

# **Diskursive Bürgerbeteiligung bei großen Planungsvorhaben: Das Beispiel der Erweiterung der Hamburg Messe am innerstädtischen Standort**

Vortrag auf der Tagung „Bürgerbeteiligung bei  
öffentlichen Großprojekten

Wissenschaftsforum Konstanz

Stein am Rhein 29./30. März 2012

Dr. Peter H. Feindt

Cardiff University, School of City and Regional Planning

FeindtP@Cardiff.ac.uk

# Überblick

1. Konflikttheoretische Perspektive
2. Fallbeispiel: Konfliktgeschichte
3. Konfliktlinien: Konfliktparteien und -gegenstände
4. Bürgerbeteiligung: Verfahrensdesign, Verlauf, Ergebnisse und Wirkungen
5. Reflektion und Evaluation

# Eingangsthesen

- Große Planungsvorhaben – trade-offs und Konflikte.
  - unterschiedliche Wahrnehmungen über das Vorhaben und seine Auswirkungen
- Partizipation:
  - konfligierende Wahrnehmungen vermitteln,
  - Konflikte de-eskalieren
  - kreative Lösungen entwickeln,
  - ggf. win-win-Lösungen finden.
- Wahl geeigneter Verfahren – Konfliktkonstellation
- Leistungsanforderungen an partizipative Verfahren: Fairness, Kompetenz, Legitimation, Effizienz

# Strategien für den Umgang mit Konflikten

(nach Pruitt/Rubin 1986)

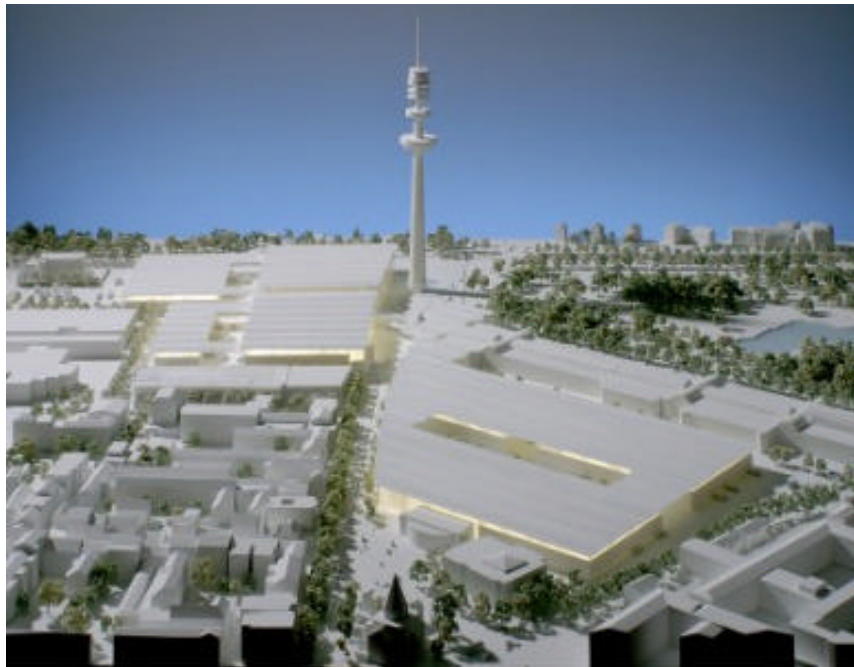
## Gemeinsames Problemlösen

- Kompromisse
- Ausweichen auf Prozeduren
- Integrative Lösungen
  - expanding the pie
  - non-specific compensation
  - Logrolling
  - cost-cutting
  - bridging

## Nur einer oder keiner Partei gerecht werden

- Sich Durchsetzen
- Nachgeben
- Inaktivität

**Beispiel:  
Kommunikative Begleitung des Planungsverfahrens  
zur Erweiterung der Messe Hamburg am  
innerstädtischen Standort**



<http://www.messe-hamburg-dialog.de/>



• Hamburg

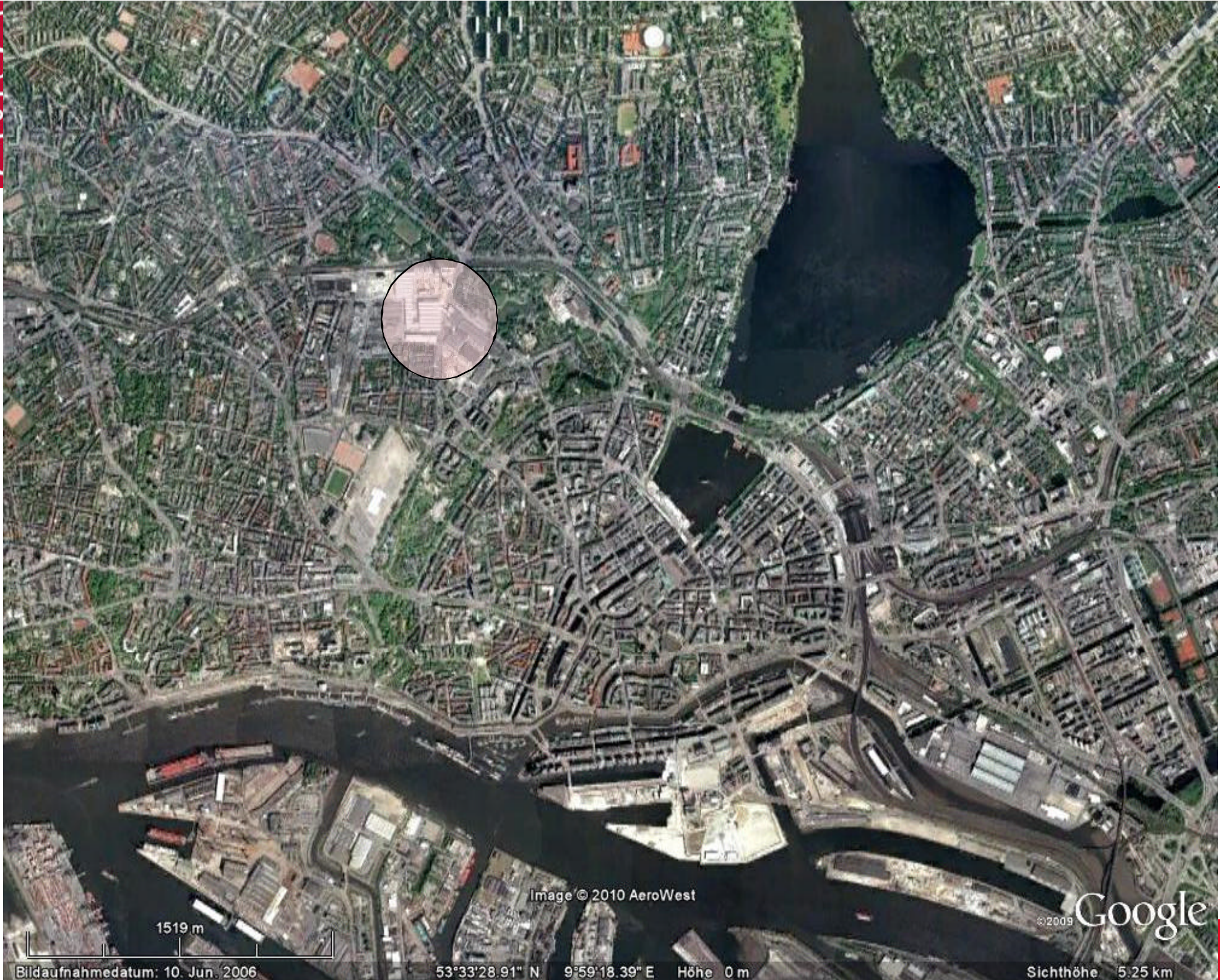


Image © 2010 AeroWest

©2009 Google

1519 m

Bildaufnahmedatum: 10. Jun. 2006

53°33'28.91" N 9°59'18.39" E Höhe 0 m

Sichthöhe 5.25 km

# Konfliktgeschichte

- Kapazitätsprobleme bei Hamburg Messe
- 1990er Jahre: Senat will Verlagerung an den Stadtrand (Moorfleet)
- Ende 1999: Senat legt Masterplan für Messeerweiterung am innerstädtischen Standort vor
  - Planzeichnung des Architektenbüro Professor Marg





# Ausweitung des Konflikte

- Frühjahr 2000: Zwei öffentliche Anhörungen enden in Tumult und Beleidigungen
- Komplizierte Verwaltungsstruktur:
  - Senatoren für Wirtschaft (SPD) und Stadtentwicklung (Grüne)
  - 3 Bezirke (einer SPD, zwei rot-grün)
- Gewalttätige Proteste zum 1. Mai
- Mitte Mai: der Hamburger Senat bittet Prof. Wolfgang Gessenharter und Dr. Peter Feindt, als Moderatoren zu wirken
- Auftrag: „Kommunikative Begleitung des Planungsprozesses zur Erweiterung des Hamburg Messe am innerstädtischen Standort“



# Die Konfliktparteien: Hamburg Messe and Congress GmbH

Daten 2008:

- 260 jobs
- Jahresumsatz 79 Mio.
- Ca. 50 Ausstellungen
- 12.000 Aussteller
- 900.000 Besucher



# Fleischgroßmarkt Hamburg (FGH)

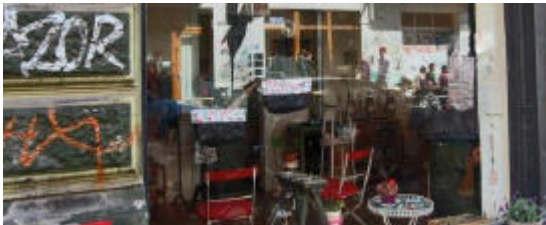


- Mehr als 100 Unternehmen
- Ca. 4000 Arbeitsplätze



# Umliegende Stadtteile

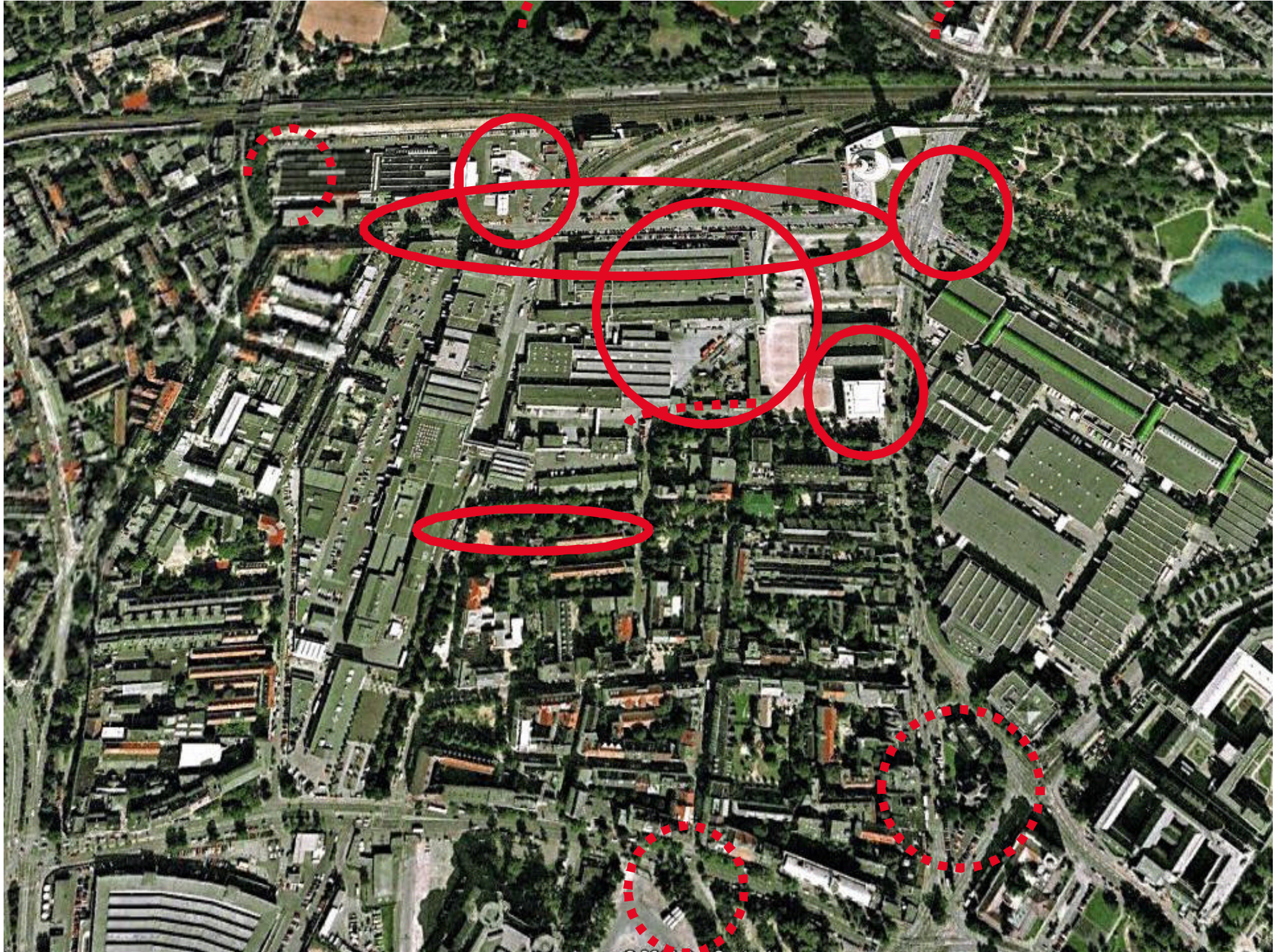
- Schanzenviertel
- Karolinenviertel
- Eimsbüttel



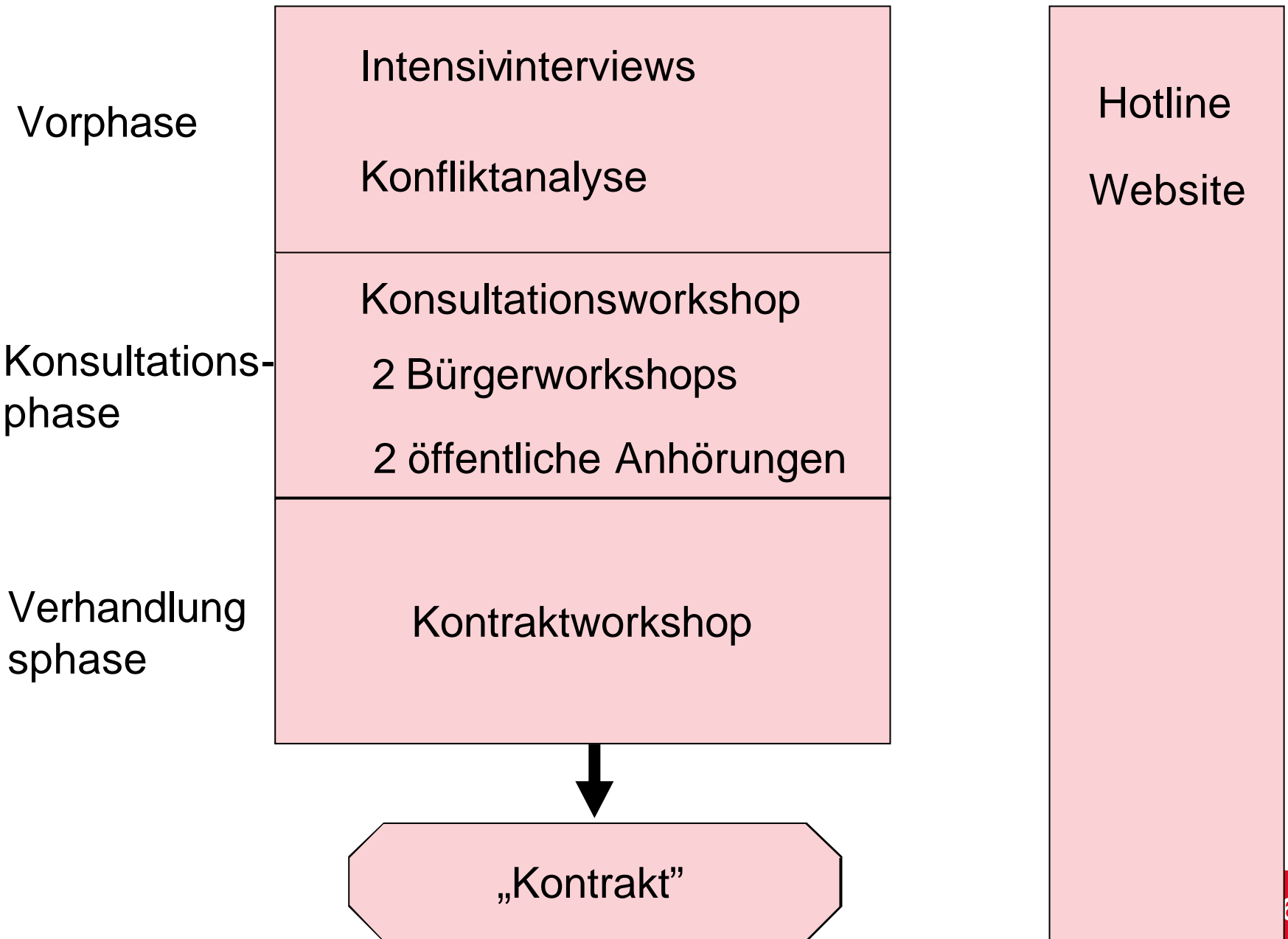
# Konfliktlagen

- Optimaler Standort?
- Übergriff auf das Gelände des FGH, LKW-Waschanlage
- Ausschluss anderer Nutzungen von Leerflächen
- Grünflächen- und Freiraumplanung
- Verkehr und Parkraum
- Emissionen während Bau- und Betriebsphase (Lärm, Staub, ...)
- Übergriff auf das Gelände von „Planten und Blumen“
- Denkmalschutz (Transformatorhaus)
- Ökonomische und soziale Auswirkungen auf die umliegenden Stadtteile
  - Mieten
  - Arbeitsplätze
  - Geschäfte
  - Bauwagensiedlung



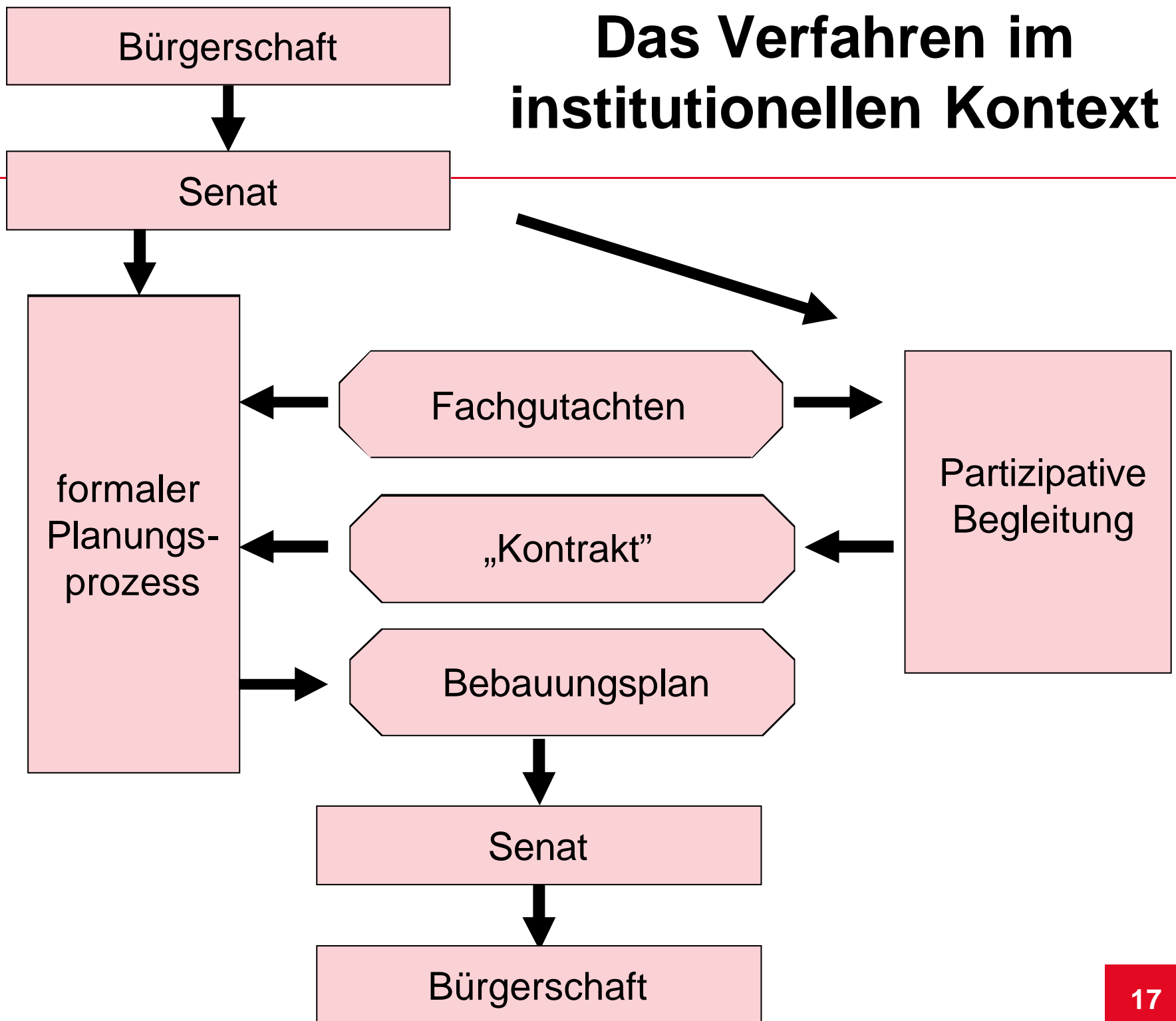


# Verfahrensdesign





# Das Verfahren im institutionellen Kontext



- **Vorphase**

- Juni and Juli 2000
- 20 Intensivinterviews mit Schlüsselakteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Nachbarschaftsinitiativen
- Detaillierte Konfliktanalyse

- **Hotline**

- laufend
- Informationen über das Thema und den Prozess

- **Website**

- laufend
- Schlüsseldokumente, links, alle Expertengutachten und Protokolle aller Workshops

# Konsultationsphase

## Erster Workshop

- 8. Juli 2000
- 30 Mitglieder der Sanierungsbeiräte
- 15 Bürger
- 20 Repräsentanten der verschiedenen Behörden
- 15 Gutachter
- Messe-Geschäftsführung
- Sammlung, Strukturierung und Priorisierung der Anliegen
- Klärung von Rollen und Auftrag
- Diskussion des Stands der Planungen
- Befragung der Gutachter über ihren Auftrag, Prämissen, Methoden und erste Zwischenergebnisse
- Beurteilung des Stands der Planungen
- Empfehlungen an die Planer
- Mehr als 20 zusätzliche Punkte für Gutachten
- Akzeptanz für die Gutachter solange die Zusatzfragen berücksichtigt werden
- Kommunikatives Verfahren als gemeinsamer Prozess der gemeinsamen Tatsachenfindung und Problemlösung etabliert

# Konsultationsphase (2)

## Zwei Bürger-Workshops

- 29. Juli und 23. September 2000
- Rundbrief an 7000 Haushalte in drei Stadtteilen
- 17 bzw. 25 Teilnehmer aus den Quartieren
- Zwei Vertreter der beteiligten Senatsbehörden
- Geschäftsführer der Messe
- Voraussetzungen und Stand des Planungsprozesses
- Gründe für Modernisierung und Ausweitung der Messe
- Aussichten der Messe am innerstädtischen Standort
- Detailliertes „Bürgervotum“ am Ende

# Konsultationsphase (3)

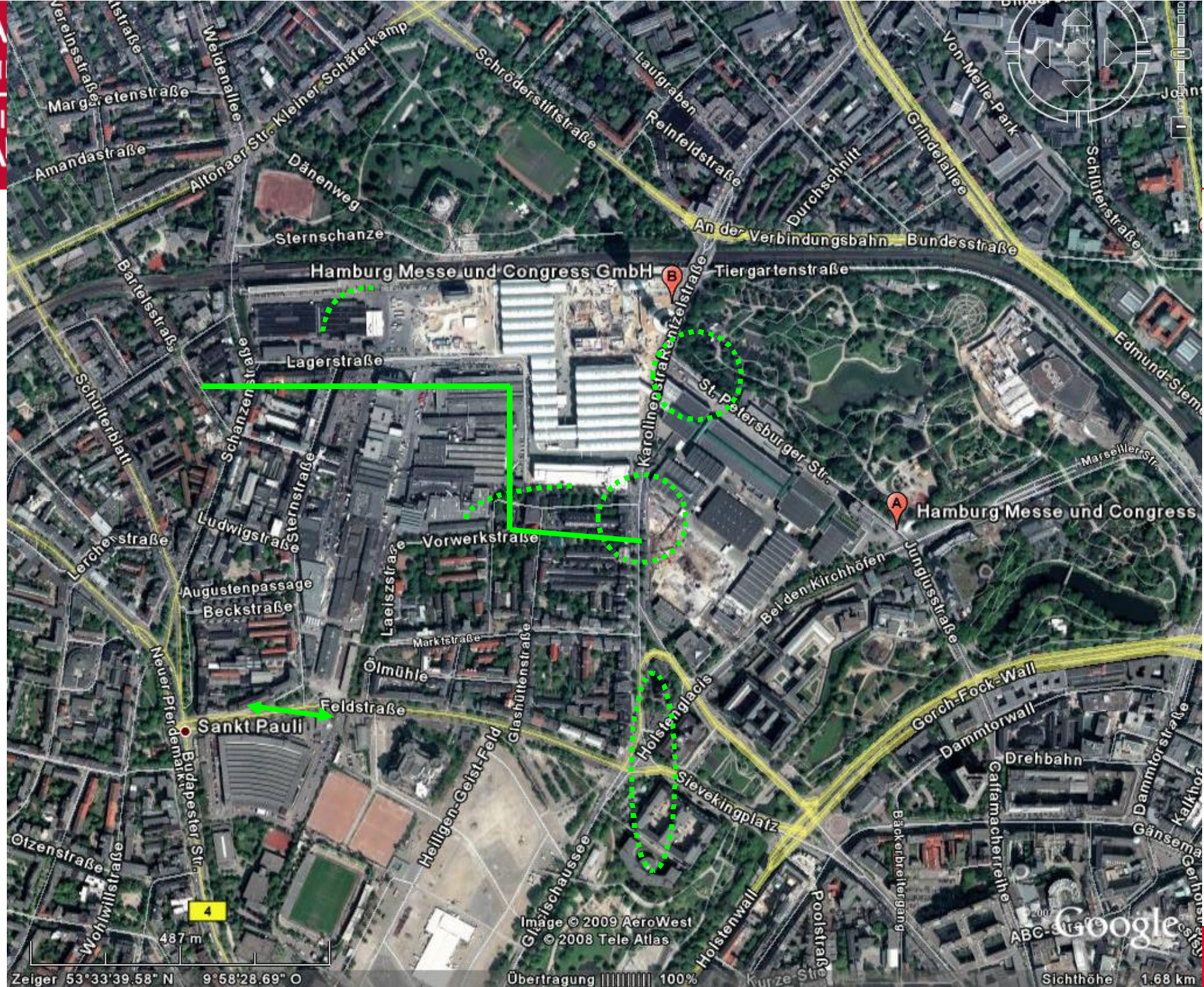
## Zwei öffentliche Anhörungen

- 12. und 14. Oktober 2000
- Mehr als 100 Teilnehmer
- Zwei regionale Fernsehsender, mehrere Radiosender, Reporter mehrerer lokaler und regionaler Zeitungen
- Gutachten zu
  - Fleischgrossmarkt
  - Verkehrsfragen
  - Umweltemissionen und Lärm
  - Stadtplanung
  - Grünraumplanung
  - Sozial- und Wirtschaftsverträglichkeit
- Umfangreiche Möglichkeit zu Nachfragen und Kommentaren

# Verhandlungsphase

## Kontrakt-Workshop

- 29. Oktober 2000
- 45 Vertreter und Bürger der drei Stadtteile
- 20 Vertreter der verschiedenen beteiligten Behörden
- 15 Gutachter
- Geschäftsführung der Messe
- Mehr als 70 detaillierte Aussagen aus dem Konsenspapier einer Bürgerinitiative, die alle Fragen der Planung und des Planungsprozesses betreffen, werden geklärt und die Zustimmung bei den verschiedenen örtlichen Gruppen, der Messe und den Senatsvertretern abgefragt und dokumentiert
- Operationaler Konsens zu den meisten Fragen
- Übereinstimmung über Fortsetzung des Partizipationsprozesses
- Die verbleibenden Planungsoptionen sollen gemeinsam bewertet werden.
- „Bürgervotum“



# Ergebnisse und Wirkung

- Konsens und Dissens im „Kontrakt“ dokumentiert
- „Kontrakt geht als Fachgutachten in weiteren Planungsprozess ein
- Mehrere Änderungen des Masterplans, die alle Planungs- und Gestaltungsfragen betreffen
- Öffentliche Mitwirkung am Architekturwettbewerb
- Gemeinsame, moderierte Begleitung des Bauprozesses
- Deeskalation, Vertrauensbildung, Sozialkapital



Ortstermin Jan 2007



# Evaluation: Fairness

Kriterium und Zweck	Operationalisierung	Hamburg Messe Projekt
<b>Strukturell:</b>  Gleiche Chance zur Teilnahme für alle Betroffenen	1. Priorität: Zufallsauswahl	--
	2. Priorität: Freiwillige	+  Bürgerworkshops  Bürger bei anderen Workshops, öffentliche Sitzungen der Sanierungsbeiräte
	3. Priorität: Repräsentation	+  Interviews: Schlüsselakteure  Workshops: Mitglieder der Sanierungsbeiräte, Behördenvertreter, Wirtschaftsvertreter

# Evaluation: Fairness (2)

Kriterium und Zweck	Operationalisierung	Hamburg Messe Projekt
<p><b>Verfahren:</b></p> <p>Gleiche Rechte und Pflichten für alle Beteiligten</p>	<p>Im Konsens vereinbarte Gesprächsregeln</p>	<p style="text-align: center;">+</p> <p>Moderatoren stellten sicher dass alle Beteiligten den kommunikativen und Verfahrensregeln zustimmten.</p>
	<p>Autonomie der Gruppe im Hinblick auf Mandat, Agenda, Moderation usw.</p>	<p style="text-align: center;">+/-</p> <p>Moderator und Mandat vom Senat vorgegeben.</p> <p>Mandat laufend thematisiert.</p> <p>Autonomie in Bezug auf die Agenda.</p>

# Evaluation: Kompetenz

Kriterium und Zweck	Operationalisierung	Hamburg Messe Projekt
<b>Sachlich:</b> Minimierung von <i>post-decisional regret</i>	Systematisches Wissen	+ Intensivinterviews. Workshops: wiederholte Diskussion der Fachgutachten
	Verifikation von anekdotischem Wissen	+ Teilnehmer hinterfragen Fachgutachten, diskutieren und kontrollieren die Ergebnisse.
<b>Kommunikative:</b> Gleiche Chance für alle Beteiligten, Geltungsansprüche zu erheben und zu kritisieren.	Konsensuell vereinbarte Regeln für die Überprüfung von kognitiven, normativen und expressiven Aussagen.	+ Implizit in den Gesprächsregeln enthalten, notfalls angemahnt.
	Unterstützung durch Moderator	+ Jederzeit.

# Evaluation: Legitimation

Kriterium und Zweck	Operationalisierung	Hamburg Messe Projekt
<p><b>Formal:</b> Begründung der Teilnehmerauswahl</p>	<p>Auswahlprozess mit gleicher Chance zur Teilnahme: Zufallsauswahl, Freiwillige</p>	<p style="text-align: center;">+</p> <p>Bürgerworkshops: Anschreiben an alle Haushalte, Freiwillige</p> <p style="text-align: center;">Öffentliche Treffen der Sanierungsbeiräte: Freiwillige</p> <p style="text-align: center;">Anhörungen:</p> <p>Workshops: interessierte Bürger als Freiwillige</p>
	<p>Umfassender Repräsentationsschlüssel</p>	<p style="text-align: center;">+</p> <p>Interviews: nur Schlüsselakteure wg. Zeitdruck.</p> <p>Sanierungsbeiräte: Mitglieder.</p> <p>Workshops: Mitglieder der Sanierungsbeiräte, Behörden, betroffene Unternehmen, Stadterneuerungsagentur</p>

# Evaluation: Legitimation (2)

Kriterium und Zweck	Operationalisierung	Hamburg Messe Projekt
<b>Integrativ:</b> Integration in rechtlich verbindliche Entscheidungsprozesse	Klares politisches Mandat	+ Auftrag durch die Senatsbehörden für Wirtschaft und Stadtentwicklung: Fokussierung der Kommunikationsprozesse mit Bezug zum Planungsprozess, Strukturierung der Themen und Probleme, Entwicklung kommunikativer Strukturen; Konsensbildung zu zentralen Themen des Planungsprozesses, wo möglich
	Klärung <i>a priori</i> wie mit den Ergebnissen umgegangen wird	+ Endbericht hat den gleichen Status wie ein Fachgutachten gemäß BauGB und muss daher bei der Güterabwägung berücksichtigt werden.
	Selbstverpflichtung der Politik (hier: Senat), Abweichungen von den Empfehlungen öffentlich zu rechtfertigen	+ Siehe oben. Der Senat muss seine Entscheidung unter Bezugnahme auf die Fachgutachten begründen.

# Evaluation: Effizienz

Kriterium und Zweck	Operationalisierung	Hamburg Messe Projekt
<b>Intern</b> Zeitbedarf in vernünftigem Verhältnis zu den Ergebnissen	Beachtung der allgemeinen Gesprächsregeln	+ Teilweise herausgefordert.
	Nutzung entscheidungs-analytischer Methoden	+/- Entscheidungsbaum für einzelne Planungsoptionen

# Evaluation: Effizienz (2)

Kriterium und Zweck	Operationalisierung	Hamburg Messe Projekt
<b>Extern</b>  Ausgaben und Aufwand in vernünftigem Verhältnis zu den Ergebnissen	x Prozent der gesamten Projektkosten	+  Ca. 0,03 % der im Schreiben des Senats an die Bürgerschaft angesetzten Kosten für die Messemodernisierung
	x Prozent des maximalen <i>post decisional regret</i>	+  Mangelnde Einigung mit dem Fleischgroßmarkt hätte die Messemodernisierung verhindert.
	Vergleich mit den eingesparten Kosten vermiedener Konflikte	+  Bis 2012 keine auf die Messe bezogenen gewalttätigen Konflikte.



Image © 2010 AeroWest

©2009 Google

Bildaufnahmedatum: 10. Jun. 2006

53°33'46.50" N 9°58'20.23" E Höhe 0 m

Sichthöhe 1.29 km