

## Formelle Bürgerbeteiligung im direkten Dialog gestalten

### Bürgerbeteiligung im Masterplanungsverfahren Oberbillwerder

Anke Hansing

Mit ca. 120 Hektar ist Oberbillwerder Hamburgs zweitgrößtes Stadtentwicklungsprojekt und wird Hamburgs 105. Stadtteil. An die Entwicklungen dieses neuen Stadtteils werden besondere Herausforderungen gestellt: Oberbillwerder soll Raum und Heimat für Bevölkerungsgruppen unterschiedlicher Einkommen, Herkunft, Altersgruppen und Lebenslagen bieten und durch qualitätsvollen Wohnungsbau lebendige Nachbarschaften erzeugen. Dafür ist nicht nur Wohnraum wesentlich, sondern auch die Schaffung vielfältiger Angebote für Arbeit, Bildung, Freizeit, Sport, Erholung und Begegnung. Aufgrund der herausragenden Bedeutung wurde entschieden, für die Erarbeitung des Masterplans Oberbillwerder einen offenen und transparenten Prozess unter umfangreicher Bürgerbeteiligung zu wählen.

Die IBA Hamburg ist als städtische Projektentwicklungsgesellschaft mit der ganzheitlichen Planung und Steuerung Oberbillwerders beauftragt. Bereits vor Beginn der eigentlichen Masterplanung wurden von der IBA Hamburg vielfältige Formate zur frühen aktiven Mitwirkung und Teilhabe durchgeführt. Dazu gehörten unter anderem Beteiligungs- und Informationsveranstaltungen, eine Online-Beteiligung, eine zweitägige Ideenwerkstatt, Schülerbeteiligung und runde Tische mit Stakeholdern. Hinzu kamen zahlreiche Einzelgespräche mit lokalen Initiativen und Einrichtungen im Vorfeld. Die Transparenz und Diskursfreudigkeit sollte auch im anschließenden Planungsverfahren wegweisend sein.



Abbildung 1: Visualisierung Masterplan Oberbillwerder (© IBA Hamburg /Adept Aps mit Karres+Brands)

## Ziele der Bürgerbeteiligung im Masterplanungsprozess Oberbillwerder

Ein zentrales Anliegen war es, die Entwicklung des neuen Hamburger Stadtteils als gemeinsames Projekt aller Akteure zu begreifen, die nicht hinter »verschlossenen Türen« entschieden wird. Dafür galt es alle Beteiligten aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Planung als auch Bürgerinnen und Bürger zu motivieren. Es sollte über den gesamten Prozess sichergestellt werden, dass Erkenntnisse aus der Beteiligung der Öffentlichkeit sowie der Stakeholder konkret und kontinuierlich in den Planungsprozess eingespeist werden. Ein wichtiges Ziel war eine offene und transparente Kommunikation von Entscheidungen. Für Oberbillwerder gab es für das Planungsverfahren bereits ein paar wenige Zielvorgaben (rund 7000 Wohneinheiten, bis zu 5000 Arbeitsplätze, respektvoller Umgang mit der historischen Kulturlandschaft etc.). Die IBA Hamburg hatte es sich zur Aufgabe gemacht, im Laufe des Planungsprozesses entstehende Zielkonflikte und Herausforderungen sowie deren Lösungswege bzw. Handlungskorridore nachvollziehbar zu erläutern und zu dokumentieren. Die Masterplanung für Oberbillwerder sollte neue Wege der Bürgerbeteiligung ausloten und gegenseitiges Vertrauen zwischen Verwaltung, Politik, Planung und Öffentlichkeit stärken.

## Das formelle Planungsverfahren: Der Wettbewerbliche Dialog

Üblicherweise müssen in gesetzlich geregelten (formellen) Vergabeverfahren die Vertraulichkeit der Entwürfe und Angebote gewahrt sowie die Ideen der Entwurfsverfasser geschützt werden. Dies steht oft im Widerspruch zu einer Öffnung des Verfahrens für eine interessierte Öffentlichkeit.

Bei der Wahl des Planungsverfahrens Oberbillwerder fiel die Entscheidung auf das Verfahren des »Wettbewerblichen Dialogs« gem. § 18 Vergabeverordnung (VgV). Der Wettbewerbliche Dialog eröffnet die Möglichkeit eines offenen und kooperativen Planungsprozesses und des Austauschs mit den Planerinnen und Planern. Es wurde ein Beratungsgremium aus Politik und Fachleuten eingerichtet, dem auch zwei Bürgervertreter/innen angehörten. Zudem wurde eine große Anzahl an Sachverständigen und Expertinnen und Experten in das Verfahren eingebunden. Der Wettbewerbliche Dialog wurde gemäß VgV in zwei Phasen durchgeführt: 1. Phase »Qualifizierung« und 2. Phase »Vertiefung«. Das zweiphasige Verfahren begann im Herbst 2017 und endete im Mai 2018. Von den 34 Planungsteams, die sich im Rahmen des EU-weiten Teilnahmewettbewerbs bewarben, erfüllten 12 alle geforderten Kriterien und wurden zur ersten Dialogphase eingeladen. Diese startete am 9. Oktober 2017. Es folgten zwei öffentliche Präsentations- und Diskussionsveranstaltungen sowie zwei öffentliche Planungswerkstätten. Bürgerinnen und Bürger hatten in unterschiedlichen Formaten Gelegenheit, sich zu den Entwürfen zu äußern sowie Anregungen und Wünsche zu formulieren. Darauf wird im Folgenden näher eingegangen.

## Bürgerbeteiligung im Verfahren »Wettbewerblicher Dialog« ermöglichen

Nach § 5 Abs.2 VgV hat die IBA Hamburg GmbH die Vertraulichkeit der im Vergabeverfahren übermittelten Entwürfe u. ä. zu wahren. Zum Wettbewerblichen Dialog kann man unter § 18 lesen: »Er [der öffentliche Auftraggeber] sorgt dafür, dass alle Unternehmen bei dem Dialog gleichbehandelt werden, gibt Lösungsvorschläge oder vertrauliche Informationen eines Unternehmens nicht ohne dessen Zustimmung an die anderen Unternehmen weiter und verwendet diese nur im Rahmen des jeweiligen Vergabeverfahrens. Eine solche Zustimmung darf nicht allgemein, sondern nur in Bezug auf die beabsichtigte Mitteilung bestimmter Informationen erteilt werden.«

Vor diesem Hintergrund war es der IBA Hamburg möglich, einen Dialog im Verfahren zu gestalten. Voraussetzung war u. a. die vorherige Bekanntgabe der Verfahrensbedingungen in den Vergabeunterlagen. Folgender Hinweis wurde darin veröffentlicht: »Für die öffentlichen Veranstaltungen hat die Auftraggeberin gemäß § 18 Abs.5 VgV die Zustimmung der teilnehmenden Planungsbüros eingeholt, ihre Lösungsvorschläge bzw. Teile davon zu präsentieren und den Bürgerinnen und Bürgern zugänglich zu machen. Die gegenseitige Kenntnisnahme der Lösungsvorschläge der teilnehmenden Planungsbüros untereinander ist hier nicht ausgeschlossen.«

Anders als in anderen Verfahrensarten kann der öffentliche Auftraggeber im Wettbewerblichen Dialog sogar die jeweiligen Lösungsvorschläge mit Zustimmung der sich beteiligenden Büros weitergeben bzw. zur Diskussion stellen, wenn er dies zuvor in den Wettbewerbsbedingungen festgelegt hat. Das gewählte formal geregelte Verfahren »Wettbewerblicher Dialog« bot also die Chance für öffentliche Veranstaltungen und Workshops mit den Akteuren.

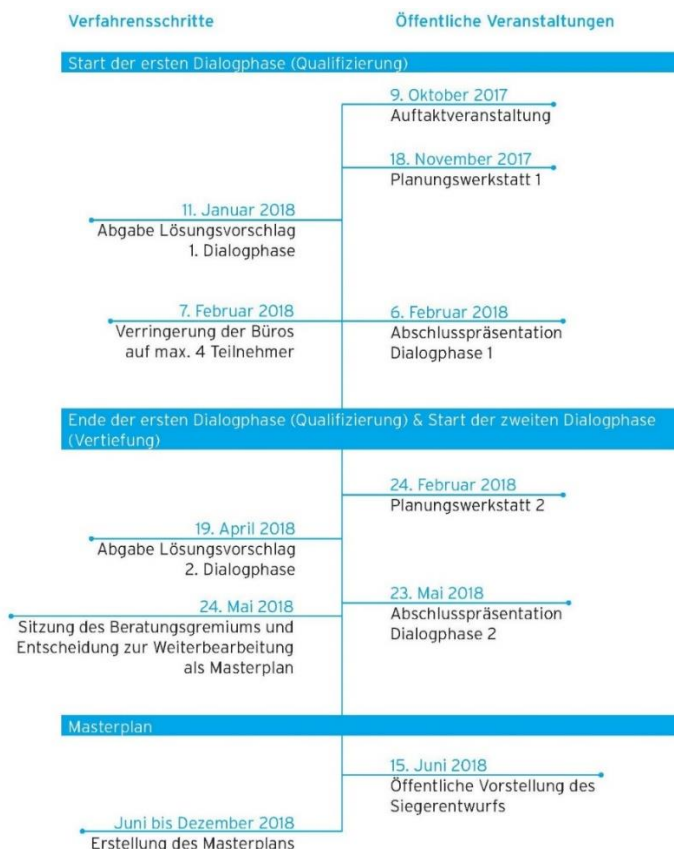


Abbildung 2: Verfahrensschritte im Masterplanungsprozess Oberbillwerder © IBA Hamburg

## Wie erfolgte die konkrete Umsetzung?

Die IBA Hamburg führte das Verfahren in Abstimmung mit der Hamburger Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen sowie dem Bezirk Bergedorf durch. Sie wurde von einer Agentur unterstützt, die auf die Durchführung von Planungsprozessen mit umfangreicher Beteiligung spezialisiert ist. Um eine rechtssichere Entscheidung herbeiführen zu können und um mögliche Verfahrensfehler zu vermeiden, war eine juristische Beratung sowohl bei der Vorbereitung als auch Durchführung des Wettbewerblichen Dialoges notwendig.

Um interessierte Bürgerinnen und Bürger in den Planungsprozess einzubinden, wurden die in Abbildung 2 genannten Verfahrensschritte definiert und entwickelt. Jeder Veranstaltung gingen umfängliche Planungsphasen voraus, in denen die Inhalte, passende Mitwirkungsformate und zeitliche Abläufe diskutiert und definiert wurden. Darüber hinaus musste immer sichergestellt werden, dass die teilnehmenden Planungsbüros ausreichend Zeit für Präsentation und fachlichen Austausch mit Beratungsgremium und Fachgutachter/innen hatten.

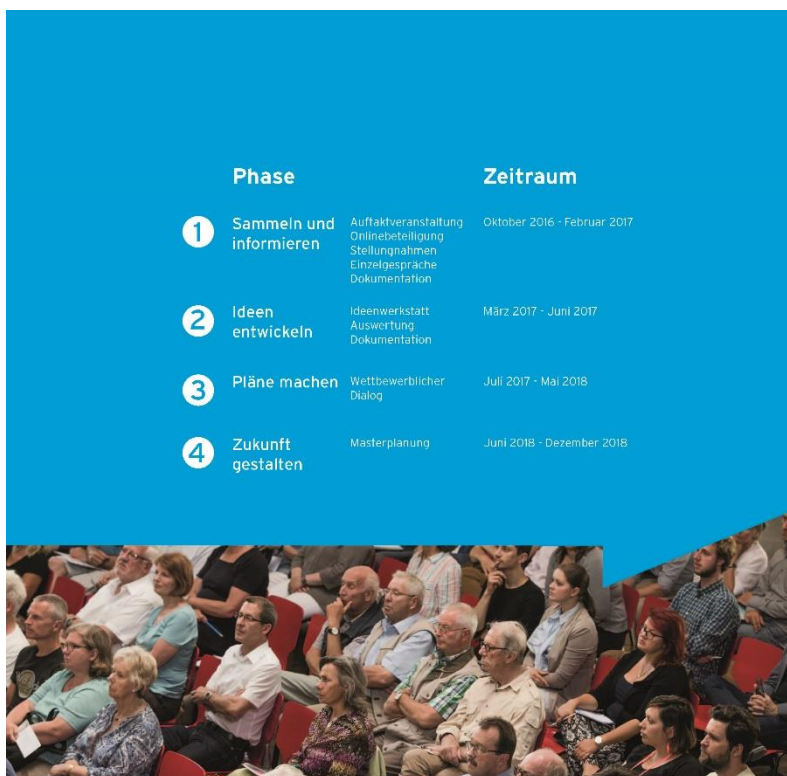


Abbildung 3: Phasen der Masterplanentwicklung Oberbillwerder © IBA Hamburg / Johannes Art

Um die konkrete Durchführung zu veranschaulichen soll hier insbesondere auf die Planungswerkstätten eingegangen werden. Das Ziel der zwei Planungswerkstätten war es, einen direkten Dialog zwischen Öffentlichkeit und Planungsteams zu ermöglichen. Die Durchführung der 1. Planungswerkstatt erfolgte an einem Samstag in einer Schule. Hier konnte jedes der zwölf teilnehmenden Teams einen Klassenraum nutzen um



seinen Entwurf zu präsentieren. Alle Interessenten mussten zunächst eine Vertraulichkeitserklärung unterschreiben und wanderten dann bei geführten Rundgängen in Kleingruppen von Raum zu Raum. Die Planungsteams präsentierten persönlich ihre Entwürfe und erhielten direkt Fragen und Feedback dazu. Zudem konnten Bürgerinnen und Bürger in jedem Raum auch schriftlich Anmerkungen hinterlassen.

Die Umsetzung dieser Planungswerkstatt war eine logistische Herausforderung und erforderte auch die Bereitschaft aller Akteure, sich ausreichend Zeit dafür zu nehmen. Der Aufwand wurde belohnt. Im Ergebnis ermöglichte dieses Format ein gegenseitiges voneinander Lernen und vertiefte das Verständnis aller Teilnehmerinnen und Teilnehmer für die Belange, Wünsche und Ideen des jeweils anderen.



Abbildung 4: Im Gespräch in der Planungswerkstatt Oberbillwerder © IBA Hamburg / Johannes Art

Bei der Zwischen- und Abschlusspräsentation zeigten die Planungsteams in einer gemeinsamen Veranstaltung dem Beratungsgremium und der Öffentlichkeit ihre Entwürfe. Im Anschluss gab es pro Entwurf/Planungsteam im Veranstaltungsraum einzelne Stationen. Hier konnten Bürgerinnen und Bürger mündlich wie schriftlich Hinweise zu den gezeigten Entwürfen abgeben oder Fragen stellen. Im Ergebnis kamen hier differenzierte Hinweise seitens der Öffentlichkeit, die sich sehr konkret mit den unterschiedlichen Planungsideen auseinandersetzten.

Im Laufe des rund zweijährigen Beteiligungsprozesses wurde es dennoch zur Herausforderung, die immer neuen interessierten Bürgerinnen und Bürger über die bisherigen Erkenntnisse im laufenden Verfahren zu

informieren und ihre neuen Rückmeldungen einzubinden. Im gesamten Planungsverfahren wurde sichergestellt, dass alle Hinweise zeitnah dokumentiert und zusammengefasst wurden. Sie sind teilweise bereits am Folgetag dem Beratungsgremium in seiner Sitzung mündlich vorgetragen sowie schriftlich zur Verfügung gestellt und den jeweiligen Planungsteams zugeschickt worden.

## Rückblickende Bewertung zu den Vorteilen und Herausforderungen des Wettbewerblichen Dialogs

Die Vergabeentscheidung im Mai 2018 erfolgte nach den zuvor festgelegten und veröffentlichten Zuschlagskriterien: Qualität des städtebaulichen Konzepts, Qualität des Freiraumkonzepts, Qualität des Nutzungskonzepts, Qualität des Erschließungskonzepts, Qualität des Entwässerungskonzepts, Nachhaltigkeit und Prozessgestaltung sowie Wirtschaftlichkeit und Honorar für Planungsleistungen.

Eine kontinuierlich hohe Anzahl von 200 bis zu 450 Teilnehmer/innen pro öffentlicher Veranstaltung zeigte das große Interesse und, dass der Beteiligungsprozess inhaltlich wertgeschätzt wurde. Die Diskussionen, Sachbeiträge und Rückfragen waren sachlich, engagiert und lösungsorientiert. Sehr selten gab es Beschwerden über den Beteiligungsprozess vielmehr gab es positive Anmerkungen über die angebotenen Möglichkeiten der Partizipation. Die auf der eigens erstellten Webseite [www.oberbillwerder-hamburg.de](http://www.oberbillwerder-hamburg.de) zur Verfügung gestellten Informationen unterstützten die Zufriedenheit mit dem kontinuierlichen Informationsfluss zum Planungsverfahren. Zwischendokumentationen und Gutachten boten eine verlässliche Auskunft auch zu Einzelthemen und wirkten Fehlinformationen entgegen.



Abbildung 5: Eindrücke von der Zwischenpräsentation im Wettbewerblichen Dialog Oberbillwerder: IBA Hamburg /Johannes Art

Grundsätzlich ist es als große Chance zu sehen, einen direkten Dialog von Planungsteams, Expert/innen sowie Bürginnen und Bürgern in einem formellen Vergabeverfahren mithilfe von differenzierten Formaten zu



ermöglichen. Auf diesem Weg lässt sich ein Planungsprozess begleiten und mit seinen Entwicklungsschritten transparent machen. Die (Zwischen-) Ergebnisse konnten Bürgerinnen und Bürger kommentieren und um Hinweise ergänzen. Die komplexen Zusammenhänge von städtebaulichen Planungsprozessen mit ihren Chancen und Grenzen wurden verständlicher und nachvollziehbarer. Die Entscheidung für den final ausgewählten Entwurf blieb transparent. Parallel wurde sichergestellt, dass die formalen und rechtlichen Anforderungen des Vergabeverfahrens erfüllt sind.



Abbildung 6: Auftakt zur Masterplanung Oberbillwerder © IBA Hamburg / Bente Stachowske

Natürlich gibt es auch im Wettbewerblichen Dialog Gestaltungsspielräume aber auch Grenzen für die Einflussnahme auf Entscheidungen seitens der Öffentlichkeit. Durch die vorgestellte Planung und Umsetzung der Beteiligung konnte sichergestellt werden, dass Erkenntnisse aus der Bürgerbeteiligung kontinuierlich in

den Planungsprozess einfließen und von allen Entscheidungsträger/innen wahrgenommen und in Teilen diskutiert wurden. Es wurde im kompletten Verfahren jederzeit klar kommuniziert, dass es sich bei den Hinweisen um ein Feedback handelt, dass in seiner Qualität und nicht nur in seiner Quantität den Entscheider/innen weitergegeben wird. Die endgültige Empfehlung zum Vergabeverfahren lag in den Händen eines Beratungsgremiums, das auch mit zwei Bürgervertreter/innen besetzt war.

Für die beteiligten Planungsteams bestand die Herausforderung darin, mit den vielfältigen Rückmeldungen seitens der Öffentlichkeit umzugehen. Ihre Aufgabe war es nicht ein »Wunschkonzert« umzusetzen, sondern konkrete Hinweise zu prüfen sowie bei der Präsentation ihrer Planungen aktiv auf Fragen und Sorgen in der Erläuterung einzugehen.

Die Bürgerbeteiligung im Masterplanungsverfahren Oberbillwerder konnte einen Grundkonflikt allerdings nicht auflösen. Eine kleine Bürgerinitiative lehnte die komplette Masterplanung ab. Das war aber auch nicht zu erwarten, denn das Verfahren behandelte explizit nicht das »Ob« sondern das »Wie« der Entwicklung von Hamburgs 105. Stadtteil.

Eine Grundvoraussetzung für den Erfolg in diesem Masterplanungsverfahren war, dass alle an der Planung Beteiligten aus Politik und Verwaltung, die IBA Hamburg sowie die Planungsteams eine große Bereitschaft zeigten, die Öffentlichkeit im Verfahren aktiv zu integrieren. Ohne diese Unterstützung aller und den Mut, auch einen unbekannteren Weg zu beschreiten, hätte das Verfahren nicht erfolgreich abgeschlossen werden können. Der Planungsprozess wurde somit als ein gemeinsam zu gehender Weg erlebt.

Der Masterplanungsprozess Oberbillwerder setzte nicht nur in der Stadt Hamburg neue Maßstäbe bezogen auf eine frühzeitig beginnende und transparente Beteiligung unter Einsatz vielfältiger Formate. Da beteiligte Akteure wie Bürgerinnen und Bürger den Prozess rückblickend positiv bewerteten, gilt er nun als best practice in der Hamburger Stadtentwicklung. Nachfolgende Planungsverfahren beispielsweise für den Kleinen Grasbrook orientieren sich daran und haben unter anderem auch das Vergabeverfahren Wettbewerblicher Dialog gewählt, dass zuvor noch nie in Hamburg genutzt wurde.

## Literatur

---

In mehreren Broschüren sind die Zwischenstände und Ergebnisse des Planungsverfahrens und der Bürgerbeteiligung umfänglich dokumentiert. Diese lagen bei Veranstaltungen aus und können jederzeit auf [www.oberbillwerder-hamburg.de](http://www.oberbillwerder-hamburg.de) heruntergeladen werden.

Links zu den Dokumentationen auf [www.oberbillwerder-hamburg.de](http://www.oberbillwerder-hamburg.de)

- Aufgabenstellung Wettbewerblicher Dialog Oberbillwerder: [https://www.oberbillwerder-hamburg.de/wp-content/files/OBW\\_Aufgabenstellung\\_Wettbewerblicher\\_Dialog.pdf](https://www.oberbillwerder-hamburg.de/wp-content/files/OBW_Aufgabenstellung_Wettbewerblicher_Dialog.pdf)
- Dokumentation Phase 1: [https://www.oberbillwerder-hamburg.de/wp-content/files/Dokumentation\\_Beteiligung\\_Phase1\\_ohne\\_Bug\\_s.pdf](https://www.oberbillwerder-hamburg.de/wp-content/files/Dokumentation_Beteiligung_Phase1_ohne_Bug_s.pdf)
- Dokumentation Wettbewerblicher Dialog Oberbillwerder: [https://www.oberbillwerder-hamburg.de/wp-content/files/Dokumentation\\_Wettbewerblicher\\_Dialog\\_Oberbillwerder\\_web.pdf](https://www.oberbillwerder-hamburg.de/wp-content/files/Dokumentation_Wettbewerblicher_Dialog_Oberbillwerder_web.pdf)



- Übersichtsfolder Oberbillwerder: [https://www.oberbillwerder-hamburg.de/wp-content/files/Oberbillwerder\\_Folder.pdf](https://www.oberbillwerder-hamburg.de/wp-content/files/Oberbillwerder_Folder.pdf)

### Autorin

---

**Anke Hansing** studierte Angewandte Kulturwissenschaften an der Universität Lüneburg. Seit 2011 ist sie in der Stadtentwicklung tätig und leitet die Abteilung Kommunikation und Marketing bei der IBA Hamburg GmbH, eine Tochtergesellschaft der Stadt Hamburg. Sie sieht ihre Aufgabe u. a. darin, die Öffentlichkeit über gesamte Planungsprozesse hinweg zur Mitwirkung und Beteiligung einzuladen. Dafür entwickelt die IBA Hamburg Formate, die möglichst viele Zielgruppen erreichen und den gesamten Entwicklungsprozess von der Masterplanung bis hin zur Gestaltung eines einzelnen Spielplatzes begleiten.

### Kontakt

Anke Hansing  
Leitung Kommunikation IBA Hamburg  
Telefon: 040 / 226 227 330  
E-Mail: [anke.hansing@iba-hamburg.de](mailto:anke.hansing@iba-hamburg.de)

### Redaktion eNewsletter

---

Netzwerk Bürgerbeteiligung  
c/o Stiftung Mitarbeit  
Redaktion eNewsletter  
Ellerstraße 67  
53119 Bonn  
E-Mail: [newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de)