



Claudius Lieven

Die Hamburger Stadtwerkstatt



Das Interesse der Öffentlichkeit an Fragen und Projekten der Stadtentwicklung und an einer aktiven Mitwirkung an der Stadtplanung ist in letzter Zeit erneut gewachsen. Vielfach wird die Auffassung vertreten, dass die vorhandenen Mitwirkungsmöglichkeiten und Beteiligungsinstrumente diesem gewachsenen Interesse nicht mehr ausreichend gerecht werden. Die hohe Bereitschaft zur Beteiligung auf der einen und die Unzufriedenheit mit den vorhandenen Möglichkeiten zur Beteiligung auf der anderen Seite stellen auch einen Kernpunkt in der aktuellen Debatte über neue Formen lokaler Demokratie und die Entwicklung einer neuen Planungs- und Beteiligungskultur dar. Eine Reihe von Städten und Institutionen haben deshalb in letzter Zeit neue Leitfäden und Leitlinien für Bürgerbeteiligung beschlossen.

In dieser Situation hat Hamburg sich vorgenommen, Bürgerbeteiligung zu einem normalen Baustein der Stadtentwicklungsplanung machen. Im „Vertrag für Hamburg“ wurde zwischen dem Senat und den Bezirken vereinbart, dass Wohnbauvorhaben zur Erreichung der Wohnungsbauziele mit den Bürgerinnen und Bürgern diskutiert werden sollen: *„Zusätzlich zu den gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrensschritten soll die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger regelhaft über die Anwendung weiterer Beteiligungsverfahren wie Informationsveranstaltungen oder Runde Tische erfolgen. Diese Verfahren sollen möglichen Wettbewerbsverfahren vorausgehen. Auch in Wettbewerbsverfahren soll eine Bürgerbeteiligung möglich sein. Die Belange der Bürgerinnen und Bürger sollen zügig in das Verfahren eingebracht und angemessen berücksichtigt werden, um breit getragene Planungsergebnisse zu erzielen.“*

Natürlich informieren und beteiligen der Hamburger Senat, die Fachbehörden und die Bezirke seit längerem regelmäßig bei städtebaulichen Vorhaben, vor allem im Rahmen von herausgehobenen Projekten wie der Hafencity, der Internationalen Bauausstellung oder der Weiterentwicklung der Universität. Mit der Einrichtung der Stadtwerkstatt geht die Hansestadt nun noch einen Schritt weiter. Ein maßgeblicher Grund für die Einrichtung der Stadtwerkstatt ist dabei – neben allen bundesweiten Debatten und Entwicklungen – das Ziel des Hamburger Senates, für die Errichtung von 6.000 neuen Wohnungen jährlich zu sorgen. Der überwiegende Teil der Wohnungsbauvorhaben findet im besiedelten Stadtgebiet statt, es sind also Projekte der Innenentwicklung, Nachverdichtung, Flächenkonversion. Bei diesen „Stadtumbauten“ handelt es sich oft um hochkomplexe Projekte bei denen es zahlreiche (objektive und subjektive) Betroffene gibt und vielfältige Anforderungen und Interessen miteinander in Einklang gebracht werden müssen. Das klassische Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung (frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, Beteiligung der Träger

öffentlicher Belange, öffentliche Auslegung) gerät dort häufig an seine Grenzen. Die Verwaltung muss erkennen, dass oft mit einer viel größeren und nicht klar abgrenzbaren Zahl von „Stakeholdern“ gesprochen und gegebenenfalls auch verhandelt werden muss, um ein Projekt vor Ort durchsetzungsfähig zu machen. In Hamburg gilt zudem das liberalste Gesetz für Bürgerentscheide in Deutschland. Die Quoren für das Zustandekommen eines Bürgerentscheids auf bezirklicher Ebene sind niedrig, für die Abstimmung gibt es gar kein Quorum. So kommt es, dass Bürgerbegehren gegen Bauprojekte in Hamburg vergleichsweise leicht Erfolg haben. Diese Abstimmungen führen allerdings häufig zu „ganz oder gar nicht“ Entscheidungen, sie produzieren Sieger und Unterlegene und kosten hunderttausende Euro. Daher ist es ratsam, solche Konfrontationen zu vermeiden und Werkzeuge zu erfinden, die die Suche nach Kompromissen erleichtern. Die Einrichtung der Stadtwerkstatt ist insofern auch ein Versuch, die Suche nach Verhandlungslösungen gegenüber Kampfabstimmungen strukturell zu stärken.

Schaffung einer „dialogorientierten Planungskultur“

Um ein Klima der Dialogbereitschaft zu entwickeln und Schritt für Schritt zu einer „dialogorientierten Planungskultur“ zu kommen, bedarf es eines neuen Denkens in Politik und Verwaltung sowie eines organisatorischen und konzeptionellen Rahmens. Die Stadtwerkstatt der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) soll Plattform für Dialog und Beteiligung sein und durch eine Intensivierung der Information und Partizipation bei Stadtentwicklungsprojekten auf eine neue Qualität der Mitwirkung an der Planung hinwirken.

Wir orientieren uns dabei an der Idee einer „Urban Governance“, in der deliberative Entscheidungsverfahren die klassische dezisionistischen Methoden ergänzen. In diesem Modus



der Zusammenarbeit zur Steuerung und Gestaltung der städtischen Lebenswelt verändert sich die Rolle des Staates von der Obrigkeit zum Moderator und Teilnehmer in Aushandlungsprozessen unterschiedlicher Interessen. Damit einher geht ein anderes Verständnis der Rolle der Bürgerinnen und Bürger. Sie sind nicht länger Empfänger staatlicher Leistungen oder Planungen, sondern verwandeln sich in Koproduzenten des Allgemeinwohls. Ein solches Rollenverständnis zwischen Staat und Bürgern kann allerdings auch Schwierigkeiten aufwerfen. Die Verwaltung und die Politik legen in solchen Verfahren ein Stück Definitionsmacht in die Hände ergebnisoffener Prozesse. Damit gehen sie auch das Risiko ein, Ergebnisse zu erhalten, die möglicherweise nur im lokalen Kontext sinnvoll und angemessen erscheinen. Wir betonen deshalb, dass die Abwägung und Entscheidung, wo welchem Belang wie weit gefolgt werden kann oder darf, in aller Regel bei den demokratisch legitimierten Gremien liegen muss. Die informellen Beteiligungsverfahren sind generell als Unterstützung der Meinungs- und Entscheidungsfindung in Politik und Verwaltung zu verstehen. Im Einzelfall kann dies auch Spannungen und Frustrationen zur Folge haben, wenn Ergebnisse von Beteiligungsverfahren in Teilen oder auch ganz unberücksichtigt bleiben. Um dies so weit als möglich zu vermeiden, ist die klare Kommunikation des Gegenstands der Beteiligung und die Herausarbeitung der tatsächlichen Entscheidungsspielräume essentiell.

Um das Vertrauen in die informellen Verfahren der Stadtwerkstatt zu sichern, haben wir ein Set von fünf Qualitätsmaßstäben aufgestellt, an denen sich unsere Beteiligungsverfahren orientieren sollen: Bei allen Aktivitäten der Stadtwerkstatt sollen frühzeitig alle wesentlichen Informationen bereitgestellt werden, es sollen möglichst alle Betroffenen angesprochen werden, die Verfahrensregeln und der Verfahrensablauf müssen klar kommuniziert und alle Ergebnisse nachvollziehbar dokumentiert werden. Diese Regeln sind einerseits Common Sense für eine gute Praxis in Bezug auf die Durchführung von Beteiligungsverfahren, gleichwohl benennen sie auch einige typische Probleme und Zielkonflikte bei der Bürgerbeteiligung.

Zielkonflikte

Die Qualität eines Beteiligungsverfahrens wird in hohem Maß davon bestimmt, wie gut es den Willen der lokalen Bevölkerung abbilden kann. Es gibt aber ganz typische Probleme der Selektivität, der Abstinenz bestimmter Gruppen und der Selbstselektivität von Gruppenprozessen. Die Einbeziehung eines möglichst repräsentativen Querschnitts aller Bevölkerungsgruppen sehen wir deshalb als eine der größten Herausforderungen in Partizipationsprozessen an. Die planenden Stellen müssen hierauf hinwirken und haben im Prozess auch die wichtige Aufgabe, nicht artikulierte Belange zu erkennen, in die Verfahren einzubringen und im weiteren Entscheidungsverfahren mit in die Abwägung einzubeziehen. Am Ende ist es für die Bewertung der Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens eine wichtige Frage, wie gut dies gelungen ist. Verfahrenser-

gebnisse, bei denen erkennbar bestimmte lokale Stakeholder ihre Partikularinteressen durchgesetzt haben, verringern auf Seiten der Kommunalpolitik die Bereitschaft, Beteiligungsverfahren zur Bearbeitung lokaler Problemlagen einzusetzen.

Auf der anderen Seite steht die latente Gefahr, Beteiligungsverfahren zur Akzeptanzförderung zu instrumentalisieren. Dies ist auch in Hamburg leider mehrfach vorgekommen und hat das Vertrauen und die Ehrlichkeit der Beteiligungsangebote teilweise beschädigt. Ursachen hierfür sind meist weniger schlechte Absichten als eher Unkenntnisse und Unklarheiten hinsichtlich der Voraussetzungen und Möglichkeiten solcher Verfahren. Schon der Begriff der „Bürgerbeteiligung“ kann Ausgangspunkt für viele Missverständnisse sein. In der Praxis treffen wir oft auf ein sehr unterschiedliches Begriffsverständnis von „Beteiligung“. Die betroffenen Bürgerinnen und Bürger verstehen darunter oft „Mitentscheidung“, Verwaltung und Investoren eher „Anhörung“. Aus einer so unterschiedlichen Auffassung über die Reichweite der Beteiligung erwachsen viele Konflikte. Einer der wichtigsten Aspekte unserer Arbeit ist daher die Klärung der Beteiligungsebene, um bei allen Beteiligten für realistische Erwartung hinsichtlich der möglichen Auswirkungen der Beteiligungsverfahren zu ermöglichen.



Abb. 1: Stadtwerkstatt mit dem Ersten Bürgermeister Olaf Scholz (rechts)

Die Stadtwerkstatt in der Praxis

In der Praxis funktioniert die Stadtwerkstatt als „Dach“ für Information und Beteiligung bei Stadtentwicklungsprojekten und -themen, die von unterschiedlichen Verwaltungseinheiten operativ gesteuert werden. Wir arbeiten dabei mit zwei Formaten. Zum einen veranstalten wir „Dialogwerkstätten“: Darunter verstehen wir Diskussionsveranstaltungen zu wichtigen Themen der Stadtentwicklung. Die Dialogwerkstätten sind ein konsultatives Format zum Dialog mit der Öffentlichkeit; der Senat bzw. die BSU stellen so vor allem geplante Änderungen von Regulationen öffentlich zur Diskussion. Seit Einrichtung der Stadtwerkstatt im April 2012 haben wir fünf solcher Dialoge zu ganz unterschiedlichen Themen veranstaltet; einmal ging es um die Änderung des Denkmalschutzgesetzes, ein anderes Mal stand die geplante Abschaffung der Stellplatzverordnung im Vordergrund und auch die Rekommunalisie-



Die Planung der Energienetze wurde in einer Stadtwerkstatt mit dem Ersten Bürgermeister öffentlich debattiert. Die Diskussionen finden in der Regel in einer Phase statt, in der die Meinungsbildung wichtiger Akteure, Verbände, Landesministerien etc. noch nicht abgeschlossen war, so dass das „Feedback“ der Dialoge noch aufgenommen werden konnte.

Die andere Art von Formaten stellen Beteiligungsverfahren bei konkreten Stadtentwicklungsprojekten der BSU und der sieben Hamburger Stadtbezirke dar. Die BSU betreibt zur Zeit drei große Projekte (Mitte Altona, Hamburger Deckel, Sprung über die Elbe) deren kommunikative Begleitung unter dem Dach der Stadtwerkstatt läuft. Die Bezirke können ihre zusätzlichen Beteiligungsaktivitäten unter das Dach der Stadtwerkstatt stellen, müssen dies aber nicht.¹

Bei diesen Beteiligungsverfahren geht es vor allem aber um die konkrete Beteiligung der Bürger und Akteure vor Ort im Sinne einer *Mitwirkung an der Planung*. Aus den Workshops, Foren, Arbeitsgruppen etc. dieser Verfahren sollen konkrete Vorschläge und Anregungen für die Planungen erwachsen. Diese können dann im weiteren Planungsverlauf in die Auslobung von Wettbewerben und die Erstellung von teilräumlichen Entwicklungsplanungen oder Bebauungsplänen einfließen.

Die Mehrzahl der Bebauungspläne und Wettbewerbe findet nach wie vor im klassischen Rahmen statt, die intensiven Verfahren konzentrieren sich auf die komplexen Vorhaben mit einer Vielzahl von Problemen und Belangen; diese werden jedoch in einer Stadt, die bei ihrem Wachstum Flächenverbrauch vermeiden will, immer mehr. Beteiligung kann bei solchen Vorhaben natürlich nicht „Wünsch dir was“ bedeuten. Im Gegenteil, viele auf den ersten Blick denkbare Freiheiten sind durch mannigfaltige Regeln und Sachzwänge verstellt. So kann die denk- und wünschbare Verkehrsentlastung („Autofreiheit“) in einem neuen Quartier zu Mehrbelastungen benachbarter Quartiere führen. Genauso muss die Stadt insgesamt und die einzelnen Investoren ihren „Return of Investment“ im Auge behalten, was bestimmte Verhältnisse von Bau- zu Freiflächen, Gebäudehöhen und Bebauungsdichten nach sich zieht.

Ein großer Teil der Zeit und Arbeit in unseren Verfahren steckt daher darin, nachvollziehbar zu machen, warum bestimmte Dinge auf eine bestimmte Art gemacht werden. Der andere große Teil steckt darin herauszufinden, was trotzdem – im Sinne der Bürger – vielleicht anders als üblich gemacht werden kann. Dazu gehört von (Fach-)Planerseite auch, die Bürgerinnen und Bürger mit ihren profunden Kenntnissen ihres Lebensumfeldes als lokale Experten und Mitplaner anzuerkennen. Das fällt nicht allen leicht, erst recht wenn Bürgerinnen und Bürger Lösungen fordern, die aus Sicht der Fachleute an eher alltäglichen Bedürfnissen als am Stand der Kunst orientiert sind.

Insofern bieten Beteiligungsprozesse Potenzial für Ernüchterungen auf allen Seiten. Nur werden die Profis dafür bezahlt,

die Bürger investieren nur ihre Zeit. Es lohnt sich deshalb, in solchen Verfahren gezielt nach den Bereichen zu suchen, an denen die Bürger wirksam mitgestalten können. Mancher bittere Kompromiss lässt sich besser aushalten, wenn die eingebrachte Zeit und Energie irgendwo anders zu einem sichtbaren Ergebnis geführt haben. So ist die sehr partizipativ angelegte Planung des Quartiersparks im neuen Stadtteil Mitte Altona ein positives Erlebnis in einem Verfahren, das sonst durch die Interessen und Zwänge großer Akteure wie der DB, Aurelis etc. geprägt ist.

Wilhelmsburg

In Hamburg Wilhelmsburg schließlich geht es nun darum, nach dem Ende der IBA und der igs 2013 einen neuen Rahmenplan für den Stadtteil zu entwickeln. Die „Beteiligungsgeschichte“ dieses Stadtteils ist reich an Erfolgen – aber auch an Enttäuschungen. Insgesamt kann man sagen, dass die Aktivitäten der letzten zehn Jahre zu einem bemerkenswerten Empowerment der lokalen Akteure geführt haben. Dies wird mit ein Grund dafür sein, dass, als die BSU im Herbst 2012 einen Beteiligungsprozess zur Formulierung eines „Zukunftsbilds Elbinseln 2013+“ begann, sie sich mit einer sehr klaren Forderung nach einem „selbstorganisierten“ Beteiligungsprozess konfrontiert gesehen hat.

Da in Wilhelmsburg ein neuer Ansatz nach all den vorangegangenen Geschichten nottut, haben sich die BSU und das Bezirksamt Hamburg Mitte auf einen Prozess eingelassen, bei dem die unabhängige Stiftung Bürgerhaus Wilhelmsburg den Prozess verantwortet – und quasi die Behörden mitbeteiligt. Der vhw wurde dabei als Berater mit ins Boot geholt, zum einen um die Stiftung zur Qualitätssicherung etwas mit Know-how zu unterstützen, zum anderen um den Ansatz zur Milieuanalyse und -kommunikation in Wilhelmsburg und auf der Veddel zu erproben. Auch nach sieben Jahren IBA sind die Elbinseln Stadtteile mit vielen sozialen und strukturellen Problemen. Fast zwei Drittel der Bevölkerung haben einen Migrationshintergrund, bei den unter 18-Jährigen sind es über drei Viertel. Die Bevölkerung dort stammt aus über 90 Nationen, ist im Durchschnitt eher jung und wandelt sich schnell. Ein inklusiver Beteiligungsprozess ist hier ein hehres Ziel. Die durchgeführten Milieu- und Netzwerkanalysen machen gut sichtbar, auf welche Gruppen sich die Beteiligung bisher stützt und wo Defizite liegen. Dies allein ist schon wertvoll, unterstreicht aber auch die Herausforderung, mit Beteiligungsverfahren – wer auch immer sie organisiert – zu belastbaren Aussagen über die kollektiven längerfristigen Präferenzen der Bevölkerung in einem solchen Stadtteil zu kommen.

Claudius Lieven

Stabsstelle Stadtwerkstatt und Partizipationsverfahren, Amt für Landes- und Landschaftsplanung, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Freie und Hansestadt Hamburg

¹ Bisher haben die Bezirke sechs weitere Verfahren unter das Dach gestellt.