

Zwölf Jahre danach – Erkenntnisse aus der Evaluation langfristiger Wirkungen der Perspektivenwerkstatt ›Essen Berliner Platz‹



Moritz Maikämper (Jahrgang 1984) ist akademischer Mitarbeiter am Lehrstuhl Stadtmanagement der BTU Cottbus. Er studierte Stadt- und Regionalplanung an der BTU Cottbus und der BTH Karlskrona in Schweden. Seine Forschungsschwerpunkte sind Governance- und Beteiligungsprozesse sowie Qualitätssicherung in der Stadtentwicklung.

Zwölf Jahre nach der Perspektivenwerkstatt ›Essen Berliner Platz‹ wurde eine Analyse ihrer langfristigen Wirkungen durchgeführt, deren wesentlichen Erkenntnisse in diesem Beitrag zusammengefasst werden. Betrachtet werden sowohl die Einflüsse auf inhaltlich-städtebauliche Ergebnisse als auch die Auswirkungen auf die lokale Beteiligungskultur. Aufbauend auf methodischen Erfahrungen werden Anregungen für zukünftige Wirkungsanalysen von Beteiligungsverfahren gegeben.

Prolog

Am Berliner Platz in Essen ist ein »neues, lebendiges Quartier« entstanden, »Essens Attraktivität und Wirtschaftskraft« wurde gestärkt, »Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen etabliert«. So beschrieb das Werkstattteam der Perspektivenwerkstatt ›Essen Berliner Platz‹ im Jahr 1999 den angestrebten Entwicklungsstand im Jahr 2014 (STADT ESSEN: 1999: 121). Das Erreichen der städtebaulichen und wirtschaftlichen Ziele scheint aus heutiger Sicht realistisch: Im Februar 2013 erhielt das ›Universitätsviertel Grüne Mitte Essen‹ den von der gleichnamigen Fachzeitschrift verliehenen ›Immobilienmanager-Award 2013‹ in der Kategorie ›Stadtentwicklung‹ (EWG 2013). Die Jury lobte »langfristige städtebauliche Qualitäten« und »die beispielhafte Mischung der unterschied-

lichen Nutzungen Wohnen, Arbeiten und Freizeit« (ebd.). Die Flächen sind nahezu komplett verkauft, die Geschäftsführer der verantwortlichen ›Entwicklungsgesellschaft Universitätsviertel mbh‹ (EGU) erwarten laut Pressemitteilung weitere Preise für das Quartier. Dieses soll »Referenz für künftige Innestadtentwicklungen« werden (ebd.).

Der ›Immobilienmanager-Award 2013‹ war nicht der erste Preis für das Areal: Die 1999 dort veranstaltete Perspektivenwerkstatt wurde noch im selben Jahr mit dem ›Robert Jungk Preis für Bürgerengagement‹ ausgezeichnet, ebenfalls 1999 das Verfahren der Perspektivenwerkstatt mit dem ›Innovationspreis‹ der FAZ und des Magazins ›Immobilienmanager‹ [sic!] in der Kategorie ›Planen‹ (ZADOW 2003: 19). Also ein langfristiger Erfolg?

Gegenstand der Untersuchung

Perspektivenwerkstätten gelten als umfassende sowie aufwendige und dementsprechend teure Beteiligungsverfahren. Sie versprechen, Lösungen für komplexe und verfahrenre Planungsvorhaben hervorzubringen und den Planungsprozess durch Kooperation der Akteure entscheidend zu verkürzen (siehe Kasten). Während die öffentliche Hand zunehmend weniger Mittel zur freien Verfügung hat, wird seitens der Öffentlichkeit eine stärkere Mitsprache an Stadtentwicklungsprozessen eingefordert, wie in den letzten Ausgaben von pnd u.a. von Britta Rösener, Klaus Selle und Eric M. Tenz diskutiert wurde. Um den Einsatz von sechststelligen öffentlichen Mitteln für eine Perspektivenwerkstatt rechtfertigen zu können, stellt sich daher die Frage, was ein solches Verfahren tatsächlich langfristig für die Stadtentwicklung bewirkt.

Am Fallbeispiel der Perspektivenwerkstatt ›Essen Berliner Platz‹ wurde im Jahr 2011 untersucht, was von dem aufwendigen und lokal wie in der Fachöffentlichkeit mit großer Resonanz aufgenommenen Beteiligungsverfahren langfristig geblieben war, als es ein gutes Jahrzehnt später zur baulichen Umsetzung kam. Mit einbezogen wurden weitere durch die Perspektivenwerkstatt ausgelöste Entwicklungen sowie Störfaktoren und solche, die die Umsetzung der Ziele begünstigten. Auf den Punkt gebracht wurde hinterfragt: Wie effektiv, effizient und nachhaltig ist ein solches Beteiligungsverfahren? (vgl. MAIKÄMPER 2011)

Evaluationen von Beteiligungsverfahren

Auch wenn der Sinn und Zweck von Bürgerbeteiligung seit Jahrzehnten debattiert wird, gibt es bislang kaum wissenschaftliche Untersuchungen zu ihrem längerfristigen Erfolg und Mehrwert (GEIßEL 2008: 31-32). Zwar finden sich Kriterien zur Evaluation von Beteiligungsverfahren (z.B. LINDER UND VATTER 1996: 181-188, FREWER & ROWE 2005: 88), diese beziehen sich jedoch vorrangig auf deren Vorbereitung und Durchführung.

In den vergangenen Jahren wurden von mehreren Autoren und Organisationen Kriterien für erfolgreiche Beteiligungsverfahren zusammengestellt (z.B. KUBICEK & LIPPA 2011, VETTER 2012, NETZWERK BÜRGERBETEILIGUNG 2013, DV 2013). Auch diese orientieren sich primär am Verfahren selbst, haben im Vergleich zu den älteren Quellen jedoch stärker dessen Einbettung und Folgen im Blick; so benennen VETTER die Verstärkung und Prozesshaftigkeit von Beteiligung als Erfolgskriterien (2012: 172), KUBICEK & LIPPA deren Effizienz (2011: 208). VETTER betont auch die Notwendigkeit einer wissenschaftlichen Begleitung, wenn Öffentlichkeitsbeteiligung kein Selbstzweck sein soll (2008: 17).

Für Perspektivenwerkstätten wurden Anforderungen nicht nur an die Verfahren selbst sondern auch an ihre Reflexion und Evaluation formuliert: So schlägt WATES im Handbuch ›Action Planning‹ von 1996 vor, die Evaluation einer Perspektivenwerkstatt solle jeweils nach einer Woche, einem Jahr sowie nach fünf und zehn Jahren erfolgen (1996:

Hintergrund Perspektivenwerkstatt

Das Verfahren stammt aus den USA und wurde seit 1967 mehrere hundert Male weltweit eingesetzt, 1985 erstmalig in Europa und 1995 zum ersten Mal in Deutschland. Im englischsprachigen Raum werden u.a. die Bezeichnungen Regional/Urban Design Assistance Team (R/UDAT) und Community Planning Event verwendet.

Bei der Perspektivenwerkstatt handelt es sich um ein informelles Beteiligungsverfahren, welches in der Regel bei komplexen und richtungweisenden Fragestellungen der Stadtentwicklung Anwendung findet. Es zielt auf die kooperative Erarbeitung einer gemeinsamen Vision, die von allen beteiligten Akteuren mitgetragen wird. Zudem werden Handlungsstrategien erarbeitet. Die Visualisierung der Zwischen- und Endergebnisse ist dafür ein wesentliches Element. Neben einer fünftägigen Kernveranstaltung sind eine intensive Vor- und Nachbereitung fester Bestandteil. Hauptakteure sind eine kooperativ angelegte lokale Steuerungsgruppe, ein externes Werkstattteam sowie ein offener Unterstützerkreis. Die Steuerungsgruppe ist für das Projektmanagement verantwortlich und besteht in der Regel aus Initiatoren der Perspektivenwerkstatt und wichtigen lokalen Akteuren. Sie wird aus dem Unterstützerkreis gebildet. Dieser umfasst Vertreter der beteiligten lokalen Akteure und ist für sämtliche Interessierte offen. Bei Bedarf bildet der Unterstützerkreis sogenannte Focusgruppen. Das Werkstattteam besteht aus Experten unterschiedlicher Disziplinen, die teilweise Erfahrungen mit Perspektivenwerkstätten haben. Diese oft externen Personen sollten frei von Interessen am konkreten Planungsgebiet sein.

Die Kosten für eine Perspektivenwerkstatt werden in der Literatur im unteren sechststelligen Euro-Bereich angegeben.

Kasten: vgl. WATES 1996, ZADOW 1997, BISCHOFF ET AL. 2007

78).¹ Bis zum Jahr 2011 hat jedoch in keinem (!) von Hunderten durchgeführter Verfahren eine dementsprechende Evaluation stattgefunden.²

Gründe struktureller Natur sind bekannt: Zum einen haben Planungsträger ein geringes Interesse an der Offenlegung von Fehlverhalten, zum anderen gibt es methodische Schwierigkeiten und wenig Erfahrung mit der Durchführung von Wirkungsanalysen in der Stadtentwicklung (KÜHN 2004: 45-46).

Erläuterung der Methodik

Die Entwicklungen seit der Perspektivenwerkstatt wurden durch eine nicht in den Prozess involvierte Person nachträglich untersucht (externe Ex-post-Wirkungsanalyse). Dabei galt es, nicht nur einen Soll-Ist-Abgleich vorzunehmen, sondern auch relevante Einflussgrößen wie die lokalen Ausgangsbedingungen vor und die sich ändernden Rahmenbedingungen nach der Perspektivenwerkstatt zu berücksichtigen. Intendierte und nicht intendierte Nebeneffekte des Beteiligungsverfahrens waren ebenso zu betrachten (siehe Abb. 1). Der Aufbau der Wirkungsanalyse wurde unter Rückgriff auf den CEval-Evaluationsansatz nach STOCKMANN (2010a: 89-100) und Überlegungen von KÜHN (2004: 43-44) entwickelt und durchgeführt. Dazu wurden Bewertungskataloge für folgende drei Phasen erstellt:

I. Vorbereitung und Durchführung der Perspektivenwerkstatt

II. Weiterer Planungsverlauf und Umsetzung

III. Weitere Wirkungen und Nachhaltigkeit des Verfahrens

Zur Beurteilung der drei Bereiche wurden insgesamt 17 Kriterien entwickelt. Sie basieren überwiegend auf Vorschlägen von LINDER & VATTER (1996: 181-188) sowie STOCKMANN (2010a: 97, 100 und 2010b: 17). Im zweiten Teil wurde beispielsweise u.a. untersucht, inwieweit die Ergebnisse der Perspektivenwerkstatt von den politisch Verantwortlichen, im Rahmen der Bauleitplanung sowie von den Investoren berücksichtigt wurden. Um einen Soll-Ist-Vergleich vornehmen zu können wurde ein Kriterienkatalog zur Zielerreichung entwickelt, der auf den Entwicklungsbausteinen beruht, die während der Perspektivenwerkstatt als Konsenspunkte erarbeitet worden waren (STADT ESSEN 1999: 33-35). Es ist anzumerken, dass die Evaluation der Perspektivenwerkstatt und ihrer Vorbereitung bereits kurz nach der Durchführung der Werkstatt hätte stattfinden können und sollen. Da dies jedoch nicht erfolgte, wurden diese Phasen mit in die Untersuchung einbezogen, um eine Einordnung der späteren Entwicklungen zu ermöglichen.³

Im Rahmen einer Dokumentenanalyse wurden die Protokolle des Stadtrates und der im Rahmen sowie in Folge der Perspektivenwerkstatt tätigen Gremien ausgewertet. Weiter wurden die lokale Presse, Bebauungspläne sowie die auf Basis der Werkstattergebnisse erarbeitete Machbarkeitsstudie analysiert. Mit 15 Personen, die maßgeblich am Prozessver-

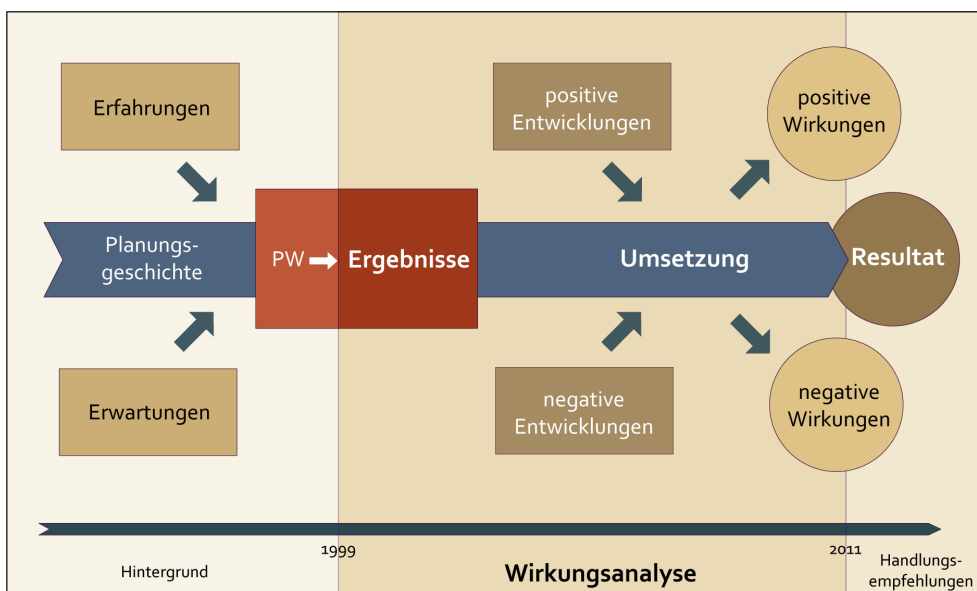


Abb 1: Untersuchte Einflüsse, Entwicklungen und Wirkungen (PW = Perspektivenwerkstatt) (MAIKÄMPER 2011: 41)

lauf beteiligt waren, wurden leitfadengestützte Experteninterviews geführt. Die Auswahl erfolgte nach folgenden Kriterien:

- Repräsentativität bzgl. des Prozessverlaufs von der Vorbereitung über die Durchführung bis zur Umsetzung und verschiedener Rollen (Steuerung, aktive Teilnahme und Prozessbeobachtung)
- Vielfalt von Meinungen und Interessen (Vertreter der Politik, Verwaltung und Wirtschaftsförderung, fachliche Vertreter, Umwelttisch, Kulturbeirat, Kirchengemeinde)
- Teilnahme der Mehrheit der befragten Personen an der Perspektivenwerkstatt.

Zehn dieser Personen nahmen an einer standardisierten Befragung teil, auf welcher der Soll-Ist-Abgleich basiert. Mithilfe der genannten Methoden konnte der Prozessverlauf rekonstruiert und die einzelnen Phasen bewertet werden.

Vorstellung des Essener Fallbeispiels

Die Perspektivenwerkstatt befasste sich mit einem 13 Hektar großen Areal zwischen der nördlichen Essener Innenstadt und dem Universitätscampus. Dieses bestand im Wesentlichen aus dem ehemalige Großmarktgelände und dem (Güter-)Bahnhof Essen-Nord. Beide Flächen waren zum damaligen Zeitpunkt – bis auf den nördlichen Teil der Bahnanlagen – bereits brachgefallen. Etwa ein Hektar der Fläche am südöstlichen Rand war 1999 bebaut. Der Bahndamm trennte die Essener Innenstadt seit der Mitte des 19. Jahrhunderts von den nördlich angrenzenden Gebieten ab. In den beiden Jahrzehnten vor der Perspektivenwerkstatt waren bereits zahlreiche Versuche unternommen worden, die Fläche einer neuen Nutzung zuzuführen. Weder städtebauliche Wettbewerbe noch ein 1993 beschlossener B-Plan hatten jedoch zur gewünschten Investitionstätigkeit geführt. Zum Zeitpunkt der Perspektivenwerkstatt 1999 wies das Areal folgende Eigenschaften auf:

- eine besondere Lage zwischen Innenstadt und Universität,
- eine in dieser Lage herausragend große Freifläche,
- keine eigene Identität und schlechtes Image der Umgebung,
- eine geringe Anzahl unmittelbar betroffener Anwohner.

Die Perspektivenwerkstatt am Essener ›Berliner Platz‹ fand im April 1999 in einer Zeit mehrerer Umbrüche statt: Ein Stadtratsbeschluss vom November 1998, der vorsah

das Areal mit einer Philharmonie zu bebauen, hatte zum ersten Bürgerbegehren in Essen geführt. Das Amt des Planungsdezernenten wurde neu besetzt. Parallel dazu begann in Essen der Lokale-Agenda-21-Prozess. Ein halbes Jahr nach der Perspektivenwerkstatt fanden im September 1999 Kommunalwahlen statt. Sie führten nach Jahrzehnten, in denen die SPD größtenteils mit absoluter Mehrheit regiert hatte, zu einem politischen Machtwechsel (mit nun absoluter Mehrheit der CDU).

In der zweiten Jahreshälfte 1998 war zunächst die Idee der Durchführung einer Perspektivenwerkstatt im Ruhrgebiet entstanden und dann das Gelände am Berliner Platz ins Auge gefasst worden. Im August 1998 gründete sich ein Unterstützerkreis für die Perspektivenwerkstatt, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Hochschule, der Wirtschaftsförderung, der Landesentwicklungsgesellschaft, eines lokalen Wohnungsunternehmens, der scheidenden Planungsdezernentin sowie den für den Bereich Stadtplanung verantwortlichen Amtsleitern. Aus diesem Kreis wurde im Januar 1999 eine Steuerungsgruppe gebildet. Vertreterinnen und Vertreter der Parteien wurden sukzessive mit eingebunden. Im März 1999 trat der Stadtrat dem genannten Bürgerbegehren bei und sprach sich für die Durchführung der Perspektivenwerkstatt aus. Es folgten Wochen intensiver Vorbereitung, in deren Rahmen Mitglieder des Werkstattteams Gespräche mit allen relevanten Akteuren führten. Zudem wurde eine aktivierende Befragung mit Anwohnerinnen und Anwohnern sowie Gewerbetreibenden aus dem Umfeld durchgeführt.

Die Perspektivenwerkstatt fand vom 15. bis 20. April in einem Zelt auf der zu beplanenden Fläche statt. Am zweiten und dritten Tag, an denen die Öffentlichkeit zur Mitwirkung aufgefordert war, nahmen insgesamt etwa 1.300 Personen teil. Am fünften Tag wurden die Ergebnisse in einer benachbarten Kirche der Öffentlichkeit vorgestellt und mit minutenlangen stehenden Ovationen aufgenommen.⁴

Weiterer Planungsverlauf

Für den im Fokus der Untersuchung liegenden Zeitraum zwischen der Perspektivenwerkstatt und dem Beginn der baulichen Umsetzung wurde ein Phasenmodell entwickelt, welches die Charakteristiken des Prozessverlaufs wiedergibt (Abb. 2, S. 5). Im Folgenden



werden einige Punkte herausgegriffen, die die Mitwirkung der Öffentlichkeit besonders betreffen.

Unmittelbar nach der Perspektivenwerkstatt herrschte Aufbruchstimmung: Es gründeten sich mehrere Focusgruppen, verschiedene weitere Perspektivenwerkstätten wurden in Essen durchgeführt. Die Euphorie wurde durch eine überregionale Resonanz und die genannten Preise verstärkt. Die Begeisterung und Beteiligung verflachte jedoch, als der Prozess ins Stocken geriet: Die Fertigstellung von der Landesentwicklungsgesellschaft durchgeführten Machbarkeitsstudie verzögerte sich mehrfach. Keine der geplanten Zwischennutzungen auf dem Gelände konnte realisiert werden. Stattdessen wurde im Jahr 2000 ein von der Info-Box am Berliner Potsdamer Platz inspiriertes Multimedia-Gebäude auf dem Gelände errichtet – jedoch ohne Abstimmung mit den im Rahmen der Perspektivenwerkstatt gebildeten Gremien.

Zwei Jahre nach der Perspektivenwerkstatt hatten alle Focusgruppen ihre Arbeit beendet. An der Vorstellung des B-Plans zweieinhalb Jahre nach der Werkstatt nahmen lediglich 30 Bürgerinnen und Bürger teil. Ebenfalls 2001 wurden Pläne der Deutschen Bahn bekannt, die Bahntrasse stillzulegen, nachdem sich in

den Jahren zuvor die Anzahl der zu erhaltenen Gleise bereits mehrfach reduziert hatte. Dies führte unter anderem zur Durchführung eines Studierendenwettbewerbs und zum Rückzug einer Ausschreibung zur Parkgestaltung. Als Ende 2002 Pläne für den Bau eines Einkaufszentrums auf dem Gelände bekannt und im Folgejahr forciert wurden, beendeten auch Unterstützerkreis und Steuerungsgruppe ihre Arbeit. Dies stellt das Ende der zivilgesellschaftlichen Beteiligung an der Entwicklung des Areals dar.

Folgende weitere Gründe für das schrittweise Ende der Öffentlichkeitsbeteiligung konnten identifiziert werden:

- Die Gremien berichteten sich gegenseitig, eine Abstimmung über die wichtigen Entscheidungen erfolgte jedoch nur zwischen der Steuerungsgruppe und der gegründeten Entwicklungsgesellschaft EGU.
- In den Gremien besprochene Vorhaben wurden mehrfach durch politisch Verantwortliche konterkariert.
- Als der Prozess stockte, gelang es nicht, die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit aufrecht zu erhalten.

Im Dezember 2003 kündigte der Karstadt-Konzern, der am Berliner Platz sein Stammhaus hatte, an, ein Einkaufszentrum neben dem Perspektivenwerkstatt-Areal bauen zu

Abbildung 2: Phasen zwischen der Perspektivenwerkstatt und der baulichen Umsetzung (Darstellung basierend auf MAIKÄMPER 2011: 57-66)

wollen. Dies führte zu einer politischen Kehrtwende: Die Pläne für das zuvor projektierte Einkaufszentrum wurden gestoppt und eine neues städtebauliches Konzept für die Fläche erarbeitet. Im Rahmen des folgenden B-Plan-Verfahrens fand eine formelle Beteiligung der Öffentlichkeit statt. Die Ergebnisse der Perspektivenwerkstatt spielten für die Diskussion keine Rolle mehr, wie mehrere Befragte bestätigten.

Im Jahr 2008 kaufte die Entwicklungsgesellschaft die Grundstücke, 2010 wurde die Parkfläche fertiggestellt. Mittlerweile sind erste Gebäude bezogen, fast alle Flächen sind vermarktet.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Bewertung dargestellt.

Beurteilung der Perspektivenwerkstatt und der Folgeentwicklung

Alle Befragten äußerten sich positiv über die Vorbereitung und Durchführung der Perspektivenwerkstatt. Gelobt wurden eine offene Diskussionsatmosphäre, professionelle Organisation und Moderation. Kritisiert hingegen wurde ein mangelnder Fokus auf die Umsetzbarkeit der Ergebnisse. Die Erwartungssicherheit in Bezug auf die Verwendung der Ergebnisse und den Folgeprozess ist das einzige Kriterium, das im Rahmen der Evaluation als nicht erfüllt eingestuft wurde. Da das Verfahren der Perspektivenwerkstatt in Essen nicht bekannt war und in einer Umbruchphase der lokalen Beteiligungskultur stattfand, ist dies nachvollziehbar. Dahinter liegt jedoch ein strukturelles Problem: Perspektivenwerkstätten finden regelmäßig in Kommunen ohne entsprechende Vorerfahrung statt. Das Risiko einer Überforderung der Akteure sowie eines Unterschätzens der Dynamik, die eine Perspektivenwerkstatt entfaltet, bestehen fallbeispielübergreifend.

Als kritisch für die Schaffung einer gemeinsamen Vision ist die Inklusion aller relevanten Akteure anzusehen. Die Mehrheit der Befragten gab an, es gebe rückblickend keine Akteure, die stärker in die Perspektivenwerkstatt hätten eingebunden werden sollen. Im Umkehrschluss wurde jedoch deutlich, dass der Planungsprozess durch eine aktivere Mitwirkung der Deutschen Bahn und des Karstadt-Konzern hätte erheblich positiv beeinflusst werden können: im Fall der Deutschen Bahn durch eine frühzeitigere Positionierung zum Rückbau der Gleisanlagen, im Fall von Karstadt durch eine Festlegung

zum Bau des Einkaufszentrums. Der Perspektivenwerkstatt wurde immerhin attestiert, einen Beitrag zur Bewegung der Deutschen Bahn geleistet zu haben.

Die damalige Nichteinbeziehung der westlich an das Plangebiet angrenzenden Bordellstraße – die älteste Nutzung vor Ort – in die Perspektivenwerkstatt zeigt noch heute Wirkung: Die Fläche zwischen der Bordellstraße und dem Universitätsviertel wird als Parkplatz zwischengenutzt, die weitere Gestaltung der Fläche ist offen.

Die weitere Planungs- und Umsetzungsphase ist – ausgehend von den Ergebnissen der Perspektivenwerkstatt – überwiegend negativ zu bewerten. Zwei wesentliche Punkte der vom Werkstattteam erarbeiteten Handlungsstrategie wurden nicht befolgt: Die Empfehlung, dass die Entwicklungsgesellschaft neben der Entwicklung des Geländes eine breite Beteiligung sicherstellen solle, wurde in der Praxis nicht übernommen. Zudem blieb der angedachte Stadtratsbeschluss zur Bestätigung der Steuerungsgruppe aus. In der Folge gelang es nicht, die Zivilgesellschaft effektiv in die Beratung der Entwicklungsgesellschaft Universitätsviertel einzubinden. Die informellen Gremien wie der Unterstützerkreis tagten zudem regelmäßig vormittags an Werktagen, so dass breite Teile der Bevölkerung von einer Mitwirkung praktisch ausgeschlossen waren.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit in den drei B-Plan-Verfahren in den Jahren 2000, 2003 und 2006 ging jeweils deutlich über das gesetzlich geforderte Maß hinaus. Es wurde in den Erläuterungen jeweils auf die Ergebnisse der Perspektivenwerkstatt Bezug genommen. Der erste B-Plan wich nur in wenigen Punkten von den Ergebnissen der Perspektivenwerkstatt ab; diese waren jedoch massiv: So wurde bspw. anstatt einer zweigeschossigen Markthalle am Berliner Platz eine Fassadenhöhe von 71 m Höhe vorgeschrieben. Während der zweite B-Plan, der die Errichtung des Einkaufszentrums forcierte, den Werkstattergebnissen deutlich widersprach, war der dritte, der baulichen Umsetzung zugrundeliegende B-Plan den Ergebnissen von 1999 noch näher als der erste. Dies ist umso erstaunlicher, als dass der Stadtplaner, der den zugrundeliegenden Entwurf erstellte, angab, lediglich Leitlinien erhalten zu haben, die Ergebnisse der Perspektivenwerkstatt dafür jedoch keine Rolle spielten. Von einem indirekten Einfluss ist dennoch auszugehen. Auch die Projektentwickler und Investoren bezogen sich – teilweise explizit – nicht auf

die Perspektivenwerkstatt. Angesichts der Qualität der nun realisierten Bauvorhaben sah die Mehrheit der befragten Akteure darin jedoch keinen Mangel.

Von den in der Perspektivenwerkstatt erarbeiteten Bausteinen haben sich aus Sicht der befragten Akteure vor allem das Image des Gebietes, der Wohnungsbau, die Grünflächen und die angestrebten städtebaulichen Verbindungen positiv entwickelt. Zur Einordnung der Zielerreichung einzelner Maßnahmen ist von Bedeutung, in welchem Maße verschiedene Akteure darauf effektiv Einfluss nehmen konnten. So lassen sich etwa gewünschte kleinteilige Kulturangebote durch die Bauleitplanung zwar ausschließen, aber nicht erzwingen. Auf die Freigabe von Bahnflächen bzw. die Stilllegung von Bahntrassen haben Kommunen generell keinen nennenswerten Einfluss. Ziele der Perspektivenwerkstatt, die aus Sicht der Akteure mehrheitlich nicht erreicht wurden, obwohl die Stadt Essen einen großen Einfluss gehabt hätte, sind die Ansiedlung von Nutzungen mit gesamtstädtischer Bedeutung sowie das Nebeneinander von Hochkultur, Stadtteilkultur und Angeboten für Jugendliche.

Im Rahmen einer Wirkungsanalyse ist die Frage zu stellen, inwieweit das Erreichen von Zielen überhaupt auf die Perspektivenwerkstatt zurückzuführen ist. Für den vollständigen Rückbau der Bahnfläche konnte im Rahmen der Dokumentenanalyse gezeigt werden, dass ausschließlich externe Faktoren dafür verantwortlich sind. Für die meisten Bausteine lassen sich hingegen nur Vermutungen anstellen. Für viele im Jahr 2011 als positiv angesehene Entwicklungen lassen sich zumindest plausible Gründe jenseits der Perspektivenwerkstatt und des unmittelbaren Folgeprozesses anführen: So lässt sich in Deutschland seit mehreren Jahren ein Rückgang der Suburbanisierung beobachten. Wohnen in der Innenstadt gilt nun zunehmend als attraktiv – ein Trend, der 1999 noch nicht in diesem Maße absehbar war. Für den Standort Essen lassen sich zwei externe Gründe anführen, die die städtische Entwicklung in den vergangenen Jahren beschleunigt haben: Im Jahr 2006 gab der Thyssen-Krupp-Konzern bekannt, seine Konzernzentrale von Düsseldorf auf das historische Firmengelände nach Essen zu legen – der neue Standort ist nur 800 Meter vom ›Berliner Platz‹ entfernt. Die Entscheidung, Essen im Jahr 2010 den Titel ›Kulturhauptstadt Europas‹ zu verleihen bewirkte eine Reihe von städtebaulichen Großprojekten, während in den Vorjahren kaum

größere Bauprojekte vorhanden waren. Während die Entwicklung der Fläche am ›Berliner Platz‹ zwischenzeitlich etwa fünf bis sieben Jahre hinter dem 1999 projektierten Zeitplan zurücklag, erfolgte die Entwicklung seit 2008 in einem deutlich schnelleren Maße, so dass im Jahr 2014 der ursprüngliche Zeitplan fast erreicht sein dürfte.

Unabhängig von den Ursachen für diese Entwicklung sah die Mehrheit der befragten Akteure im Jahr 2011 die Ergebnisse der Perspektivenwerkstatt als überwiegend umgesetzt an.

Langfristige Effekte des Verfahrens

Konkrete positive Ergebnisse der Perspektivenwerkstatt waren eine intensive Auseinandersetzung der Akteure in Verwaltung und Politik mit Öffentlichkeitsbeteiligung. So wurden in Folge der Perspektivenwerkstatt Standards für formelle und informelle Beteiligungsverfahren erarbeitet, z.B. für die Gestaltung von Materialien und Moderation. Weiterhin wurde positiv bewertet, dass das Areal und begleitende Probleme wie die Trennung der Innenstadt von umliegenden Quartieren durch Infrastrukturtrassen oder die Entwicklung der nördlichen Essener Innenstadt stärker in die öffentliche Diskussion kamen und verschiedene Akteure zusammengebracht wurden. Die überwiegend positive Bewertung der Perspektivenwerkstatt ›Berliner Platz‹ ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass sie rückblickend einen Referenzpunkt bietet, der für eine breitere Entwicklung steht (Bürgerbegehren, politischer Machtwechsel).

Die Frage, ob die Perspektivenwerkstatt die Bürgerinnen und Bürger sowie die beteiligten Akteure längerfristig zur Beteiligung an Stadtentwicklungsprozessen ermutigt oder zu Frustration geführt habe, wurde einheitlich beantwortet. Eine kurzfristige Ermutigung ist demnach mittelfristig einer Gleichgültigkeit oder Frustration gewichen. Dies ist jedoch weniger auf die Perspektivenwerkstatt selbst als auf den Umgang mit ihren Ergebnissen in den Jahren bis 2003 zurückzuführen, als ein Einkaufszentrum auf dem Areal projektiert wurde (s. Abb. 2, S. 5). Eine deutliche Mehrheit gab an, erneut an einer Perspektivenwerkstatt teilzunehmen bzw. das Verfahren grundsätzlich weiterzuempfehlen.

Zehn von zwölf Befragten gaben an, der Mitteleinsatz von 300.000 DM habe sich langfristig gelohnt. Auf diese Höhe wurden die Kosten im Jahr 1999 geschätzt. Die realen

Kosten waren jedoch deutlich höher, wie sich erst nach der Befragung der Akteure herausstellte: Im Jahr 2002 wurden sie mit 500.000 DM angegeben. Dieser Betrag wurde auch aus der Städtebauförderung des Landes bewilligt, jedoch betragen die Gesamtkosten inklusive der Arbeit von Unterstützerkreis und Fokusgruppen in den Folgejahren im Jahr 2007 gut 400.000 EUR (und somit gut 2,5 mal so viel wie ursprünglich angenommen!); davon wurden knapp 150.000 EUR durch die Stadt Essen getragen (97 % der ursprünglich angenommenen Gesamtkosten!) (MAIKÄM-PER 2011: 90). In Zeiten leerer öffentlicher Kassen fällt diese Steigerung auf den ersten Blick erheblich ins Gewicht bei der Frage nach der Effizienz der eingesetzten Mittel. Andererseits ist der Kostenfaktor marginal im Verhältnis zu den insgesamt eingesetzten 32 Mio. EUR öffentlichen und 500 Mio. EUR privaten Mitteln⁵.

Insgesamt, so gab eine deutliche Mehrheit der Befragten an, überwiegen die positiven Effekte der Perspektivenwerkstatt die negativen. Wie ambivalent diese zusammenfassende Aussage ist, wurde aufgezeigt.

Grenzen und Probleme des Beteiligungsinstruments Perspektivenwerkstatt

Eine Stärke der Perspektivenwerkstatt ist gleichzeitig eine systemische Schwäche: Die bildhafte Visualisierung der Ergebnisse bekräftigt das Gefühl der Beteiligten, ein gemeinsames Ergebnis geschaffen zu haben. In der Folge müssen sich weitere Entwicklungen jedoch an diesem konkreten Bild messen lassen⁶. Zu beachten ist dabei die Einflussmöglichkeit der verantwortlichen Akteure: Während Investoren in privat finanzierten Perspektivenwerkstätten sicherstellen können, dass – oder besser: inwieweit – eine dort projektierte Entwicklung auch verwirklicht werden kann, sind Kommunen zur Umsetzung der Vision stets auf weitere Akteure angewiesen⁷. Aus Sicht eines befragten Akteurs hat die Visualisierung im Essener Fall durch ihre zeichnerische Art und Detailgenauigkeit sogar Investoren abgeschreckt. Ein Ausweg könnte – in Anlehnung an das Wort Perspektiven – die bildhafte Darstellung mehrerer Szenarien für die Zukunft sein.

Das Ziel der Perspektivenwerkstatt, eine Vision zu schaffen, mit der sich alle Beteiligten identifizieren können (bzw. das Ziel, eine Win-Win-Situation zu erzeugen), schränkt

das Ergebnis ein: Denkbare Entwicklungsvarianten werden implizit von vorneherein ausgeschlossen. Konfliktfreie Elemente (gegen die niemand etwas einzuwenden hat) wie eine »wechselnde Skulpturenausstellungen im Grünbereich« (STADT ESSEN 1999: 34) werden hingegen befördert – unabhängig von ihrer Finanzierbarkeit und Zielhaftigkeit. Der Event-Charakter einer Perspektivenwerkstatt steht zudem dem Idealbild einer kontinuierlichen Beteiligung entgegen.

Voraussetzungen für einen langfristig erfolgreichen Beteiligungsprozess

Auf Basis der vorliegenden Untersuchung können folgende Grundvoraussetzungen für einen langfristig erfolgreichen Beteiligungsprozess benannt werden:

- Die Einbettung in eine lokale Beteiligungskultur
- Governance-Erfahrung und die Fähigkeit zur Auswahl geeigneter Beteiligungsverfahren,
- Verfahrensbezogene Expertise zur Durchführung, bei komplexen Projekten in der Regel durch Hinzuziehen externer Experten, sowie
- Die Begleitung des weiteren Prozessverlaufs durch Überprüfung und Kommunikation der Ergebnisverwendung.

Zum zweiten Punkt ist anzumerken, dass die Auswahl eines geeigneten Verfahrens für (kommunale) Verantwortliche insofern problematisch ist, als dass bisher kaum unabhängige und systematische Langzeitbetrachtungen von Beteiligungsverfahren vorliegen. Die Fokussierung einzelner Anbieter auf ein bestimmtes Beteiligungsverfahren führt einerseits zu einer Professionalisierung im Verfahrensablauf; andererseits wird jedoch eine unvoreingenommene Beurteilung der Eignung des Verfahrens für den konkreten Anlass erschwert, da Interessenskonflikte entstehen. Unabhängige Wirkungsanalysen können und sollen praktische Erfahrungen mit Beteiligungsverfahren nicht ersetzen; sie sind aber in der Lage, einen wesentlichen Beitrag zur Verfahrensauswahl zu leisten.

Am untersuchten Fallbeispiel wurde deutlich, dass der Übergang von einem kooperativen Planungsverfahren zu anderen Beteiligungsformen wie dem Dialog mit der Öffentlichkeit oder deren Information einen kritischen Punkt im Prozessverlauf darstellt, der bereits im Vorfeld mitbedacht werden muss. Der Einfluss von Störfaktoren wie der

Nichteinbindung bedeutender Akteure sowie externer, nicht beeinflussbarer Risiken wird zudem leicht unterschätzt. Die ›Wirkung der Nichtmitwirkung‹ auf das jeweilige Stadtentwicklungsprojekt ist dabei mitunter bedeutender als die ›Wirkung der Mitwirkung‹. Um dem entgegenzutreten ist ein vorausschauendes und langfristig angelegtes Prozessmanagement ein wesentlicher Erfolgsfaktor.

Schließlich gilt es, die Einflussmöglichkeiten der verantwortlichen Akteure auf den Planungsprozess bereits während des Beteiligungsverfahrens deutlich zu machen. So kann die Umsetzbarkeit der Ergebnisse erhöht und spätere Frustration bei Prozessbeteiligten vermieden werden.

Neben den Fragen unter welchen Umständen und in welcher Form eine Mitwirkung der Öffentlichkeit sinnvoll ist, sollte die Frage nach dem warum stärker in den Vordergrund der Diskussion rücken. Dabei sind die unterschiedlichen Sichtweisen verschiedener Akteure auf den Zweck von Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung zu berücksichtigen. Der Fokus der Stadtplanung auf einzelne Beteiligungsverfahren und die vorwiegend im Bereich der Politik- und Sozialwissenschaften angestrebte Etablierung einer Beteiligungskultur und der Förderung eines Demokratieverständnisses sollten stärker vernetzt diskutiert werden.

Anregungen für Wirkungsanalysen von Beteiligungsverfahren

Folgende Anregungen können auf Basis der durchgeführten Evaluation für weitere Wirkungsanalysen gegeben werden:

Die Evaluation eines Beteiligungsverfahrens sollte selbst partizipativ sein.

Die Evaluation eines Beteiligungsverfahrens sollte grundsätzlich ebenfalls partizipativ gestaltet sein (FORSS 2005: 66-67), insbesondere, um eine Nichtakzeptanz von Kriterien bei den Prozessbeteiligten zu vermeiden (MEYER 2010: 253). Ist der Zweck einer Evaluation nicht eine verbesserte Programmsteuerung sondern ein Beitrag zur gesellschaftlichen Aufklärung, ist die Evaluation durch externe Personen vorzunehmen (vgl. STOCKMANN 2010b: 17-19).

Der Zeitpunkt einer Ex-post-Analyse eines Beteiligungsverfahrens hat einen massiven Einfluss auf das Bewertungsergebnis – bis hin zu konträren Aussagen der befragten Akteure.

Im Rahmen der geführten Interviews wurde deutlich, dass die Ergebnisse der Bewertung der Perspektivenwerkstatt zu einem früheren Zeitpunkt deutlich anders ausgefallen wären. Während in der Euphoriephase im Jahr danach eine Auswertung sehr positiv verlaufen wäre, wäre zum Zeitpunkt des Schocks 2003 eine negative Bewertung erfolgt. Dies unterstreicht die Forderung nach einer mehrjährig wiederkehrenden Evaluation komplexer Verfahren (WATES 1996: 78).

Multilaterale Kommunikation wirkt nachhaltig auf den Planungsprozess, auch und gerade indirekt. Nicht alle Einflüsse sind jedoch mess- oder nachweisbar.

Im Rahmen der Untersuchung der Perspektivenwerkstatt ›Essen Berliner Platz‹ konnte gezeigt werden, dass der dem letztlich verwirklichten Bebauungsplan zugrundeliegende Entwurf ohne Rückgriff auf die Ergebnisse der Perspektivenwerkstatt erstellt wurde (MAIKÄMPER 2011: 86). Gleichzeitig lassen die hohe Übereinstimmung mehrerer Gestaltungsmerkmale sowie die überwiegende Zufriedenheit der befragten Akteure darauf schließen, dass ein indirekter Einfluss gegeben war – wenngleich dieser kaum quantifiziert werden kann. Dieses methodische Problem ist bei Wirkungsanalysen zu berücksichtigen. Je stärker die Einbettung eines Beteiligungsverfahrens in eine Beteiligungskultur gelingt, desto geringer wird die Wirkung des einzelnen Verfahrens überprüfbar sein.

Epilog

Wer heute die im Rahmen der Perspektivenwerkstatt 1999 gezeichnete Vision der Entwicklung des Quartiers neben die verwirklichten Pläne hält, wird große Ähnlichkeiten feststellen. Stadtentwicklung ist ein komplexer Prozess. Wir werden uns damit abfinden müssen, dass wir nicht sämtliche Zusammenhänge werden messen oder bewerten können. Den Verlauf von Beteiligungsverfahren und deren Wirkungen zu untersuchen – sei es prozessbegleitend oder rückwirkend – ist dennoch ein lohnendes Unterfangen.

Dank

Der Prozessverlauf seit der Perspektivenwerkstatt im Jahr 1999 wurde vom Verfasser im Jahr 2011 in seiner an der BTU Cottbus eingereichten Diplomarbeit mit dem Titel ›Evaluation der Perspektivenwerkstatt Essen Berliner Platz‹ rekonstruiert und evaluiert. Der vorliegende Beitrag beruht im Wesentlichen auf den daraus gewonnenen Erkenntnissen. Betreut wurde die Arbeit von Prof. Dr.-Ing. Silke Weidner und Prof. Dr. phil. nat. Riklef Rambow. Ihnen sei an dieser Stelle noch einmal gedankt, ebenso wie den am Prozess beteiligten Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern, die durch ihre umfangreiche Mitwirkung die vorliegende Untersuchung erst ermöglicht haben.

Anmerkungen

- 1 Im entsprechenden Abschnitt der deutschen Ausgabe (ZADOW 1997: 83-89) findet sich bemerkenswerterweise kein solcher Hinweis.
- 2 Es konnte weder ein entsprechendes Dokument gefunden werden, noch war der veranstaltenden Organisation der Perspektivenwerkstätten in den USA (American Institute of Architects, AIA) und in Deutschland (Andreas von Zadow) eine solche Evaluation bekannt.
- 3 Laut der Ergebnisdokumentation war auch im Essener Fall eine „kontinuierliche Erfolgskontrolle“ vorgesehen (STADT ESSEN 1999: 121), die jedoch nicht erfolgte.
- 4 Die Darstellung der Hintergründe kann hier nur stark gekürzt erfolgen. Der Volltext der zugrundeliegenden Untersuchung wird vom Verfasser auf Anfrage gerne zur Verfügung gestellt.
- 5 Angaben der Entwicklungsgesellschaft Universitätsviertel (<http://www.gruene-mitte-essen.de/investieren/projektdatei/>; Abruf: 14. Mai 2013)
- 6 Die Visualisierung während der Werkstattphase zur Findung einer gemeinsamen Sprache ist hier nicht gemeint. Diese wird als sinnvoll erachtet.
- 7 Zur Beteiligung von Investoren ist anzumerken, dass projektentwicklungsbezogener Sachverstand während der Werkstatt als sinnvoll erachtet wird, dabei jedoch Partikularinteressen vermieden werden sollten.

Literatur

- BISCHOFF, A., SELLE, K., SINNING, H. (2007): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken. Verlag Dorothea Rohn. Dortmund.
- DV (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.) (2013): Bürgerbeteiligung 2.0. Anforderungen an gute und zeitgemäße Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklungs- und Infrastruktur-

planung. Thesenpapier der Arbeitsgruppe Städtebau/Raumordnung. URL: <http://www.deutscher-verband.org/cms/fileadmin/medias/Positionspapiere/Thesenpapier_Buergerbeteiligung_2_0_final.pdf> (Abruf: 14.05.2013)

- EWG (Essener Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH) (2013): Großer Erfolg für das Universitätsviertel - grüne mitte Essen: Gewinner des immobilienmanager.AWARD 2013. Pressemitteilung vom 1. März 2013. URL: <http://www.gruene-mitte-essen.de/fileadmin/user_upload/Aktuelles/Universitaetsviertel-gruene_mitte_Essen_gewinnt_immobilienmanager.AWARD_2013.pdf> (Abruf: 20.05.2013)
- FREWER, L. J., ROWE, G. (2005): Evaluating Public Participation Exercises: Strategic and Practical Issues. In: Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (Hrsg.): Evaluating Public Participation in Policy Making. Paris. S.85.-108
- FORSS, K. (2005): An Evaluation Framework for Information, Consultation and Public Participation. In: Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (Hrsg.): Evaluating Public Participation in Policy Making. Paris. S. 41-84
- GEIßEL, B. (2008): Wozu Demokratisierung der Demokratie? Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements. In: Vetter, A. (Hrsg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 29-48
- KUBICEK, H., LIPPA, B. (2011): Wodurch zeichnen sich erfolgreiche Beteiligungsprojekte aus? In: vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. (Hrsg.): Forum Wohnen und Stadtentwicklung. Nr. 4/2011. Berlin. S. 207-210
- KÜHN, M. (2004): Wirkungsanalysen in der Stadt- und Regionalplanung. Chancen und Probleme der Evaluation. In: Sedlacek, P. (Hrsg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 39-46
- LINDER, W., VATTER, A. (1996): Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren. In: Selle, K. (Hrsg.): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Bauverlag GmbH. Wiesbaden. S. 181-188
- MAIKÄMPER, M. (2011): Evaluation der Perspektivenwerkstatt Essen Berliner Platz. Diplomarbeit (unveröffentlicht)
- MEYER, W. (2010): Evaluationsumfeld. In: Stockmann, R., Meyer, W. (Hrsg.): Evaluation. Eine Einführung. Verlag Barbara Budrich. Opladen. S. 235-259
- NETZWERK BÜRGERBETEILIGUNG (2013): ›Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung‹ im Netzwerk Bürgerbeteiligung. 10 Anforderungen an eine gute Bürgerbeteiligung. 2. Entwurf. URL: <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Qualitaetskriterien/nwbb_qualitaetskriterien_stand_februar2013.pdf> (Abruf: 14.05.2013)

- STADT ESSEN (1999): Perspektivenwerkstatt Essen. Wie geht es weiter am Berliner Platz? Essen
- STOCKMANN, R. (2010a): Wissenschaftsbasierte Evaluation. In: Stockmann, R., Meyer, W. (Hrsg.): Evaluation. Eine Einführung. Verlag Barbara Budrich. Opladen. S. 55-100
- STOCKMANN, R. (2010b): Rolle der Evaluation in der Gesellschaft. In: Stockmann, R., Meyer, W. (Hrsg.): Evaluation. Eine Einführung. Verlag Barbara Budrich. Opladen. S. 15-53
- VETTER, A. (2008): Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen. In: Vetter, A. (Hrsg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 9-27
- VETTER, A. (2012): Kommunen im Stress – Machen Bürger in Zukunft die Stadtentwicklung? In: vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. (Hrsg.): Forum Wohnen und Stadtentwicklung. Nr. 4/2012. Berlin. S. 170-174
- WATES, N. (1996): Action Planning. How to use planning weekends and urban design action teams to improve your environment. The Prince of Wales's Institute of Architecture. London
- ZADOW, A. VON (1997): Perspektivenwerkstatt. Hintergründe und Handhabung des »Community Planning Weekend«. Neufassung des Handbuches Action Planning von Nick Wates. Berlin
- ZADOW, A. VON (2003): Perspektivenwerkstatt. Baustein zur interaktiven Stadtentwicklung (Community Planning). In: BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.): ExWoSt-Informationen »3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung«. Nr. 4 – 12/2003. Bonn. S. 17-19