



Der Zukunftsplan »Mehr Altona«

Chancen und Grenzen der Verankerung von Bürgerbeteiligung in Stadtentwicklungsprozessen

Mark Classen

Der Zukunftsplan »Mehr Altona« war ein breit angelegtes Bürgerbeteiligungsverfahren (September 2010 - August 2011). In diesem wurde vor dem Hintergrund von Wohnungsmangel und Aufwertungsdruck für drei Stadtteile der inneren Stadt ein Leitbild für die Stadtentwicklung der nächsten zwei Jahrzehnte entwickelt. Aufgrund der hohen Komplexität der Aufgabenstellung kommt der Frage der Umsetzbarkeit der erarbeiteten Ergebnisse eine besondere Bedeutung zu, die hier aus politischer Sicht erörtert werden soll.

Die Ausgangslage im Stadtbezirk Altona

Im Hamburger Stadtbezirk Altona leben ca. 254.000 Menschen auf 78 Quadratkilometern. Der Bezirk gliedert sich in dreizehn Stadtteile und zeichnet sich durch eine hohe Heterogenität hinsichtlich seiner Sozial- und Siedlungsstruktur aus. Aufgrund ihrer attraktiven Lage im Stadtgebiet und dem aktuellen Trend zur Re-Urbanisierung kommt dabei den Stadtteilen der inneren Stadt eine besondere Bedeutung zu. Dabei sind die hochverdichteten Stadtteile Altona-Altstadt, Altona-Nord und Sternschanze von besonderer Attraktivität. Die Nachfrage nach Wohnraum übersteigt das vorhandene Angebot bei weitem. Auch besteht insbesondere ein Mangel an preisgünstigem Wohnraum. Mit einer Bevölkerungsdichte von über 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern pro Quadratkilometer ist darüber hinaus das vorhandene Angebot an Frei- und Erholungsflächen, sozialen Einrichtungen und zentralen Versorgungsbereichen von erheblicher Bedeutung für die Entwicklung der Stadtteile.

Um dem wachsenden Siedlungsdruck zu begegnen, hat sich die Altonaer Politik deshalb entschlossen, in verstärktem Maße Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Bauleitplanung zu ermöglichen. Angesichts des begrenzten Flächenpotentials, das dem Stadtstaat Hamburg und seinem Bezirk Altona zur Verfügung steht, kommt der Ermittlung von Wohnungsbaupotentialen im Rahmen der Nachverdichtung eine besondere Bedeutung zu. Allerdings waren Konflikte zwischen verschiedenen Nutzungsarten (Wohnen vs. Grün und/oder Gewerbe), zwischen verschiedenen Wohnformen und bei Fragen des Städtebaus zu erwarten.

Die in Hamburg bestehenden Regelungen zur Volksgesetzgebung enthalten relativ geringe Quoren. So reichen im Bezirk Altona 1.800 Unterschriften, um ein Bebauungsplanverfahren oder Bauvorhaben mit Befreiung vom geltenden Baurecht für bis zu sechs Monate zu blockieren. Mit bereits 5.600 Unterschriften können solche Verfahren oder Vorhaben in einem verbindlichen Bürgerentscheid abgelehnt werden. Erschwerend wirkten sich in diesem Zusammenhang auch Fehlentwicklungen der Stadtentwicklungspolitik der vergangenen Dekade aus.



Sie hatte aufgrund der fast ausschließlichen Flächenvergabe öffentlicher Grundstücke im Höchstgebotsverfahren im Ergebnis überwiegend den Bau von hochpreisigen Eigentumswohnungen im Bereich der inneren Stadt zur Folge.

Zielsetzung und Planung der Bürgerbeteiligung

Die Bezirksversammlung Altona hat sich vor diesem Hintergrund dazu entschlossen, mögliche Potentiale der Innenentwicklung für den Wohnungsbau im Rahmen eines breit angelegten Bürgerbeteiligungsverfahrens zu identifizieren. In diesem Zusammenhang sollten auch die Defizite anderer Nutzungsarten ermittelt und Entwicklungsziele – insbesondere soziale Aspekte der Stadtentwicklung in drei Stadtteilen der inneren Stadt – formuliert werden (über den Ablauf, die Arbeitsweise und Ergebnisse vgl. <http://zukunftsplan-altona.hamburg.de/>). Übergeordnetes Ziel der Bürgerbeteiligung war es, mögliche und vorhandene Konfliktlinien bereits im Vorfeld zu erkennen und in die nachfolgenden Planungen mit einzubeziehen, um auftretende Entwicklungshemmnisse zu berücksichtigen.

Für das Beteiligungsverfahren wurden seitens der Stadt Hamburg Planungsmittel in Höhe 230.000,- € zur Verfügung gestellt. Die Leitfrage lautete: »Wie wollen wir in Altona in 15 bis 20 Jahren leben? Um einen möglichst ergebnisoffenen Verfahrensablauf zu gewährleisten, wurde per Beschluss der Bezirksversammlung Altona eine Koordinierungsgruppe – bestehend aus Vertreter/innen aus Vereinen, Initiativen, Schulen und Politik – eingesetzt. Die Koordinierungsgruppe war damit von Beginn an »Herr des Verfahrens«: Sie formulierte die Fragestellungen des Beteiligungsverfahrens und den Ausschreibungstext für das Verfahrensmanagement. Sie wählte die entsprechenden Büros aus, koordinierte die Termine und legte die Grundstruktur des Beteiligungskonzepts fest. Unterstützt wurde die Koordinierungsgruppe dabei fortlaufend von der Bezirksverwaltung. Darüber hinaus stellte die Verwaltung auch die Grundlage für das Beteiligungsverfahren bereit: die umfassende, im »Atlas Altona« veröffentlichte Bestandsaufnahme der Sozial- und Siedlungsstruktur sowie sämtliche maßgebliche Planwerke.

Diskussion über die Verbindlichkeit der Ergebnisse

Die bereits zu Beginn die Beteiligten am meisten beschäftigende Frage war folgende: Inwieweit haben die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens eine bindende Wirkung für nachfolgende politische Entscheidungen? Diese Frage, in der – mehr oder weniger berechtigt – ein hohes Maß an Misstrauen gegenüber politischen Entscheidungswegen mitschwang, führte dazu, dass sich die Politik bereits am Anfang des Beteiligungsprozesses zum Umgang mit den Ergebnissen verhalten musste. Der von einigen Beteiligten formulierte Forderung, die Politik müsse sich verpflichten, die (bis dahin noch nicht erarbeiteten) Ergebnisse quasi per Blankoscheck zu übernehmen, konnte nicht entsprochen werden. Zum einen wäre dies eine unredliche, auf zwangsläufiges politisches Scheitern angelegte Vorgehensweise. Zum anderen musste diesem Ansinnen jedoch vor allem aus rechtlichen und fachlichen Gründen eine Absage erteilt werden. Denn: Um ein qualifiziertes und tragfähiges Ergebnis zu erzielen, ist es notwendig, die begrenzenden Rahmenbedingungen eines Beteiligungsverfahrens bereits zu Beginn herauszuarbeiten, zu thematisieren und im Verfahren selbst zu berücksichtigen. Darüber



hinaus kommt auch der Wissensvermittlung über bau- und planungsrechtliche Grundlagen sowie über den Ablauf und die Struktur politischer Entscheidungsprozesse in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu.

Abgrenzungsprobleme: Planungsraum – Planungsebenen – Planungsreichweite

Eine wesentliche, Beteiligungsverfahren im Rahmen der Stadtentwicklung beeinflussende Rahmenbedingung stellen verschiedene Abgrenzungsprobleme dar. Dazu gehört vor allem die Abgrenzung des Planungsraumes – insbesondere in hochverdichteten innerstädtischen Bereichen. Aufgrund zahlreicher räumlicher Zusammenhänge üben benachbarte Entwicklungen immer auch Einfluss auf den Planungsraum aus, ohne dass diese benachbarten Entwicklungen im Beteiligungsverfahren adäquat mit bearbeitet werden könnten.

Zudem führen verschiedene Planungsebenen zu Abgrenzungsproblemen. Kommunale Beteiligungsverfahren können nur im Bereich kommunaler Zuständigkeiten wirksam werden. Landesplanerische oder verkehrliche Aspekte, die in der Zuständigkeit von Land oder Bund liegen, können in einem kommunalen Beteiligungsverfahren nicht unmittelbar bearbeitet werden bzw. finden ihren Niederschlag nur in Form eines Appells an die übergeordnete Ebene.

Darüber hinaus gibt es Probleme der Planungsreichweite. Kommunale Beteiligungsverfahren in der Stadtentwicklung entfalten vor allem im Bereich der Bauleitplanung ihre Wirkung. Bestehende Baurechte, die Grundstückseigentümern aufgrund gültiger Bebauungspläne zustehen, können während des Beteiligungsverfahrens nicht aufgehoben werden. Aus diesen Rechten resultierende Einzelbauvorhaben, die sehr wohl Einfluss auf die Gebietsentwicklung haben können, müssen in einem Beteiligungsverfahren hingenommen werden.

Grenzen der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen

Neben den Abgrenzungsproblemen sind auch die Grenzen der Umsetzung von Ergebnissen eines Beteiligungsverfahrens maßgeblich. Einschränkend wirken an erster Stelle die bestehenden Eigentumsverhältnisse: Entwicklungsziele, auch wenn sie durch eine entsprechende Bauleitplanung abgedeckt sind, lassen sich nur im Einvernehmen mit den jeweiligen Grundeigentümern realisieren. Selbst wenn das Eigentum in öffentlicher Hand ist, sind ihr bei der Umsetzung von Planungszielen enge finanzielle Grenzen gesetzt. Diese verhindern oft Erstellung oder Betrieb der im Beteiligungsverfahren erwünschten Nutzungen.

Weiterhin kann eine veränderte politische Zusammensetzung des Kommunalparlaments dazu führen, dass vor allem Beteiligungsergebnisse, die den Charakter langfristiger Entwicklungsziele haben, in einer späteren Legislaturperiode keine Berücksichtigung mehr finden. Vor allem die politische Relevanz der Beteiligungsergebnisse ist entscheidend dafür, ob sie im politischen Diskurs über Legislaturperioden hinweg eine Rolle spielen oder nicht.

Zudem ist für Ergebnisse von Bürgerbeteiligungsprozessen nicht sichergestellt, dass diese im Anschluss auch von der Gesamtbevölkerung akzeptiert werden. Daher muss der Grenze der Reichweite und Repräsentativität



von Bürgerbeteiligungsverfahren an sich – vor allem in Gebieten mit hoher Bevölkerungsdichte und in urbanen Nachbarschaften – ein besonderes Augenmerk gelten.

Zusammenfassend ergibt sich daraus folgendes: Ergebnisse eines Bürgerbeteiligungsverfahrens können – entgegen der Erwartungen vieler Beteiligter – nicht unmittelbar zu einer demokratischen Entscheidung führen. Vielmehr gibt es zum einen die Möglichkeit, die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens aufgrund ihrer Relevanz oder Brisanz in den politischen Willensbildungsprozess des kommunalen Parlaments einzuspeisen, um nach intensiver Beratung und Diskussion einen politischen Beschluss zu fassen. Zum anderen können die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens mittels Bürgerentscheid demokratisch legitimiert werden.

Umsetzung der Ergebnisse des Zukunftsplans »Mehr Altona«

Die Bezirksversammlung Altona hat vor diesem Hintergrund beschlossen, die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens zunächst öffentlich vorzustellen und zu diskutieren. Die erarbeiteten Leitziele sollen bei nachfolgenden Planungen als Prüffragen bei der Entwicklung konkreter Planungsziele genutzt werden. Konkret wurden auf der Grundlage der Beteiligungsergebnisse eine städtebauliche Rahmenplanung und vier Machbarkeitsstudien beauftragt. Über die nachfolgenden Planungen im Gebiet soll die Öffentlichkeit fortlaufend informiert werden. Sich anschließende städtebauliche Wettbewerbe sollen auf Grundlage der Beteiligungsergebnisse ausgelobt werden und selbst Möglichkeiten zur Beteiligung bieten. Das Bezirksamt wurde verpflichtet, die Ziele und Strategien des Zukunftsplanes zum Handlungsfeld »Bürgerbeteiligung als tragender Teil der Planungskultur« auf ihre Machbarkeit hin zu überprüfen und Umsetzungsvorschläge zu unterbreiten. Um noch offene Diskussionsstränge zum Thema »Bürgerbeteiligung« aufzugreifen und zu bearbeiten, wurde im Juni 2012 eine neue Arbeitsgruppe gegründet und von der Bezirksversammlung Altona finanziell ausgestattet. Sie setzt sich aus dem Kreis der im Verfahren Beteiligten zusammen.

Verankerung von Bürgerbeteiligung in kommunalen Planungsprozessen

Der selbstformulierte Anspruch der Politik an den Umgang mit Beteiligungsergebnissen ist im Wesentlichen folgender: Die Politik begründet öffentlich, warum einzelne Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens nicht umgesetzt werden können oder nicht umgesetzt werden sollen. Ziel ist die Schaffung größtmöglicher Transparenz in Planungsprozessen und bei Planungsanlässen. Die Verankerung von Beteiligungselementen in der Stadtentwicklung steht jedoch noch am Anfang. Denn in Politik und Verwaltung ist der Irrglaube weit verbreitet, einer Bürgerbeteiligung wäre mit der bloßen Information der Öffentlichkeit über Planungsziele und Planungsanlässe Genüge getan. Diese Haltung stößt jedoch spätestens dann an ihre Grenzen, wenn der Gestaltungsanspruch und die kritische Haltung der Bevölkerung einzelne Vorhaben zu verhindern vermag. Dies ist immer dann der Fall, wenn die konfliktorientierten Verfahren direkter Demokratie – wie Bürger- oder Volksentscheide – wirksam gegen Bauvorhaben und Bebauungsplanverfahren eingesetzt werden können. Die Politik ist in Fragen der Stadtentwicklung deshalb gut beraten, in schwierigen Gemengelagen auf die prozessorientierten Elemente von Bürgerbeteiligung zu setzen. Letztendlich führt dies nicht nur zu einer Steigerung der Qualität einzelner Vorha-



ben, von denen auch der jeweilige Vorhabenträger unmittelbar profitiert. Vielmehr bedeutet es vor allem Planungssicherheit für alle beteiligten Bürger/innen, Verwaltungen und Investoren.

Autor

Mark Classen (SPD) ist Mitglied der Bezirksversammlung Altona und Vorsitzender des Planungsausschusses.

Kontakt

mark.classen@gmx.de

Mobil: 0176/96493281

Redaktion eNewsletter

Stiftung MITARBEIT

Netzwerk Bürgerbeteiligung

Redaktion eNewsletter

Ellerstraße 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de