



## Bürgerbeteiligung als Motor

### Zur Prozessqualität bei der Entwicklung des Olga-Areals

#### Vorbemerkung

Seit Herbst 2007 engagiert sich die Projektgruppe Olgäle2012 e. V. dafür, die städtebauliche Chance des Olga-Areals für die Weiterentwicklung des Stuttgarter Westens in seiner Vielfalt und Lebendigkeit zu nützen. Vor allem die Bürgerbeteiligung in verschiedenen Formen hat diesen Prozess fruchtbar gemacht. Die enge Kooperation mit dem Bezirksbeirat West und der Stadtverwaltung trägt dazu bei, dass hier ein „Vorzeigequartier“ entsteht. Wichtige Aspekte sind der Mix von Jung und Alt, Familien und Singles, die Nachhaltigkeit des Planungsprozesses, eine ökologische Bauweise sowie eine Staffelung von öffentlichen, halbprivaten und privaten Bereichen.

Jetzt sind die ersten Bewohner/-innen in ihre Wohnungen bei der Baugemeinschaft Max Acht eingezogen, ein Gebäude in Holzbauweise. In den kommenden Monaten wird das Quartier komplett besiedelt werden. Es wird ein lebendiges Wohnareal mit zahlreichen Kindern. Die öffentlichen Freiflächen werden gemäß den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung gestaltet. Das Energiekonzept mit einem Blockheizkraftwerk und Photovoltaik auf den Dächern hält den Anforderungen der Energiewende stand.

Für die Projektgruppe Olgäle2012 e. V. sind die meisten ihrer Ziele, die 2008 formuliert worden sind, erreicht. Jetzt ist die Zeit gekommen, um mit einem Blick auf den Entwicklungsprozess Lehren zu ziehen und mit den Kooperationspartnern in Politik, Verwaltung, Bürgerschaft und Unterstützer/-innen zu besprechen. Hierzu haben wir bei einem öffentlichen Treffen der Projektgruppe am 5. November 2018 positive und negative Aspekte gesammelt und in einer Matrix zusammengefasst. Die Matrix gliedert sich in die Bereiche „Prozess“, „Konzept“, „Verfahren“, „Finanzen“ und „interne Entwicklung“. Im Folgenden wollen wir die wichtigsten Feststellungen zu diesen Bereichen darstellen.

#### Bereich „Prozess“

##### Was lief gut im Bereich „Prozess“?

- Die Bürgerbeteiligung war bei der Entwicklung des Olga-Areals eine Quelle zahlreicher Ideen und eine Grundlage für die Akzeptanz des Projekts bei den Bürgerinnen und Bürgern. Die Projektgruppe hat es geschafft, sie als Motor des Prozesses zu nutzen. Sie hat es verstanden, vielfältige Methoden der Beteiligung zu entwickeln. Der Verlauf des Gesamtprozesses konnte als beispielhaft, zielorientiert, effektiv und offen gestaltet werden.
- Von Anfang an haben die Projektgruppe und der Bezirksbeirat Stuttgart-West gut zusammengearbeitet. Alle öffentlichen Veranstaltungen zum Olga-Areal haben beide gemeinsam durchgeführt. An kritischen Stellen hat der Bezirksbeirat gegenüber der Verwaltung und dem Gemeinderat Initiative ergriffen, nachgefragt und Stellung bezogen.

- Naturgemäß konnte die Zusammenarbeit mit den Fraktionen im Gemeinderat nicht so eng gestaltet werden. Aber wenn die Projektgruppe sich an die Fraktionen mit einem Anliegen gewandt hat, trafen wir auf offene Ohren. Als Beispiel hierfür mag die Beschlussfassung zum Thema „Baugemeinschaften“ dienen. Unsere Forderung, die städtischen Grundstücke für Baugemeinschaften zum Festpreis zu vergeben, fand im Gemeinderat breite Unterstützung, die entsprechende Vorlage „Bürger bauen mit. Baugemeinschaften in Stuttgart“ wurde entsprechend modifiziert.
- Oberbürgermeister Fritz Kuhn begegnete der Projektgruppe mit Sympathie. Nach einem Gespräch mit den Sprechern der Projektgruppe im Januar 2014 machte er in der Stadtverwaltung deutlich, dass das Olga-Areal mit Priorität zu bearbeiten ist.
- Die zuständigen Mitarbeiter/-innen im Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung waren immer kompetente Ansprechpartner/-innen. Beispielhaft sei die Bürgerbeteiligung für den Bebauungsplan erwähnt. Gemeinsam mit der Projektgruppe wurde der Beteiligungsprozess geplant und schließlich im Mai 2013 das Bürgerforum zum Bebauungsplan durchgeführt, welches große Resonanz in der Bürgerschaft fand.
- Die Kooperation der Projektgruppe mit den in ihrer Mitte entstandenen Wohnprojekten verlief bis zur Grundstücksvergabe im Juli 2015 gewinnbringend für die Beteiligten. Sie konnten gemeinsame Leitsätze formulieren und haben einen gemeinsamen Baustein für die Grundstücks-Bewerbung verfasst.
- Diese Tradition der Zusammenarbeit der Wohnprojekte wurde nach der Grundstücksvergabe von den sechs Baugemeinschaften im Baufeld 2 fortgesetzt. Sie haben miteinander alle Themen abgearbeitet.
- Von Seiten der Verwaltung wurde nach der Grundstücksvergabe ein Bauherren-Jour-fixe als Kooperationsgremium einberufen. Hier haben die Beteiligten aller 4 Baufelder, die städtischen Ämter, die Stadtwerke und weitere Beteiligte wichtige Fragen diskutiert und gemeinsame Lösungen gesucht. Ein sehr wichtiges Thema hierbei war die Baulegistik, ohne die kein einziges Bauprojekt hätte verwirklicht werden können.

### **Was lief schlecht im Bereich „Prozess“?**

- In Teilen der Stadtverwaltung (vor allem im Bereich Liegenschaften) herrschte lange Zeit eine Haltung gegenüber innovativen Wohnprojekten, die man höflich mit „distanziert“ bezeichnen muss. Hier war nicht klar, welche Chancen für die Stadtentwicklung sich daraus ergeben können. Und das Vorurteil „Baugemeinschaften sind chaotisch und nicht in der Lage, ein Haus zu planen und zu bauen“ war zu hören.
- Für die engagierten Bürger/-innen gab es im Verlauf des Prozesses immer wieder längere Zeiten, in denen in der Verwaltung Stillstand herrschte, ohne dass es dafür eine Erklärung gab. Als Beispiel mag die Ausschreibung des städtebaulichen Wettbewerbs dienen. Bereits 2009 hat die Projektgruppe Eckpunkte für die Ausschreibung verfasst und dem Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung zur Verfügung gestellt. Die Ausschreibung erfolgte aber erst 2011. Ein zweites Mal ergab sich ein solcher Zeitverzug zwischen dem Beschluss des Gemeinderats zur Vergabe von Grundstücken an Baugemeinschaften (GRDRs 383/2012) im Juli 2012 und dem Beschluss zur Vermarktung des Olgahospital-Areals in Stuttgart-West (GRDRs 505/2014) im Juni 2014.
- In der Stadtverwaltung konnten wir öfters eine Absicherungsmentalität feststellen: Diese war meistens gepaart mit einer geringen Veränderungsbereitschaft und hohen technischen Anforderungen. So beharrte die Verwaltung z. B. darauf, dass pro Wohnung ein Stellplatz geschaffen werden muss, obwohl die LBO ein Verhältnis von 0,75 Stellplätzen pro Wohnung erlaubt. Dies steht letztlich im Widerspruch zu dem Ziel „preiswerte Wohnungen“ zu schaffen.

- Beim Stadtteil- und Familienzentrum auf dem Olga-Areal musste die Projektgruppe immer wieder Verzögerungen durch das Jugendamt hinnehmen. Allein schon der Umstand, dass in der Zeit ihres Bestehens vier verschiedene Jugendhilfeplaner zuständig waren, deutet auf Diskontinuität hin. Dass jetzt (März 2019) endlich nach einem gemeinsamen Träger für Kita und Stadtteil- und Familienzentrum gesucht wird, ist nicht zuletzt der Beharrlichkeit der Projektgruppe und des Bezirksvorstehers zu verdanken.

## **Bereich „Konzept“**

### **Was lief gut im Bereich des „Konzepts“?**

- Im Hinblick auf die Qualität der Stadtentwicklung gab es von Seiten der Stadt Vorgaben, die sich an ursprünglichen Quartiersmerkmalen im Stuttgarter Westen orientierten (z. B. kleinteilige Parzellierung, Bauwiche) und deren Weiterentwicklung, die aus dem städtebaulichen Wettbewerb hervorgegangen ist. So entstand ein Quartier, das sich einerseits in die gewachsene Struktur des Westens einfügt und andererseits Raum lässt für das Entstehen vielfältiger Häuser, z.B. ein Holzhaus und Häuser mit Dachterrassen und innovativen Wohnformen.
- Die Festlegung eines autoarmen Quartiers, in dem ausschließlich die Feuerwehr, Rettungsfahrzeuge und die Müllabfuhr verkehren dürfen, entspricht den Forderungen der Projektgruppe seit langem.
- Bezogen auf die Planung der öffentlichen Grünflächen (entlang der Schlosstraße und der Hasenbergstraße) lief von Anfang an ein mehrstufiger Beteiligungsprozess. In diesen waren nicht nur die Projektgruppe eingebunden, sondern auch über drei Jahre hinweg Schüler/-innen der nahe gelegenen Schwabschule. Intensiv partizipierten auch der Bezirksbeirat bzw. Bezirksvorsteher Möhrle und das Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung. So werden nun Spielflächen entstehen, die die von den Kindern gewünschten Möglichkeiten bieten und eine räumliche Gestaltung aufweisen, die auf den Namen „Olga-Areal“ Bezug nimmt (das Relief weist den Schriftzug „Olly“ aus).

### **Was lief schlecht im Bereich des „Konzepts“?**

- Die Stadt hat in Bezug auf Grundstücke für Bauherrengemeinschaften von Anfang an unterschieden zwischen sechs Grundstücken im Baufeld 2, die für Baugruppen zur Verfügung gestellt werden und 3 Grundstücken im Nordteil von Baufeld 3, die für Baugemeinschaften vorgesehen waren, die die sogenannte Ankernutzerfunktion mit übernehmen mussten. Der Ankernutzer sollte verpflichtet sein, die Baugemeinschaft Tiefgarage und die Baugemeinschaft Innenhof (beide Baufeld 2) zu initiieren und die Errichtung der Tiefgarage und des Innenhof zu steuern und zu planen. Obwohl der Ankernutzer die Planungen der Tiefgarage verschleppte und damit auch die Planungen der Hochbauten behinderte, dauerte es Monate, bis die Stadt von ihrem Konzept „Ankernutzer“ abrückte und den Baugemeinschaften Tiefgarage und Innenhof erlaubte, einen eigenen Planer und Projektkoordinator zu suchen und zu beauftragen. Dies führte nicht nur zu Zeitverlust, sondern auch zu erhöhten Kosten (z.B. musste die Planung für die Tiefgarage sich an den inzwischen erfolgten Planungsvorgaben der Hochbauten ausrichten, außerdem stellte der Ankernutzer die bis zum Ausstieg angefallenen Planungskosten den Baugemeinschaften in Rechnung). Aus Sicht der Projektgruppe reicht es völlig aus, die Beteiligten auf einem Baufeld zur Zusammenarbeit zu verpflichten. Die Praxis hat gezeigt, dass die Beteiligten auf Baufeld 2 durchaus in der Lage waren, mit eigener Projektsteuerung eine Tiefgarage und einen gemeinsamen Innenhof zu planen.

- Die Stadt hat für das Baufeld 2 sowie für den Ankernutzer festgelegt, dass sich hier nur Baugemeinschaften bewerben können und bauen dürfen. Dies hat dazu geführt, dass – mit Ausnahme der Fördermöglichkeit für MME-Wohnungen – fast ausschließlich Eigentümer bauen und die Wohnungen selbst beziehen (müssen). Dieses Konzept hat gemischtes Wohnen (Miete und Eigentum) verhindert. Um hier eine Verbesserung zu erreichen, wäre ein Zulassen von Genossenschaften eine mögliche Alternative gewesen.
- Die Quartierswege müssen von den neuen Eigentümern finanziert und erhalten werden, sind jedoch für die Öffentlichkeit zugänglich und nutzbar. Diese Konstruktion ist nicht nachvollziehbar; zumindest die öffentlichen Wege hätten in städtischem Eigentum verbleiben sollen und die Stadt hätte die Errichtung und den Erhalt dieser Anlagen übernehmen sollen.
- Die Zuständigkeit für die Koordination der Errichtung der Wege und des LBO-Spielplatzes hat der Investor des Baufelds 4 übertragen bekommen. Er hat im Wesentlichen auch die Abstimmung mit dem Planungsbüro Faktorgrün übernommen. Anders als bei den öffentlichen Freiflächen (entlang der Schloss- und Hasenbergsteige) und den privateren Innenhöfen (z.B. von Baufeld 2) war hier die Beteiligung der Eigentümer (Mitglieder der Baugemeinschaft Wegekreuz und LBO-Spielplatz) und künftigen Bewohner nur sehr schwach ausgeprägt.

## **Bereich „Verfahren“**

### **Was lief gut im Bereich „Verfahren“?**

- Bei der Zukunftswerkstatt zur Entwicklung des Olga-Areals im November 2008 haben die Teilnehmer/-innen die Projektgruppe beauftragt, Eckpunkte für die Ausschreibung eines städtebaulichen Wettbewerbs zu formulieren und mit dem Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung auszuhandeln. Es sollte ein offener Wettbewerb sein. Mit der Hilfe auch von Fachleuten hat die Projektgruppe diesen Auftrag im Jahr 2009 umgesetzt und fand bei der Verwaltung hierfür „offene Ohren“
- Im Bebauungsplanverfahren haben die verantwortlichen Stadtplaner/-innen die Kooperation mit der Projektgruppe gesucht und ein partizipatives Vorgehen befürwortet.
- Bei der Arrondierung des Areals wurden unterschiedliche Grundstückszuschnitte entwickelt. Das hat dazu geführt, dass die Häuser auf Baufeld 2 aufgelockert und in individueller Bauweise geplant wurden.
- Mit dem Grundsatzbeschluss des Gemeinderats zur Vergabe von Grundstücken an Baugemeinschaften in Stuttgart wurde die Konzeptvergabe eingeführt. Damit erhielten Baugemeinschaften die Chance, Grundstücke zu erwerben, weil das ausschlaggebende Kriterium für die Vergabe die Qualität der Planung ist. Damit wurde das bisherige Prinzip aufgegeben, Grundstücke dem meistbietenden Investor zuzuschlagen.

### **Was lief schlecht im Bereich „Verfahren“?**

- Im Bebauungsplanverfahren sind einige innovative Ideen verlorengegangen. Zum Teil wurde der Plan engstirnig und unflexibel formuliert. Als Beispiel möge die Regelung dienen, dass Dachterrassen im Innenbereich nicht zulässig sind.
- Bei der Arrondierung des Areals sind zu wenige Bauplätze für Baugemeinschaften geschaffen worden
- In den Infomemoranden sind einige unklare Begriffe enthalten. Beispiel: „unwiderrufliche Finanzierungsbestätigung“. Schließlich ist die Festlegung im Infomemorandum für Baufeld 2 zu hinterfragen, dass Baugemeinschaften zwingend mit einem Baubetreuer zusammenarbeiten müssen. Ob das erforderlich ist, hängt direkt mit der Zusammensetzung der Baugemeinschaft zusammen.

- Im Bewerbungsverfahren für Baufeld 2 wurde der Termin für die Bewerbungsfrist vorverlegt. Als weiteres Problem erwies sich die Zuweisung der Grundstücke: Die Baugemeinschaften, die sich mit einem Konzept für ein bestimmtes Grundstück beworben haben und nun ein anderes Grundstück erhielten, mussten ihre Planungen komplett ändern. Die erforderliche Flexibilität auf ihrer Seite wurde von der Verwaltung selbstverständlich vorausgesetzt. Sie selber war dagegen völlig unflexibel, was die Umsetzung des Konzepts am neuen Standort angeht. Ein weiterer kritischer Punkt beim Bewerbungsverfahren war der Nachweis des Eigenkapitals schon in der 1. Stufe des Verfahrens. Was die Baugemeinschaften auch nicht nachvollziehen konnten, war die strikte Trennung der Bewerbungen für die Ankernutzerfunktion, verbunden mit der Vergabe von drei Grundstücken auf Baufeld 3 Nord, und die Bewerbung um die Grundstücke auf Baufeld 2.
- Einzelne Baugemeinschaften haben sich kritisch zum Planungsprozess für den gemeinsamen Innenhof auf Baufeld 2 geäußert. Sie kritisieren, dass die Planer von Faktorgrün zu bestimmend gewesen seien.
- Der zeitliche Abstand zwischen den Grundlagenurkunden fürs Olga-Areal (Juni 2016) und für das Baufeld 2 (März 2017), Grundstückskauf im März 2017, Teilungsvertrag (Juni 2017), Auflassung (März 2018) und Grundbucheintrag (Oktober 2018) war für die Baugemeinschaften nicht nachvollziehbar und hat zum Teil auch dazu geführt, dass Bereitstellungszinsen fällig wurden. Es wurde von vielen so gesehen, dass eine Verschleppung des Grundbucheintrags stattgefunden hat. Dabei wurde ein Zusammenhang mit dem von der Verwaltung beauftragten Notariat hergestellt.
- Die technischen Vorgaben waren zum Teil auch für die Planer/-innen unverständlich. So wurde zum Beispiel die wasserrechtliche Genehmigung mit hohen Anforderungen versehen, die die beteiligten Geologen als überzogen betrachtet haben.
- Obwohl schon lange bekannt war, dass auf dem Olga-Areal vier Tiefgaragen errichtet werden, konnten die Stromversorger nicht ausreichend Strom für E-Mobile bereitstellen.

## **Bereich „Finanzen“**

### **Was lief gut im Bereich der Kosten und Finanzierung des Bauvorhabens?**

- Ein großes Plus für die Bauherren stellte die Entscheidung der Stadt dar, die Grundstücke zu einem Festpreis (Verkehrswert) abzugeben. So konnte der Durchschnittspreis für den Quadratmeter Wohnraum deutlich unter dem sonst im Westen üblichen Preisniveau für Neubauwohnungen liegen.
- Dadurch, dass die Bauherren direkt mit den Architekten und Baubetreuern zusammenarbeiteten und die Entscheidungen innerhalb der Baugemeinschaft getroffen wurden, konnte die Marge, die üblicherweise ein Investor für seine Tätigkeit berechnet, eingespart werden. Das bedeutete für die Bauherren zwar einen nicht unerheblichen Zeitaufwand, dieser führte aber zu einer erheblichen Kostensenkung.
- Bei der Suche nach Banken und Sparkassen, die die Finanzierung des Bauvorhabens übernehmen sollten, mussten wir zunächst feststellen, dass sich viele Geldinstitute weigerten, eine Wohnung in einem Bauherrenprojekt zu finanzieren (Problem des Risikos, falls ein Mitglied der Bauherrengemeinschaft nicht zahlen kann). Banken, die bereits Erfahrungen mit Baugemeinschaften gemacht hatten, zeigten sich bei der Übernahme der Finanzierung jedoch kulant.

### **Was lief schlecht im Bereich der Kosten und Finanzierung des Bauvorhabens?**

- Auch als schon lange bekannt war, dass die Stadt die Grundstücke für Bauherrengemeinschaften zum Festpreis abgeben würde, war lange unbekannt, in

welcher Höhe dieser Festpreis liegen würde. Dies stellte für die Bauwilligen eine große Unsicherheit dar und führte in der Folge auch dazu, dass einige Mitglieder von Baugruppen aussteigen mussten, weil die Grundstücks- und Baukosten für sie zu hoch wurden.

- Da die Kosten für eine Wohnung, trotz Festpreis für das Grundstück und Fördermöglichkeit durch PWE insgesamt immer noch sehr hoch liegen, kann es in einer Baugruppe im Hinblick auf Bildung und Finanzen nur eine geringe soziale Durchmischung geben. Dagegen gelingt eine Durchmischung beim Alter, bei der Herkunft, bei den Geschlechtern gut. Die Bauherren müssen über einen langen Zeitraum hinweg hohe monatliche Raten aufbringen, wenn sie nicht von vornherein einen großen Eigenanteil zur Finanzierung beitragen können.
- Durch das Bauherrenmodell haben die einzelnen Bauherren viel Einfluss auf die Ausgestaltung des Hauses und ihrer eigenen Wohnung und somit auf die Kosten. Allerdings trifft dies nur in viel geringerem Maße auf die zwangsweise zu bildenden übergreifenden Baugruppen (BG Tiefgarage, BG Innenhof und BG LBO-Spielplatz) zu: Hier ist die Anzahl der Beteiligten deutlich höher und somit der Einfluss eines einzelnen Bauherren deutlich geringer.
- Das oben angesprochene Problem, finanzierungswillige Banken für eine Bauherrengemeinschaft zu finden, führt dazu, dass die Finanzierungskosten um 0,3 bis 0,5 % höher sind als bei anderen Banken. Dies ist der „Zuschlag“, mit dem die Banken das Risiko abdecken, im Notfall vorübergehend die fällige Rate eines zahlungsunfähigen Mitglieds zu übernehmen. Ausgerechnet die BW-Bank hat sich geweigert, Mitglieder von Baugemeinschaften zu finanzieren.
- Die Stadt forderte zu einem frühen Zeitpunkt die Finanzierungszusagen durch Banken ein. Die Grundstücksübergabe verzögerte sich allerdings ziemlich, weshalb die Bauherren entweder zu dem frühen Zeitpunkt den Kreditvertrag abschließen und Bereitstellungszinsen zahlen mussten oder sie unterschrieben den Kreditvertrag erst später, mussten dann aber den inzwischen gestiegenen höheren Zins in Kauf nehmen.
- Eine Straffung der zeitlichen Abläufe wäre eine Verbesserung, die zur Kostenreduzierung beitragen würde.

## **Bereich „interne Entwicklung“**

### **Was lief gut im Bereich „interne Entwicklung“?**

- Die Projektgruppe Olgäle2012 hat im Laufe Ihrer Entwicklung eine große personelle Kontinuität aufgewiesen und war ein stabiler Faktor in dem Entwicklungsprozess. Die Mitglieder haben sich mit ihr identifiziert und mit Geduld und Hartnäckigkeit an der Erreichung der Ziele mitgearbeitet. Die Strukturen der Projektgruppe waren überschaubar und effektiv. Die monatlichen öffentlichen Treffen waren gut vorbereitet. Die Mischung von Information und Austausch hat die Teilnehmer/-innen interessiert. Die Resonanz war über lange Zeit sehr gut. Mit der Umwandlung der Bürgerinitiative in einen eingetragenen Verein im Jahr 2012 wurde der Grad der Verbindlichkeit erhöht. Durch die formale Trennung der Wohnprojekte und der Projektgruppe, wurden klare Strukturen geschaffen und Interessenskonflikte ausgeräumt. Die Zusammenarbeit der Wohnprojekte und der Projektgruppe im Kooperationsgremium war zielgerichtet.
- Nach der Grundstücksvergabe hat es die Projektgruppe geschafft, ihre Arbeitsweise den neuen Gegebenheiten anzupassen. Das Thema „Wohnprojekte“ war zu diesem Zeitpunkt erledigt. Stattdessen konnte sie sich auf die Bürgerbeteiligung bei der Planung der neuen öffentlichen Freiflächen beim Olga-Areal, auf die Förderung einer guten Nachbarschaft und auf die Planung des Stadtteil- und Familienzentrums konzentrieren.

## **Was lief schlecht im Bereich „interne Entwicklung“?**

- Im Zusammenhang mit der Grundstücksvergabe im Sommer 2015 hat die Projektgruppe einen Bruch in ihrer Entwicklung hinnehmen müssen. Vor allem durch das Ausscheiden der meisten Mitglieder der „Mietgemeinschaft“, deren Bewerbung keine Berücksichtigung fand, musste ein wichtiges Ziel („Mieterwohnprojekt“) aufgegeben werden. Auch das Ausscheiden der Baugemeinschaft „Olgäle2012“, der „Mutterbaugemeinschaft“ im Rahmen der Projektgruppe, bei der Grundstücksvergabe hat zu Verwirrungen geführt.

Stuttgart, im April 2019