



Bürgerbeteiligung

Unterrichtseinheit zum Stadtentwicklungsprojekt „Mitte Altona“, Hamburg

D1 / Lehrerblatt

Vorbemerkungen zur Unterrichtseinheit

Mitte Altona“ ist im bisherigen Prozess unter intensiver Beteiligung der Bürger geplant worden – über die Qualität des Verfahrens gibt es gleichwohl unterschiedliche Meinungen. Während die Verwaltung, genauer: die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (seit 2015 Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen), als Initiatorin immer wieder betont, zahlreiche Ideen und Vorschläge der Bürger übernommen zu haben, bemängeln Bürgerinitiativen und Netzwerke, gar nicht ernsthaft gefragt worden zu sein. Statt mitbestimmen zu können, sei man lediglich informiert worden – von „Scheinbeteiligung“ ist die Rede.

Ausgehend vom realen Prozess in „Mitte Altona“ thematisiert diese Unterrichtseinheit Fragen nach Partizipationsformen und beleuchtet die Ansprüche an und Grenzen von Bürgerbeteiligung aus verschiedenen Perspektiven. Nach einem allgemeinen Einstieg zu Facetten von Bürgerbeteiligung werden unterschiedliche Ansprüche an ein solches Verfahren ebenso thematisiert wie Fragen zur Berücksichtigung der verschiedenen Stakeholder im Prozess. Schließlich entwerfen die Schülerinnen und Schüler ein eigenes Teilnahmeverfahren – unter besonderer Berücksichtigung der Kinder- und Jugendpartizipation.

Unabhängig von der Güte des Verfahrens sind in „Mitte Altona“ in Sachen Bürgerbeteiligung zumindest quantitativ Maßstäbe gesetzt worden – wohl auch aus Angst vor einem neuen „Stuttgart 21“. Seit dem Auftakt im Mai 2010 mit der Vorstellung des Masterplans gab es mehr als 30 Veranstaltungen unterschiedlicher Formate (Bürgerforen, Informationsveranstaltungen, Workshops), es wurde ein Koordinierungsgremium mit Anwohner/innen, Vertreter/innen aus Vereinen, Verbänden und Wirtschaft gewählt, die Verwaltung ließ ein Infozentrum einrichten, publizierte die in größeren Abständen erscheinende Zeitung „Mitte Altona“, bot einen Newsletter an und stellte ein umfangreiches Informationsangebot im Internet bereit (www.hamburg.de/mitte-altona). Darüber hinaus wurden – wenn auch nur in kleinem Umfang – Teilnahmangebote für Kinder und Jugendliche in Kooperation mit örtlichen Schulen durchgeführt. Kinder- und Jugendbeteiligung ist im Hamburger Bezirksverwaltungsgesetz vorgeschrieben, Bestimmungen dazu sind auch in der UN-Kinderrechtskonvention enthalten. Neben der informellen Bürgerbeteiligung, die den weitaus größten Teil des Verfahrens ausmachte, gab es einen formellen Teilnahmeprozess – also etwa die gesetzlich verankerte öffentliche Plandiskussion und die Auslegung des Bebauungsplanentwurfs, die in der öffentlichen Wahrnehmung aber kaum als Partizipationsangebote aufgefasst werden, sondern eher als formalisierte Möglichkeit, Widerspruch gegen eine weitgehend abgeschlossene Planung zu erheben.

Ziel der Unterrichtseinheit ist es daher weniger, die formalisierten Abläufe zu verstehen, als im Grenzbereich zwischen vorgeschriebener und seitens der Bürger vermehrt eingeforderter Partizipation verschiedene Sichtweisen und Aspekte zu diskutieren. Insbesondere sollen Interessenskonflikte zwischen den Akteuren, aber auch Zielkonflikte – etwa schneller Wohnungsbau versus umfangreiche (den Prozess möglicherweise verzögernde) Bürgerbeteiligung – bearbeitet werden. Nicht weniger wichtig sind in diesem Zusammenhang Legitimationsfragen: Wer beteiligt sich eigentlich? Wer sollte entscheiden/mitbestimmen dürfen? Und wie können solche Verfahren fair gestaltet werden, ohne bestimmte Gruppen auszuschließen bzw. nur eine „Mitbestimmungs-Elite“ anzusprechen?

Noch ein Hinweis: Elemente direkter Demokratie wie Bürgerbegehren, Volksabstimmungen oder Referenden spielen in der Einheit nur am Rande eine Rolle, weil sie für „Mitte Altona“ keine Relevanz besitzen. Sie können aber in die Diskussion zur Verbindlichkeit von Bürgerbeteiligung eingebracht werden. Einführendes Unterrichtsmaterial zu direkter Demokratie gibt es unter anderem bei der Bundeszentrale für politische Bildung als kostenlosen Download (<http://www.bpb.de/shop/lernen/themenblaetter/36492/direkte-demokratie-und-buergerbeteiligungaktualisier-te-fassung-05-2013>), außerdem gehen wir darauf in unserem Unterrichtskonzept zur Hamburger Olympiabewerbung ein.



Weiterführende Informationen zu Thema:

Decker, Frank et al. (2010): Jenseits der Parteiendemokratie? Herausforderungen der politischen Partizipation. In: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik. Sozialwissenschaften für politische Bildung, Jg. 62, Nr. 3, S. 385-399.

Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Demokratie und Beteiligung. Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 44-45/2011: <http://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/59699/demokratie-und-beteiligung>

Kiderlen, Elisabeth/Metzner, Helga (2013): Experiment Bürgerbeteiligung. Hg. von der Heinrich-Böll-Stiftung: <https://www.boell.de/de/content/experiment-buergerbeteiligung>

Hinweise zur Durchführung

Die Einheit ist so aufgebaut, dass die recht schnell zu bearbeitenden Aufgaben 1 und 2 als Einführung unbedingt berücksichtigt werden sollten, während die Bausteine der Aufgabe 3 durchaus optional verwendet werden können.

Mit Aufgabe 1 wird zunächst ein allgemeiner Einstieg geboten, der den Schülerinnen und Schülern helfen soll, einen Eindruck der Bandbreite von Beteiligung zu bekommen. Die Bearbeitung in Kleingruppen soll die Diskussionen über verschiedene Beteiligungsformen anregen, die Hierarchisierung und anschließende Vorstellung im Plenum ist als Reflexionselement zu verstehen.

Aufgabe 2 stellt mit einem kurzen Video (2,5 Minuten) die Verbindung zum konkreten Fall „Mitte Altona“ her. Der NDR-Beitrag berichtet über die Vorstellung des Masterplandesigns im Jahr 2010, also gewissermaßen vom Auftakt der Bürgerbeteiligung. Die von den Schülerinnen und Schülern zu bearbeitenden Fragen dienen nur der Ergebnissicherung und könnten wie folgt beantwortet werden:

Wer ist Veranstalter der Bürgerbeteiligung?

➡ Verwaltung (Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt)

a) Welche Akteure werden genannt?

➡ Stadt und Politik („Planer“), Deutsche Bahn, Investoren/ Grundeigentümer, Architekten, Bürger

b) Welche Forderungen stellen die befragten Bürger – und welche Befürchtungen äußern sie?

➡ „Echte“ Beteiligung an der Planung („Planung von unten statt Planung von oben“); „Mischung“ durch Sozialwohnungsbau und Genossenschaftswohnungen; Zusammenwachsen der Stadtteile; hochpreisige Wohnungen lassen Mietenspiegel steigen; hohe Kosten für Bahnhofverlegung; missglückte Stadtentwicklung (als Beispiel wird die HafenCity genannt)

c) Was halten Sie darüber hinaus an dem Beitrag für besonders interessant/erwähnenswert?

➡ Die Frage soll den Schülerinnen und Schülern die Möglichkeit geben, Unklarheiten zu klären, insbesondere aber der Lehrkraft eine Einschätzung zu Interessen und Wissenskontexten der Schülerinnen und Schüler erlauben

Möglicher Ablauf der Einheit:

1. Aufgabe 1 (in Gruppen), Präsentation und Diskussion

2. Aufgabe 2: Videobeitrag NDR, kurze Diskussion

3. Ausgabe aller weiteren Texte (Aufgabe 3 a bis f) sowie – falls nicht (mehr) vorhanden – der Materialien aus der Grundlageneinheit GE (Überblick zum zeitlichen Ablauf „Mitte Altona“ sowie Kartenmaterial)

4. Aufgabe 3 (in Kleingruppen): Bearbeitung der Aufgabenteile a) und b), optional auch c) und d)

5. Kurze Zusammenführung der Ergebnisse im Plenum

6. Aufgabe 3 e (in Kleingruppen) und Präsentation

7. Optional: Aufgabe 3 f (in Kleingruppen)

8. Reflexion im Plenum

Aufgabe 3 soll am Beispiel der Kontroverse um das Koordinierungsgremium in „Mitte Altona“ zunächst Konflikte um Bürgerbeteiligung akzentuieren. Der Vorwurf des „Akzeptanzmanagements“, also einer als „Scheinbeteiligung“ wahrgenommenen Partizipation, eignet sich als Ausgangspunkt gut, um erstens die Frustrationsgefahr seitens engagierter Bürger, zweitens die Sichtweise von Verwaltung und Investoren und drittens die tatsächliche Gefahr eines Missbrauchs von Beteiligungsangeboten als Legitimationsressource zu thematisieren (Aufgabe 3 a). Im Kern forderte das Koordinierungsgremium eine umfängliche Beteiligung an der Planung in der Form, dass die gesamte Gestaltung der Fläche Gegenstand sein sollte – und kritisierte, nur in Einzelaspekten wie der Gestaltung des Parks oder der Nutzung der denkmalgeschützten Gebäude Ideen einbringen zu können (Aufgabe 3 b). Demgegenüber steht das Argument, dass neben den Rechten der Grundeigentümer und den politischen Vorgaben zur Stadtentwicklung auch andere Sachwänge (etwa die Beschaffenheit des Geländes, baurechtliche Bestimmungen u.v.m.) von vornherein einschränkend wirken.

Hinweise zur Durchführung (Fortsetzung)

Im konkreten Fall des Koordinierungsgremiums hatten die initiiierende Behörde und die gewählten Gremiumsmitglieder zudem abweichende Vorstellungen, was die genaue Aufgabenstellung betraf. Während die Behörde in erster Linie ein Bindeglied zwischen Bürger, Organisationen und Initiativen auf der einen sowie Politik und Verwaltung auf der anderen Seite schaffen wollte, agierte das Koordinierungsgremium zeitweise eher wie eine Bürgerinitiative, zumindest aber als eine Art „Bürger/innenanwalt“. Daher wurde auch die Frage nach der Legitimation des Gremiums virulent, das zwar von den Teilnehmer/innen eines Bürgerforums gewählt war, aber kaum für sich in Anspruch nehmen konnte, eine repräsentative Vertretung „der Bürger“ zu sein. Die Diskussion dieses Problems soll in der Unterrichtseinheit nicht in erster Linie die Ereignisse in „Mitte Altona“ nachzeichnen, sondern vielmehr erneut verdeutlichen, dass es eine Konfliktlinie „Bürger versus Politik/Verwaltung“ schon aufgrund der Meinungsvielfalt in der Gruppe der Bürger nicht geben kann. Daher ist gerade bei lokalen Entscheidungen von großer Relevanz, wem ein Recht auf Mitbestimmung eingeräumt wird; zugleich ist fraglich, wie es gelingen kann, möglichst alle gesellschaftlichen Gruppen zu erreichen bzw. einzubeziehen, um zu verhindern, dass Bürgerbeteiligung zum Beispiel bestimmten Bevölkerungsschichten vorbehalten bleibt (Aufgabe 3 d).

Zur Motivation der Verwaltung, ein Koordinierungsgremium wählen zu lassen (Aufgabe 3 c), ist an erster Stelle die tatsächliche Koordinierung von Beteiligung anzunehmen, die sowohl für die Behörde (durch die Schaffung eines zentralen Ansprechpartners) als auch für die Bürger und Initiativen die Effizienz des Verfahrens erhöhen sollte; dieses Vorhaben dürfte letztlich an den unterschiedlichen Vorstellungen der Beteiligten gescheitert sein. Unabhängig vom konkreten Fall lässt es sich allgemein gleichwohl nicht ausschließen, dass eine Verwaltung Beteiligungsangebote zum Zweck des „Akzeptanzmanagements“ schafft bzw. in der Hauptsache beabsichtigt, Konflikte zu kanalisieren und damit andere Formen des Protests möglichst zu verhindern.

Im lösungsorientierten Teil der Einheit sind die Schülerinnen und Schüler aufgefordert, unter Berücksichtigung ihrer Kenntnisse über die Bürgerbeteiligung in „Mitte Altona“ und der Kritik an dem Verfahren einen eigenen Beteiligungsprozess zu planen (Aufgabe 3 e) und anschließend mit Fokus auf die Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen zu

modifizieren (Aufgabe 3 f). Seitens der Lehrkraft sollte – spätestens in der gemeinsamen Reflexion der Einheit – darauf geachtet werden, ob die Sichtweisen von Politik, Verwaltung und Investoren angemessen berücksichtigt oder die erhobenen Ansprüche zumindest begründet zurückgewiesen werden.

Für Hamburger Schulen bietet diese Einheit gute Möglichkeiten für die Konsultation von Akteuren. Insbesondere könnte im Anschluss an die Bearbeitung der Aufgaben 1, 2 und 3 a) bis d) eine problemorientierte Expertenbefragung fruchtbar sein, mit dem Ziel, Expertise für die anschließende Gestaltung eines eigenen Beteiligungsverfahrens (Aufgabe 3 e) zu gewinnen. Vertreter/innen des (ehemaligen) Koordinierungsgremiums haben ausdrücklich erklärt, für Fragen zur Verfügung zu stehen (siehe Stellungnahme: <http://www.hamburg.de/contentblob/4365938/data/erklarung-kordinierungsgremium-mitte-altona-15-8-2014.pdf>; dort sind auch Kontaktdaten angegeben); auch die Planungsgruppe „Mitte Altona“ der Stadtentwicklungsbehörde ist bei solchen Anfragen erfahrungsgemäß kooperationsbereit. Im Falle einer Konsultation sollte unbedingt sowohl mit der Behörde als auch mit dem Koordinierungsgremium Kontakt aufgenommen werden, um eine einseitige Meinungsbildung zu vermeiden; die Schülerinnen und Schüler sollten dann Fragen zum Verfahren und zu Verbesserungsmöglichkeiten vorbereiten und möglichst auch die Befragten mit der Kritik der jeweils anderen Seite konfrontieren.



Checkliste

- Aufgabenstellung (Kopiervorlage)
- Material für die Plakaterstellung (Papier, Stifte) bzw. Moderationskarten und Pins/Klebestreifen für Aufgabe 1 und 3
- Abspielmöglichkeit für Youtube-Video (Internetzugang erforderlich)
- Textmaterial (als Ausdruck oder als Online-Recherche):
 - Aufgaben des Koordinierungsgremium (Aufgabe 3 c):
<http://www.hamburg.de/koordinierungsgremium/>
 - Rücktrittserklärung des Koordinierungsgremiums (Aufgabe 3 a-c):
<http://www.hamburg.de/content/blob/4365938/data/erklaerung-koordinierungsgremium-mitte-altona-15-8-2014.pdf>
 - Veranstaltungen der Bürgerbeteiligung in „Mitte Altona“ (Aufgabe 3 e):
<http://www.hamburg.de/veranstaltungsueckblick/>
 - Prozess Bebauungsplan (Aufgabe 3 e):
<http://www.hamburg.de/bebauungsplanverfahren/>
- Textmaterial aus Kopiervorlage:
 - UN-Konvention über die Rechte des Kindes (Aufgabe 3 f)
 - §33 Bezirksverwaltungsgesetz (Aufgabe 3 f)
 - §3 Baugesetzbuch (Aufgabe 3f)
- Material aus Grundlageneinheit GE (falls nicht durchgeführt bzw. nicht mehr vorhanden):
 - Überblick zeitlicher Ablauf „Mitte Altona“
 - Kartenmaterial

Stadt! Macht! Schule! ist ein Projekt
der Hamburger Stiftung für Wirtschaftsethik

**HAMBURGER STIFTUNG FÜR
WIRTSCHAFTSETHIK**

Stadt! Macht! Schule! wird gefördert von
der Robert Bosch Stiftung

Robert Bosch Stiftung

und der Stiftung Hamburger Wohnen

 **STIFTUNG
Hamburger
Wohnen**

Impressum und Kontakt

Hamburger Stiftung für Wirtschaftsethik

Max-Brauer-Allee 22

22765 Hamburg

040.87 87 905 70

info@stadtmachtschule.de

www.stiftung-wirtschaftsethik.de

www.stadtmachtschule.de

Projektlogo: Justar.nl

Gestaltung: IconScreen.de

Lizenzhinweis

Dieses Unterrichtsmaterial ist erschienen unter einer
Creative Commons Lizenz (Namensnennung -
Nicht-Kommerziell - Keine Bearbeitung 3.0)