhaltlich integriert die Verdener Stadtentwicklung eine breite Themenvielfalt u.a. aus den Bereichen Wirtschaftsförderung, Denkmalpflege, Tourismus, (Bau-)Kultur, Verkehrsplanung, Bildung, Stadtmarketing ... Im Folgenden werden Verfahren vorgestellt, die beispielhaft verdeutlichen sollen, wie vielfältig integrierte Stadtentwicklung sein kann.

Verden verlockt – Stadt am Fluss

Die Aller ist nicht nur Bestandteil des Namens der Stadt Verden (Aller), sondern hat durch ihren Lauf die Landschaft und die Stadt geprägt. Sie stellt einen attraktiven Naherholungsraum dar. Die Verdener Altstadt hält respektvoll Abstand. Es ist zu vermuten, dass die regelmäßigen Hochwasserereignisse der vergangenen Jahrhunderte sich tief in das kollektive Gedächtnis der Stadt eingegraben haben. Der Übergang zwischen Stadt und Fluss ist heute geprägt durch einen zentralen Parkplatz mit ca. 450 (!) Stellplätzen.

Innenstadt – Wachstumskonzept 2007

Der langegehegte Wunsch vieler Verdener, der Aller wieder näher zu kommen, bildete die Keimzelle für die Erarbeitung eines Integrierten Entwicklungs- und Wachstumskonzeptes (ISEK) für die Verdener Innenstadt und angrenzende Bereiche. Die Arbeit begann nicht bei null. Vorangegangene sektorale Planungsergebnisse wie der städtebauliche „Teilrahmenplan Innenstadtentwicklung“ (2001), der Verkehrsentwicklungs-

plan (2002) und das Einzelhandelskonzept (2004) wurden zusammengeführt, um Planungskontinuität zu gewährleisten. Aus der Auswertung der Gutachten wurde eine Stärken-Schwächen-Analyse erarbeitet. Diese bildete die Grundlage für eine intensive Bürgerbeteiligung, die in Form von zwei Workshops stattfand.

Zu den Workshops wurden Akteure aus allen Bereichen der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft eingeladen: Anwesend waren Vertreter der jungen Kaufleute, des Kaufmännischen Vereins, der innerstädtischen Dienstleistungsunternehmen, der Dehoga, der IHK, des historischen Museums, der Sparkasse, der Kirchen, des Stadtmarketingbeirats, außerdem Freiberufler, Anwohner, Eigentümer, Behördenvertreter (Wasser- und Schifffahrtsamt, Landkreis, Stadtverwaltung) und Stadtratmitglieder – insgesamt 60 Personen. Der Beteiligungsprozess wurde mit externer Unterstützung gestaltet und umgesetzt.

Es ist verständlich, dass aus dem vielschichtig formulierten Leitbild sektorale Teilaspekte herausgegriffen werden mussten, um Einzelmaßnahmen umzusetzen. Der Vorteil dieser Vorgehensweise gegenüber klassischen Fachplanungsverfahren ist, dass die Einzelmaßnahmen eingebettet sind in eine Gesamtstrategie. Die wirtschaftsfördernden und touristischen Leitziele für die Entwicklung des Bausteins Allerufer, der wie oben beschrieben die Keimzelle des ISEK bildete, ließen beispielsweise noch eine städtebauliche Konkretisierung offen.

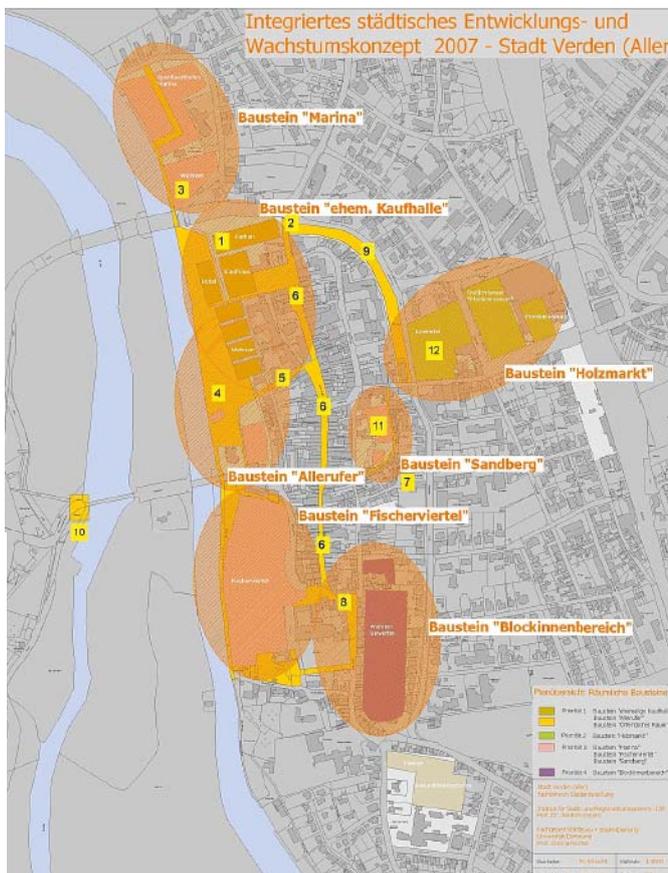


Abb. 1: Bausteine des ISEK

Städtebaulicher Ideenwettbewerb und Rahmenplan Allerufer

Daher lobte die Stadt 2009 einen städtebaulichen Ideenwettbewerb aus. Arbeitsgemeinschaften aus Architekten und Landschaftsplanern waren aufgefordert, für ein ca. acht Hektar großes Teilgebiet der Innenstadt städtebauliche Ideen zu finden. Die wichtigsten Eckpunkte der Aufgabenstellung umfassten

- Neuentdeckung des Allerufers, Umgestaltung des zentralen Parkplatzes zu einer Grünanlage inkl. Ausweisung von Ersatzstellplätzen,
- Ausweisung eines Standortes für innerstädtischen großflächigen Einzelhandel mit direkter Anbindung an die Fußgängerzone, Ausweisung eines Standortes für die Ansiedlung eines 4-Sterne-Hotels,
- Verbesserung der Verkehrsanbindung der Innenstadt.

Der erste Preis ging an Kellner Schleich Wunderling Architekten + Stadtplaner mit Lohaus und Carl Landschaftsarchitektur. Deren Wettbewerbsbeitrag wurde in Zusammenarbeit mit einer Arbeitsgruppe, bestehend aus Jury- und Ratsmitgliedern, in mehreren intensiven Arbeitsgesprächen zu einem Rahmenplan Allerufer konkretisiert. Der 2010 vom Stadtrat einstimmig beschlossene Rahmenplan Allerufer wurde durch drei Bauleitplanverfahren zur rechtsverbindlichen städtebaulichen Zielsetzung.

Der Erfolg dieser zeitlichen und finanziell aufwändigen Vorgehensweise (Wettbewerb-Rahmenplan-Bebauungsplan) liegt in seiner Umsetzungsorientierung und in seinem reibungslosen Ablauf. Der Stadt Verden ist es gelungen, ein überzeugendes Konzept für einen wichtigen und sensiblen Stadtraum zu finden, das auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens beruht. Vereinzelt wurde nur aufwändige Verfahren als „Konzeptitis“ kritisiert.

Letztlich ist jedoch eine positive Bilanz zu ziehen. Die intensive Diskussion auch von Einzelmaßnahmen und Details im Entstehungsprozess hat dazu geführt, dass die Umsetzung größtenteils konfliktfrei angegangen werden konnte. Ein gewöhnliches Bauleitplanverfahren mit seiner zweistufigen, planungsrechtlich normierten Bürgerbeteiligung wäre nicht geeignet gewesen, um die Handlungsalternativen auszuloten, die im ISEK-Prozess erörtert wurden. Darüber hinaus sind Bebauungspläne limitiert auf einen räumlich begrenzten Raum. Übergeordnete Zusammenhänge konnten nur durch das vorgeschaltete ISEK ausreichend thematisiert werden. Auch auf Investorensseite fand das Verfahren trotz seiner langen Dauer aufgrund des schlüssigen Gesamtergebnisses hohe Akzeptanz. Investitionen in die öffentliche Infrastruktur sind derzeit in Bau, gefördert durch EFRE-Mittel. Erste private Investitionen stehen ebenfalls kurz vor der Umsetzung.

Verden verblüfft – historische Domstadt

Die historische Altstadt mit Dom und Fischerviertel zeugt von einer über tausendjährigen, bewegten Geschichte Verdens.



Bis Mitte des 17. Jahrhunderts war Verden Bischofssitz und die Verdener lebten in zwei voneinander unabhängigen Stadthälften: Süder- und Norderstadt. Über 100 denkmalgeschützte Gebäude aus den unterschiedlichsten Epochen stehen in der Verdener Altstadt. Sie stellen die Kulisse für ein kleinteiliges Einkaufserlebnis. Viele Fachgeschäfte prägen das Bild der Fußgängerzone, die mit ihrem Flair Ausstrahlung weit in das Umland hat. In einem weiteren Projekt befasste man sich mit der Sicherung und Stärkung des innerstädtischen Einzelhandels durch nichtinvestive Maßnahmen.



Abb. 2: Verden (Aller), Große Straße mit Dom

Kooperationsvertrag mit dem Kaufmännischen Verein

Im Frühjahr 2011 vereinbarten die Stadt und der Kaufmännische Verein eine Kooperation mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Kaufmännischem Verein künftig klarer zu regeln und weiter auszubauen. Bislang haben beide Innenstadtakteure ihre Mittel für die Innenstadtbelebung getrennt verwaltet eingesetzt. Nun wurde vertraglich festgeschrieben, für die nächsten fünf Jahre Personal und Budget aufeinander abgestimmt und stärker verzahnt einzusetzen. Die Stadt stellt künftig 30.000 Euro im Jahr aus dem Stadtmarketingbudget zur Verfügung, die Kaufleute setzen jährlich 20.000 Euro ein. Die bei beiden Partnern vorhandenen Kompetenzen und finanziellen Ressourcen im Bereich der Veranstaltungsorganisation und der Gestaltung von Werbemedien sollen künftig zum Wohl der Stadt gebündelt werden, um den Einzelhandel, den Dienstleistungssektor und die Gastronomie der Stadt zu stärken, das Innenstadtprofil einheitlich zu kommunizieren sowie gegenüber Sponsoren geschlossen aufzutreten. Der Vertrag ist für den Beitritt dritter Innenstadtakteure offen.

Kernstück für die Zusammenarbeit ist ein Marketing- und Aktionsplan, der jährlich erstellt wird. Er gibt Auskunft über die Organisation und Finanzierung gemeinsamer Aktivitäten, wie verkaufsoffene Sonntage, Matjesfest und Kindertag. Darüber hinaus ist der Aufbau eines Verdener Einkaufsführers im Internet geplant. Das Besondere an diesem Stadtentwicklungsinstrument ist, dass nicht die „Hardware“ der Stadt wie die Bausubstanz oder Unternehmensbesatz im Vordergrund steht, sondern die „Software“, mit der die „Hardware“ be-

spielt wird. Die Stadt Verden erhofft sich von dieser institutionalisierten Zusammenarbeit eine verbesserte Kommunikation zwischen den Innenstadtakteuren, die Vermeidung von Reibungsverlusten und Synergieeffekte im Mitteleinsatz. Ein erster Erfolg hat sich bereits eingestellt: Der gemeinnützige Verein, der die jährliche Stadttombola veranstaltet, ist in die Partnerschaft von Stadt und Kaufmannschaft eingetreten. Ob sich auch die Innenstadtbelebung intensiviert, wird sich im Laufe der kommenden Jahre zeigen müssen.

Verden veredelt – Reiterstadt Verden

Die professionelle Pferdezucht und der (Breiten-)Reitsport spielen für Verden eine überaus wichtige Rolle. Die Stadt besitzt aufgrund der zahlreichen Reitturniere, vor allem aber aufgrund der Hannoveraner-Zucht einen weltweiten Ruf als „Reiterstadt“. In der Öffentlichkeit nicht so stark wahrgenommen ist das Thema Rinderzucht. Mit der Fa. Masterrind hat sich in Verden ein international agierendes Unternehmen rund um Zucht und Vermarktung des Holsteiner Rinds einen Namen gemacht. Dienstleistungs- und Softwareunternehmen, z.B. die Rindersamendatenbank der VIT, ergänzen das internationale Angebot der Tierzucht in Verden. Nicht zuletzt mit der Niedersachsenhalle, einer knapp 3.000 Plätze fassenden (Auktions-)Veranstaltungshalle, ist die Tierzucht in Verden zu einem Wirtschaftsfaktor mit 1.000 Arbeitsplätzen in der Stadt Verden geworden.



Abb. 3: Typisch: Reiterstadt Verden (Aller)

Masterplan Tierzucht

Die räumliche Konzentration vieler Einrichtungen der Tierzucht entlang der Landesstraße 171 im östlichen Stadtgebiet bildete die Basis für die Erarbeitung des sogenannten Masterplans Tierzucht. Stand zunächst der Wunsch, diese „Meile der Tierzucht“ besser zu vermarkten, im Vordergrund, kamen schnell auch baulich-räumliche Aspekte hinzu. Ziel der Aufstellung des Masterplans Tierzucht war es, vorsorglich Potenziale für die Entfaltung der Verdener Unternehmen und Vereine aus dem Bereich Tierzucht auszuloten sowie die Entwicklung für den Wirtschaftsfaktor Tierzucht zukunftsfähig zu steuern.

Die Erarbeitung der Masterplanung erfolgte in mehreren Phasen. Die Grundlageninstrumente zur Vorbereitung der Master-



planung waren Interviews, ein Workshop und eine städtebauliche Bestandsanalyse. Grundlage der Interviews mit Experten war eine sogenannte „Protagonistenliste“, eine Übersicht über ca. 20 Institutionen aus dem Bereich Tierzucht im Untersuchungsraum. Die jeweiligen Geschäftsführer oder (Vereins-) Vorsitzenden standen bereitwillig für ein qualitatives Interview zur Verfügung. Die Gespräche wurden von einem externen Planungsbüro anhand von Stichworten wie Standortbeurteilung, Entwicklungsabsichten, Hindernisse, Wünsche und bestehende Kooperationen mit benachbarten Institutionen geführt. Auf der Grundlage der Interviewergebnisse erarbeitete das Büro eine SWOT-Analyse.

Zentrale Phase der Masterplanung war der Workshop aller Betroffenen. An einem Sonnabend im Herbst 2008 kamen die „Protagonisten“, Verwaltungsmitarbeiter und Ratsmitglieder zusammen. Außerdem schrieb die Verwaltung alle im Untersuchungsraum gemeldeten Haushalte (ca. 50) an und lud je ein Familienmitglied zum Workshop ein. Aufgrund des hohen Interesses wurden letztlich 15 Anwohner im Losverfahren ausgewählt. Insgesamt kamen 60 Betroffene und Interessierte am Tag des Workshops zusammen. Nach einer Präsentation der SWOT-Analyse und einer ersten Diskussion der Interviewergebnisse entwickelten die Teilnehmer in Kleingruppen à 10 Teilnehmer Maßnahmenideen für jeweils einen abgegrenzten Teilraum des immerhin drei Kilometer langen Untersuchungsraums. Im großen Plenum wurden die Ideen am Nachmittag vorgestellt und diskutiert. Im Ergebnis gelang es, Handlungsleitlinien für die weitere Bearbeitung des Masterplans herauszufiltern. Der Workshop wurde begleitet vom beauftragten Fachplanungsbüro und durch einen externen, separat beauftragten Moderator strukturiert.

Auch der Masterplan Tierzucht befindet sich gegenwärtig in der Umsetzung. Nur weil er rechtzeitig fertiggestellt wurde, konnten Fördermittel aus dem Konjunkturpaket II in Höhe von 1,5 Mio. Euro für die Modernisierung und Erweiterung der Niedersachsenhalle mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 10 Mio. Euro akquiriert werden. Die Modernisierung und Erweiterung der Niedersachsenhalle war bis dato ein wichtiges Anliegen der Hallennutzer. Erst der Masterplan Tierzucht zeigte Möglichkeiten für die Erweiterung der Halle auf, die in der Verlegung des Rennbahngeläufs kulminierte. Die Stadt konnte sehr zügig und weitestgehend konfliktfrei einen entsprechenden Bebauungsplan aufstellen, in dessen Geltungsbereich sich auch die angrenzenden Wohngebäude befinden. Die Abwägung der gegenläufigen Interessen von Anwohnern und Niedersachsenhalle war mit dem Masterplan-Verfahren bereits in großen Teilen erfolgt.

Empfehlungen für die kommunale Stadtentwicklung

- Es ist hilfreich, wenn Workshop-Verfahren oder Arbeitskreise, in denen eine größere Anzahl Teilnehmer zusammen-

kommt, von einem neutralen Dritten moderiert werden. Es ist nicht ratsam, diese Aufgabe dem ggf. ebenfalls externen Fachplaner zu übertragen. Der zusätzliche finanzielle Aufwand lohnt sich, denn ein geübter Moderator vermag eher als der Fachplaner, die Rolle als Übersetzer und Vermittler zu übernehmen.

- Geben Sie den Akteuren Raum und Zeit für informelle Gespräche: Ein Buffet mit belegten Brötchen in der Pause kann Verspannungen in der Gruppe auflockern. Ermöglichen Sie Kommunikation auf Augenhöhe.
- Benennen Sie klar einen Ansprechpartner für den jeweiligen Kooperationspartner. Die mühsame Suche nach dem zuständigen Ansprechpartner in der Verwaltung ermüdet potenzielle Kooperationspartner und stellt somit eine enorme Kommunikationshürde dar.

Fazit

Mit einem jeweils themenspezifischen Ansatz ist es in Verden gelungen, auch Stadtentwicklungslaien – und damit sind nicht nur die Bürger gemeint – die Möglichkeit zu geben, im Rahmen von Stadtentwicklungsprozessen komplexe Fragestellungen zu verstehen, sich einzubringen und kreative Antworten zu finden. Es konnten Planungsprozesse gestaltet werden, um die unterschiedlichen Erfahrungshorizonte, Sichtweisen und selbst die unterschiedliche Sprache der Praktiker aus der Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung zusammenzubringen und einen Mehrwert daraus zu gewinnen.

Die Interaktion dieser Akteure war nicht immer vorhersehbar. Konflikte blieben nicht aus. Aber auch, wenn kein Konsens in der ein oder anderen Fragestellung gefunden werden konnte, so führten die Verdener Planungsprozesse doch zu einer größeren Sensibilität für die Belange des oder der Entwicklungspartner. Unterschiedlichste Akteure kamen einander näher.

Es bleibt festzustellen, dass die Beteiligungsprozesse in Verden größtenteils durch die öffentliche Hand initiiert wurden, die Herangehensweise also noch sehr einseitig ist. Noch zögerlich, jedoch mit zunehmender Tendenz, werden Themen auch von Investoren, Initiativen oder Bürgern auf die politische Agenda gesetzt. Es ist allerdings davon auszugehen, dass Stadtentwicklungsprozesse auch weiterhin durch die Stadtverwaltung organisiert werden, weil nur hier ausreichende personelle und finanzielle Kapazitäten vorhanden sind. Letztlich ist es anders auch nicht vorstellbar, soll die Planungshoheit des Stadtrates nicht ausgehöhlt werden.

Ulrike Zeidler

Dipl.-Ing. Stadt- und Regionalplanung, Stadtbaurätin der Stadt Verden (Aller), www.verden.de