

DIE BÜRGERBETEILIGUNG IM SANIERUNGSVORHABEN HANNOVER LINDEN-SÜD ALS MODELLFALL

1. Das System

Die Beteiligungsvorschriften in der Baugesetzgebung haben in den letzten Jahren entscheidende Veränderungen durchgemacht. Die mit dem StBauFG zunächst nur in Sanierungsgebieten eingeführten Vorschriften sind inzwischen sinngemäß in die allgemein geltende Baugesetzgebung des BBauG übernommen worden. Heute haben wir nach Beteiligungsvorschriften zu arbeiten, die

- die Planungsbeteiligten frühzeitig in die Auseinandersetzung um die Entwicklung von Konzepten einbeziehen,
- die allen Planungsbeteiligten einen weiten Handlungsspielraum einräumen und
- die den Gemeinden auferlegen, diesen Handlungsspielraum durch Ratsentscheidung auszufüllen, indem vorab über Art und Umfang der jeweiligen Beteiligung zu entscheiden ist.

Tatsächlich wird der heute gegebene Handlungsspielraum in der Bundesrepublik durchaus unterschiedlich ausgefüllt: Das Spektrum der von den Gemeinderäten geforderten Mindestbeteiligung reicht von weitgehender Beibehaltung der über die vergangenen Jahrzehnte hin geübter Beteiligungsformen bis hin zur Forderung nach totaler Offenlegung von Planungsabsichten in der Öffentlichkeit.

In das Beteiligungssystem der Baugesetzgebung sind eingebunden: 4 unterschiedliche Interessengruppen mit durchaus unterschiedlichen Erwartungshaltungen und Selbstverständnissen. Das sind:

- die unmittelbar Betroffenen (Eigentümer, Mieter und Pächter), die durch konkrete Maßnahmen betroffen oder beeinträchtigt werden und für die die Wahrung der eigenen Interessen im Vordergrund steht. An zweiter Stelle sind zu nennen
- die mittelbar Betroffenen, auch Beauftragten nach § 9 StBauFG. Beauftragte können sein: Durch die unmittelbar Betroffenen legitimierte Planungsbeauftragte, Anwälte oder aber Initiativ- und Spontangruppen, die ihren Auftrag nicht per Auftragserteilung durch die Betroffenen erhalten haben, sondern diesen Auftrag aus ihrem politischen Selbstbewußtsein herleiten. Es ist in der Regel müßig, darüber zu rätseln, ob derartige Beauftragte legitimiert sind, dem

Gesetz entsprechend an dem Beteiligungsprozeß teilzunehmen. Die Erfahrung hat gezeigt, daß nicht die Beauftragung an sich, sondern die Art der politischen Argumentation und die entsprechende Selbstdarstellung in der Öffentlichkeit den Erfolg von Aktivitäten derartiger Beauftragter bestimmt. Weiterhin sind in den Beteiligungsprozeß eingebunden:

- die politischen Gemeindevertreter im Gemeinderat. Sie haben zu entscheiden und tragen damit die Hauptverantwortung für das Geschehen am Ort. Zuletzt ist zu nennen:
- die Gemeindeverwaltung. Sie hat in der Regel wesentlichen Einfluß auf die Ausgestaltung möglicher Beteiligungsformen. Es zählt zu ihren fundamentalen Interessen, Beteiligungsabläufe zu institutionalisieren. Ihr steht die Rolle zu, Entwicklungsmöglichkeiten, Gegensätze und Lösungsmöglichkeiten aufzubereiten.

Die Rechtssystematik der Baugesetzgebung macht die Bauleitpläne zum Mittel der Beteiligung. Darüber hinausgehende entwicklungsrelevante Planungen auf Stadtteilebene werden als Bereichs- oder Stadtteilentwicklungspläne zunehmend den Beteiligungsvorschriften der Baugesetzgebung entsprechend in der Öffentlichkeit erörtert. Das Beispiel Linden-Süd soll zeigen, daß es aber noch weitere Aufgabengebiete gibt, die der Kontrolle einer wachen Stadtteilöffentlichkeit unterliegen können.

Voraussetzung für ein sinnvolles Zusammenwirken aller Beteiligten ist, daß jeder die Rolle des anderen kennt und anerkennt. Es bedeutet ferner, daß Beteiligungsformen niemals statisch sind, sondern den Anforderungen der jeweiligen Problemlagen und der am Prozeß Beteiligten entsprechend flexibel ausgestaltet werden müssen. Das kann auch bedeuten, daß neue, noch keineswegs erprobte Formen der Auseinandersetzung und Formen der Entscheidungsvorbereitung gefunden werden. Auch dafür kann Linden-Süd als Beispiel herhalten.

2. Das Beispiel Hannover Linden-Süd

Der Fall Hannover Linden-Süd ist seit 5 Jahren ein Fall weitgehender Beteiligung, insbesondere gekennzeichnet durch

- eine aktive, kontinuierlich arbeitende Stadtteilöffentlichkeit in Form einer "Unabhängigen Bürgerinitiative" (BI),
- ein Gemeindeparlament, das sich den stets extensiven Beteiligungsforderungen der BI gegenüber offen gezeigt hat und
- eine Gemeindeverwaltung, die sich den Forderungen der Stadtteilöffentlichkeit - wenn auch zögernd, so doch zunehmend - bereitwillig gestellt hat und eine kontinuierliche Zusammenarbeit angeboten hat.

2.1 Der Stadtteil Linden-Süd chronologisch

Linden-Süd ist, als Arbeiterstadtteil seit 1700 entwickelt und im letzten Weltkrieg kaum zerstört, zentrumsnahes Wohngebiet von gegenwärtig geringer Attraktivität und ebenso geringer privater Erneuerungstätigkeit. Die Einwohnerzahl ist seit Kriegsende von ca. 17000 auf heute knapp 10000 abgesunken. Seit Anfang der 60er Jahre galt der Stadtteil als entwicklungsbedürftigster Stadtteil in Hannover (Abb. 1). Erste Überlegungen für die Sanierung des Stadtteils stammen von Prof. Göderitz aus dem Jahre 1958, die dieser im Rahmen von vorbereitenden Überlegungen für den Erlaß des StBauFG erarbeitet hatte (Abb. 2). Außer Grundstückkäufen durch die Stadt Hannover wurden konkrete Sanierungsmaßnahmen bis zum Erlaß des StBauFG 1971 nicht eingeleitet. Von 1969 bis 1971 erarbeitete die Verwaltung 3 unterschiedliche Entwicklungsalternativen. Die erste hatte zum Ziel, die seinerzeit vorhandene Einwohnerzahl von 13000 zu erhalten und sah dieser Zielsetzung entsprechend für ca. 50 % des Stadtteils Abriß der Altbausubstanz und vielgeschossigen Neubau vor (Abb. 3). Die 1972 erarbeiteten Entwicklungsalternativen sahen in unterschiedlichem Maß erheblich weniger Abriß und entsprechend mehr Erhaltung von Altbauten vor (Abb. 4 + 5). Mit Beginn der Einleitung der förmlichen Sanierung 1972 wurden die genannten Entwicklungsalternativen in der Stadtteilöffentlichkeit vorgestellt und als Entwicklungsmöglichkeiten interpretiert, wobei die 1969 erarbeitete Planungsalternative schon zu diesem Zeitpunkt von der Verwaltung als kaum realisierbar eingeschätzt wurde.

2.2 Entwicklung eines Beteiligungssystems

Unmittelbar nach Bekanntwerden der differenzierten Planungsüberlegungen der Verwaltung wurde in der Stadtteilöffentlichkeit die Forderung formuliert, konkret und direkt an der Entwicklung eines Stadtteilkonzeptes beteiligt zu werden. Dies schien aus

der Sicht der wortführenden Bürger insbesondere wegen einer in allen Entwicklungsalternativen vorgesehenen Hauptverkehrsstraßenplanung z.T. quer durch das Wohngebiet, z.T. auf Kosten durchaus erhaltenswerter Wohngebäude besonders dringlich. Die als Sanierungsträger verantwortliche Stadtverwaltung sah sich - zunehmendem Druck aus der Stadtteilöffentlichkeit ausgesetzt - gezwungen, konkrete Formen der kontinuierlichen Zusammenarbeit anzubieten. In der folgenden Zeit entwickelte sich ein Beteiligungssystem, das durch das Zusammenwirken verschiedener Beteiligungsformen gekennzeichnet ist.

Beteiligungsformen:

a. gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung:

Der Spielraum des die Beteiligung in Sanierungsgebieten vorschreibenden § 9 StBauFG ist groß. Die Verwaltung versuchte den gegebenen Spielraum durch Formen von Informationsveranstaltungen wie Ausstellungen, Befragungen, Versammlungen sowie Formen mit Anhörungs- und Erörterungscharakter wie Blockversammlungen im Rahmen der Aufstellung von Bebauungsplänen, Anliegerversammlungen bei Modernisierungsvorbereitungen auszufüllen. Kennzeichnend für diese Formen der Beteiligung ist, daß die so angesprochenen Betroffenen über eine aktive Beteiligung zur Regelung eigener Angelegenheiten hinaus kaum Einfluß auf die Entwicklung des Stadtteiles insgesamt nehmen.

b. Bürgerinitiative als Beteiligungsforum im Stadtteil:

Zur direkten Einflußnahme auf alle wichtigen Entscheidungen auf Stadtelebene schlossen sich unmittelbar und mittelbar Betroffene zu einer "Unabhängigen Bürgerinitiative Linden-Süd" (BI) zusammen, die sich seither als für alle Stadtteilbürger offenes Forum versteht, um Forderungen zu formulieren und durchzusetzen. Die Einflußnahme geschieht seither durch eine kontinuierliche Kontrolle der Aktionen des Sanierungsträgers, durch politische Aktionen sowie durch Formulierung und Durchsetzung selbsterarbeiteter Entwicklungszielsetzungen.

Eine wichtige Voraussetzung für die Wirksamkeit und Kontinuität der gewünschten durchgreifenden Einflußnahme ist Sachverstand in Planung und Durchführung. Dieser wurde der BI in Person eines Fachberaters von der Stadtverwaltung angeboten, nachdem erkannt worden war, daß es nur sinnvoll sei, mit der Bürgerinitiative als Forum der Verhandlung öffentlich interessierender Themen zu behandeln, wenn ihr beratender Sachverstand zur Seite gestellt würde. Seit nunmehr 5 Jahren berät

ein in der Sache kundiger Fachmann die BI, indem er Zieldiskussionen strukturiert, Stellungnahmen zu Vorlagen des Sanierungsträgers erarbeitet und Planungsvorlagen in Form von Gegenplanung gegen die Überlegungen der Verwaltung vorlegt.

c. Sanierungskommission als Stadtteilparlament:

1973 forderten die im Rat vertretenen politischen Parteien die Einrichtung einer Sanierungskommission (SK), die sich ausschließlich mit Fragen der Sanierung befassen sollte. Diese Kommission besteht heute aus 6 Ratsmitgliedern der im Stadtrat vertretenen Parteien und 6 Bürgern aus dem Stadtteil. Sie tagt öffentlich im Stadtteil und behandelt seither alle wichtigen Fragen der Sanierung.

Die genannten Beteiligungsformen sind inzwischen zu festen Institutionen geworden. Entscheidend dabei ist die frühzeitige Einflußnahme aller Beteiligten in der Entstehungsphase von Planungen sowie eine begleitende Kontrollmöglichkeit. Besonders bedeutsam erscheint, daß alle Entscheidungsvorbereitungen in aller Öffentlichkeit stattfinden und daß die für die politischen Entscheidungen letztlich verantwortlichen Politiker frühzeitig in den Prozeß der Entscheidungsvorbereitung einbezogen sind (Abb. 6).

2.3 Beteiligungsfelder

2.3.1 Bereichsplanung

Erste Vorgaben für Planungsüberlegungen auf Stadtteilebene waren von der Verwaltung durch die Veröffentlichung möglicher Planungsalternativen aus den Jahren 1969 und 1971 gegeben worden. Die BI erkannte keine dieser Planungen an. Sie entwickelte unter Beratung des Fachberaters rasch ein Selbstverständnis, ein eigenes Entwicklungskonzept für den Stadtteil erarbeiten zu wollen. Dies geschah in seiner ersten Phase in Form konkreter Zieldiskussionen über die wesentlichen bei einer Stadtteilplanung zu berücksichtigenden Inhalte. In einer zweiten Phase wurde einem von der Verwaltung inzwischen fortgeschriebenen Entwicklungskonzept ein Gegenkonzept der BI entgegengestellt. Dies wurde 1975 in Form einer Broschüre "Planung - Gegenplanung" veröffentlicht und in einer Bürgerversammlung vorgetragen. Die Zielsetzungen der Bürgerinitiative haben dabei Forderungscharakter.

Die wesentlichsten Differenzen bestanden in den unterschiedlichen Zielkonzepten für den Verkehr (Abb. 7 + 8), für die Einrichtung von Kindertagesstätten sowie in bezug auf die Erhaltung von Altbauten. In bezug auf die Baustruktur und die Anzahl der anzustrebenden Geschößzahlen war im

Zuge der kontinuierlichen Zieldiskussionen weitgehende Übereinstimmung hergestellt worden.

Ziel der Auseinandersetzung um die Bereichsplanung ist ein Kompromißplan. Nach Meinung der BI soll dieser Plan vom Rat der Stadt beschlossen werden. Über die Behandlung der Punkte, die nicht einvernehmlich beurteilt werden, bestehen z.Z. noch unterschiedliche Auffassungen. Die Verwaltung vertritt die Meinung, daß die Punkte, die trotz eingehender Diskussionen strittig bleiben, vom Rat entschieden werden. Die BI meint dagegen, daß über alle Punkte, die strittig bleiben, die Auseinandersetzung zwischen der BI und der Verwaltung sowie zwischen den Stadtteilbewohnern und dem Rat auch weiterhin geführt werden müssen.

So ist der Bereichsplan in Linden-Süd nicht ein von der Verwaltung erarbeitetes Planungs- und Verfahrenskonzept für die Entwicklung des Stadtteils, sondern vielmehr ein dauerndes Instrument der Auseinandersetzung um die Stadtteilentwicklung. Sollte die Aufstellung eines einheitlichen Stadtteilplanes bis zum Ende der Sanierung nicht gelungen sein, was allerdings kaum zu erwarten ist, so hätte das

Instrument Bereichsplan immerhin als Mittel eingehender Zieldiskussionen seinen unbestrittenen Wert gehabt. Schon heute erfüllen sowohl die Planung der Verwaltung als auch die Gegenplanung der BI ihre Funktion als eine der Beurteilungsgrundlagen für Bebauungs- und Objektplanungen.

2.3.2 Beteiligungsfeld Bebauungsplanung

Seit Beginn der Sanierung werden Bebauungspläne dort aufgestellt, wo von seiten der Verwaltung und der BI Übereinstimmung über die Stadtteilentwicklung besteht. Dies ist an zahlreichen Stellen des Stadtteils der Fall. Bis jetzt sind 4 Bebauungspläne rechtsverbindlich. Weitere 4 Bebauungspläne sind im Verfahren der Aufstellung.

Der Bebauungsplan ist das vom Gesetzgeber am eindeutigsten mit den Beteiligungsvorschriften verknüpfte Planungsinstrument. Dementsprechend werden unmittelbar Betroffene in Einzelgesprächen sowie in einer oder mehreren Blockversammlungen an der Planerarbeitung beteiligt. In der Öffentlichkeit zu diskutierende Plankonzepte werden vor Beschluß durch die Ratsgremien in den Stadtteilforen BI und SK behandelt (Abb. 9).

2.3.3 Beteiligungsfeld Abriss oder Modernisierung

Bevor ein Bebauungsplan beschlossen wird, sollte über den Abriss oder die Modernisierung aller strittigen Gebäude entschieden sein. Die Auseinander-

setzung um dieses Thema erfolgt nach einem formalisierten und in der SK beschlossenen Verfahren:

Danach wird der Abriß eines jeden Wohngebäudes im Sanierungsgebiet durch eine Ratsvorlage vorbereitet, der in der Regel in dem zuständigen Gemeinderatsgremium Verwaltungsausschuß erst zugestimmt wird, nachdem eine für den Abriß positiv verlaufene Diskussion in der BI und der SK abgeschlossen ist. Die Einschätzung von Altbausubstanz ist damit zentraler und ständiger Streitpunkt zwischen der Verwaltung und der BI/Stadtteilöffentlichkeit. Während die Verwaltung ihren Entscheidungsvorlagen überwiegend wirtschaftliche Argumente zugrunde legt, argumentiert die BI überwiegend mit dem Erhalt von preisgünstigem Wohnraum, womit die Auseinandersetzung um das Mietniveau modernisierten Wohnraums ebenso zentraler Konfliktpunkt der ständigen Auseinandersetzung in der Stadtteilöffentlichkeit ist.

2.3.4 Beteiligungsfeld Objektplanung

Neubauten und Modernisierungen werden geplant und durchgeführt, wo die gegensätzlichen Stadtteilplanungen von Verwaltungen und BI übereinstimmen. Gegenwärtige Praxis ist es, sowohl Neubau- wie auch Modernisierungsplanungen der BI und der SK im Konzept vorzutragen. Bauantragsreife Planungen werden der BI vorab zur Stellungnahme zugeleitet.

2.4 Gleichzeitigkeit von Planung und Durchführung ist das Ergebnis kontinuierlicher Planungsbeteiligung

Der Auseinandersetzungsprozeß im Stadtteil findet unter den Prämissen statt, daß

- die Stadt Hannover die Sanierung im Interesse der Stadtteilbewohner durchführt, was gleichbedeutend damit ist, daß keiner gegen seinen Willen den Stadtteil verlassen soll,
- daß die Beteiligung und Mitwirkung der unmittelbar und mittelbar Betroffenen (BI) ernstgenommen wird, und
- daß den Betroffenen umgehend so weit wie möglich geholfen wird.

Dieses Selbstverständnis hat ein Arbeitskonzept grundsätzlicher Gleichzeitigkeit von Planungs-, Ordnungs- und Baumaßnahmen notwendig gemacht, was folgerichtig die Gleichzeitigkeit von Planungen auf den unterschiedlichen Beteiligungsebenen notwendig macht. Damit wird hier einem Arbeitsprinzip gefolgt, das sich als wesentliche Randbedingung für eine sinnvolle Beteiligung erwiesen hat. Hier ist Spielraum für eine schrittweise Ausgestaltung der unterschiedlichen Beteiligungsfornen ge-

geben. Planungen werden so durchsichtig und kontrollierbar gemacht, und die Verarbeitung von Erfahrungen aus ersten Planungsschritten wird damit erleichtert (Abb. 10).

2.5 Erfahrungen

Aus den bisherigen Erfahrungen kann abgeleitet werden, daß planungsbezogene Beteiligung sowohl bei der Entwicklung langfristig orientierter, auf Stadtteilebene zu erarbeitender Konzepte wie auch bei kurzfristig zu realisierenden Planungen möglich ist. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß sowohl der für die Planung verantwortliche Sanierungsträger als auch die zu beteiligenden Bürger und Bürgerinitiativen kontinuierlich bereit sind, sich diesem aufwendigen Auseinandersetzungsprozeß zu stellen. Dies erfordert auf seiten der Betroffenen auch einmal die Anerkennung viel gescholtener Sachzwänge wie auf seiten des Planungsverantwortlichen Phantasie und Bereitschaft für ständige Veränderungen von Planungsweisen und -verfahren. Planung und Gegenplanung kann dabei eine sinnvolle Verfahrensweise sein.

Selbstverständnisse der in Linden-Süd Beteiligten

- Alle an der Planung und Durchführung Beteiligten haben ein Selbstverständnis dafür entwickelt, daß Beteiligung nach vorgegebenen Verfahrensregeln zu erfolgen hat. Über die vorgegebenen Beteiligungsformen der Gesetzgebung hinaus zu entwickelnde Beteiligungsarten sind daher zu institutionalisieren. Dies ist in Linden-Süd durch die Einrichtung und Anerkennung von BI und SK geschehen.
- Bereichsplanung wird in Linden-Süd bei dem gegebenen Beteiligungssystem weniger als statisches Planwerk als vielmehr als Mittel der ständigen Auseinandersetzung und Durchsetzung stadtteil eigener Interessen und Ziele verstanden.
- Neben die vom Gesetzgeber als Beteiligungsmittel eingesetzte Bauleitplanung treten in einem kontinuierlichen Beteiligungsprozeß weitere beteiligungsrelevante Planungsfelder, so daß der Bebauungsplan als wesentliches Mittel der Beteiligung an Bedeutung verliert. Bei Stadterneuerungsmaßnahmen, die nicht eine Veränderung der Stadtstruktur und des Stadtgrundrisses zum Ziel haben, rückt damit eine Erneuerungsplanung eher durch Stadtteilplanung als durch Bebauungsplanung in den Vordergrund (besondere Bedeutung des § 34 BBauG).

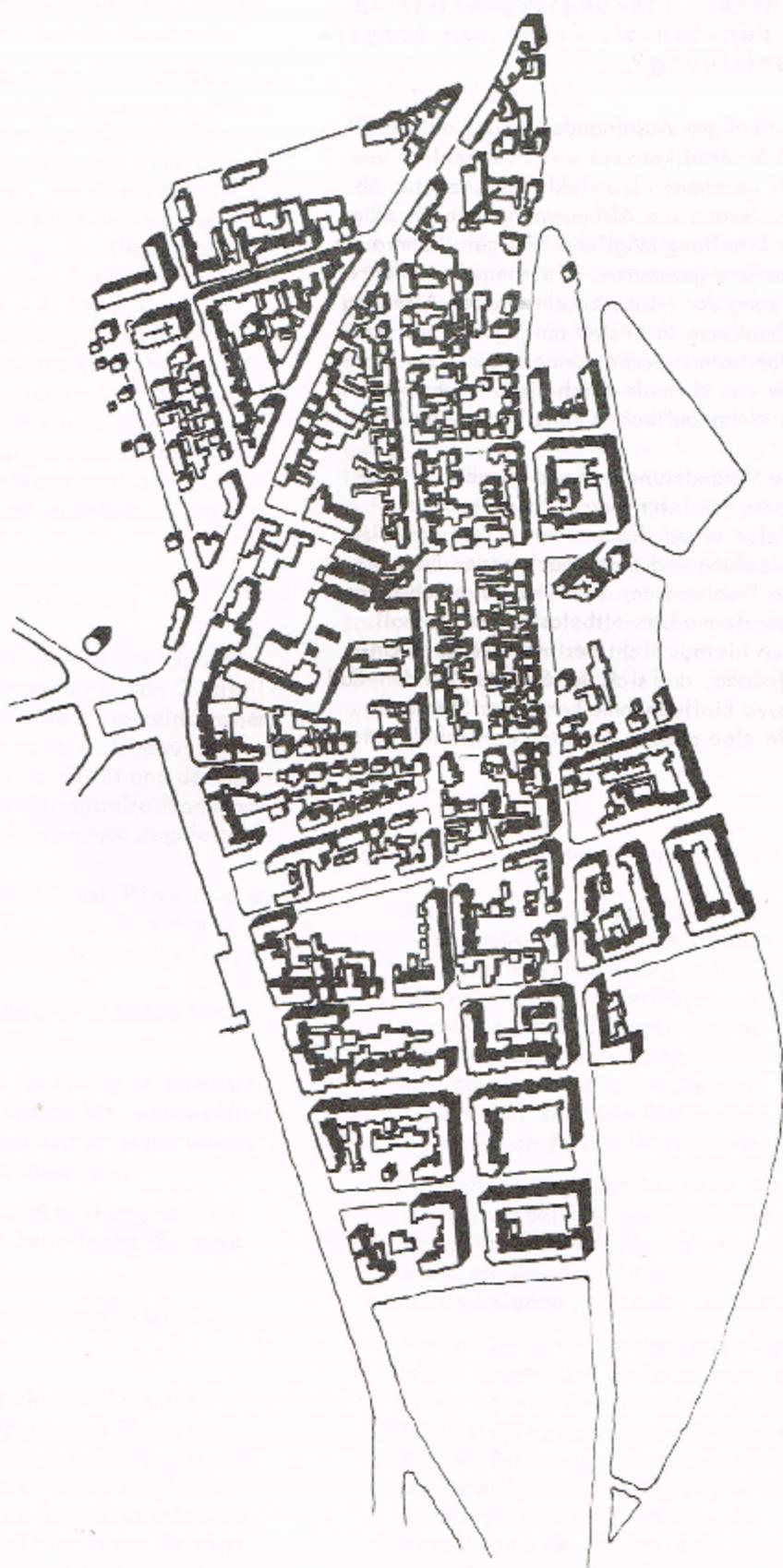


Abb. 1: Nachkriegszustand: nur wenige Lücken durch Kriegseinwirkungen. Einwohnerzahl: 17.000.

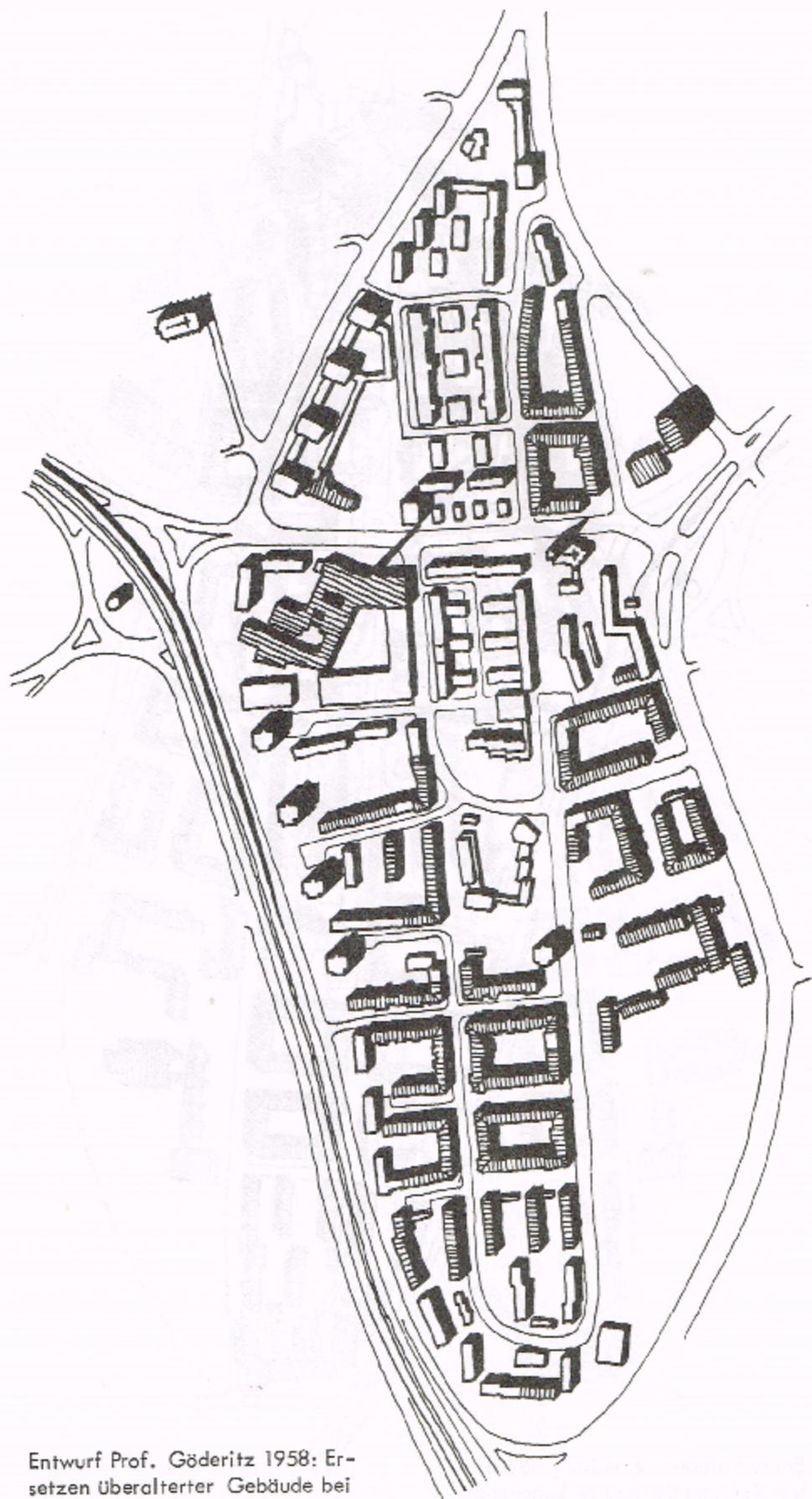


Abb. 2: Entwurf Prof. Göderitz 1958: Ersetzen überalterter Gebäude bei Auflösung der Blockstruktur. Reduktion der Einwohnerzahl von seinerzeit 16.000 auf 12.000.

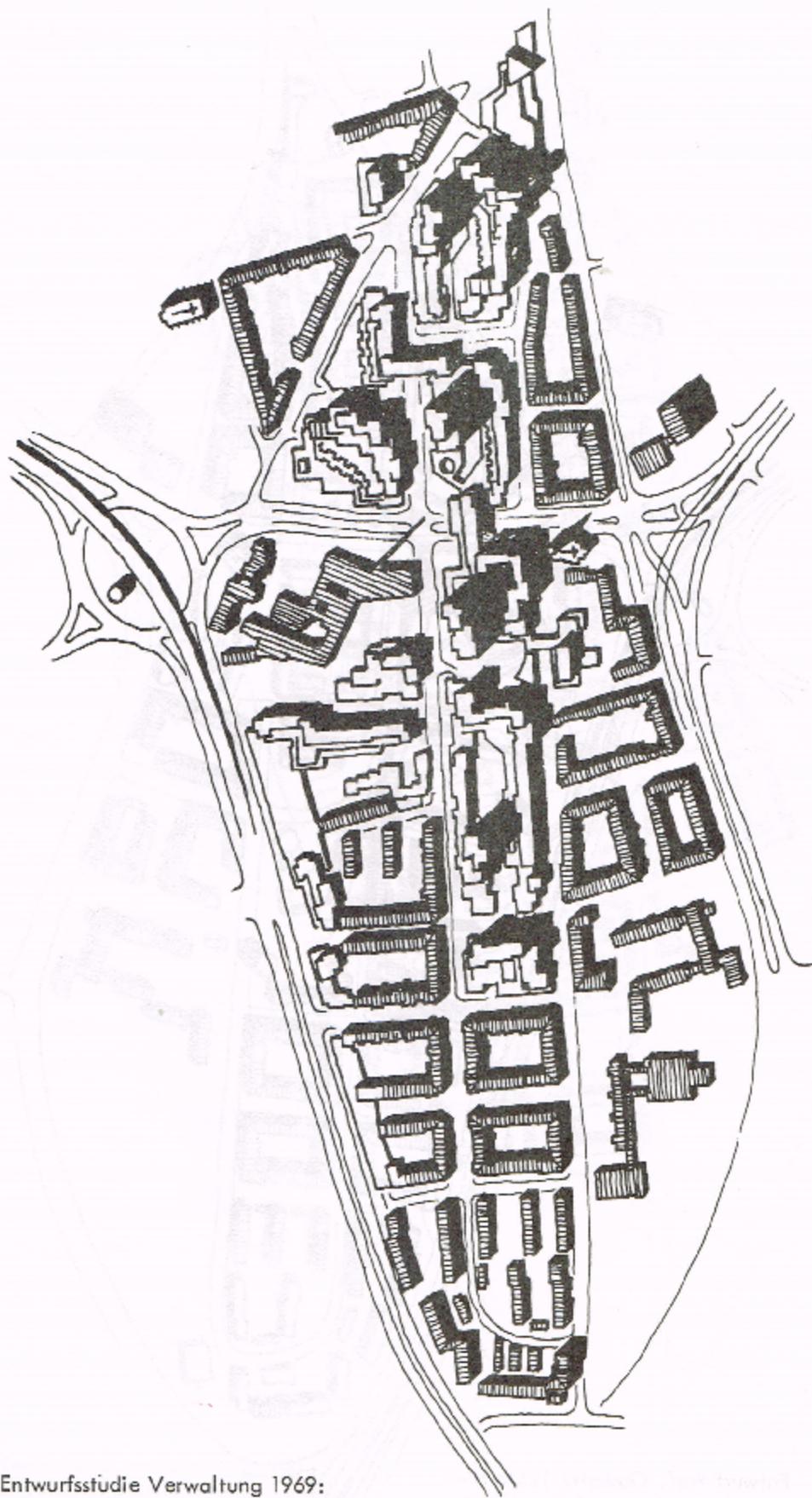


Abb. 3: Entwurfsstudie Verwaltung 1969:
Verdichtung der neu zu bebauenden
Bereiche bei Erhalt der derzeitigen
Einwohnerzahl von 13.000.

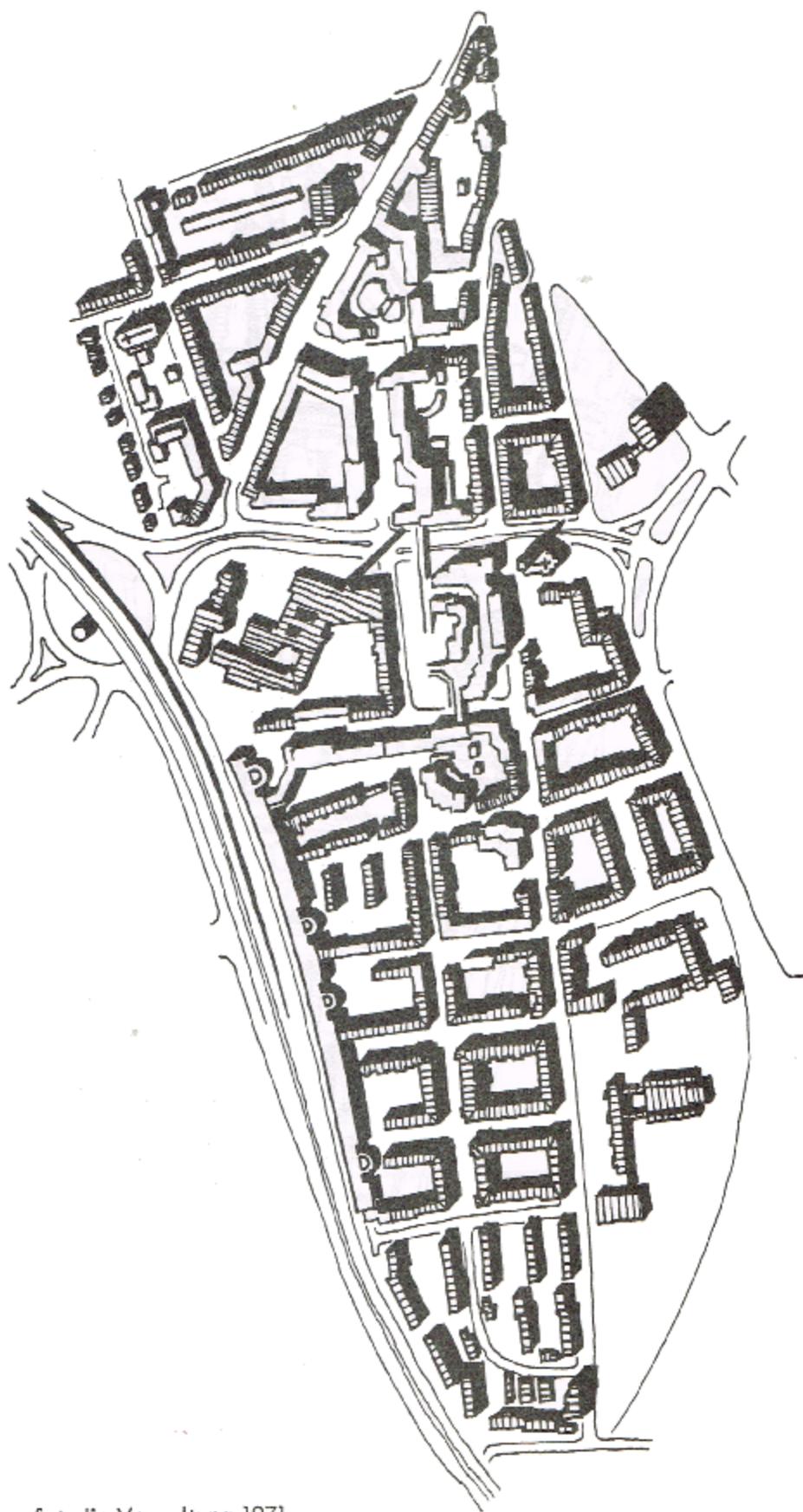


Abb. 4: Entwurfsstudie Verwaltung 1971:
Mehr Erhalt von Altbauten, geplante
Einwohnerzahl: 11.300 bei derzeit
10.700.

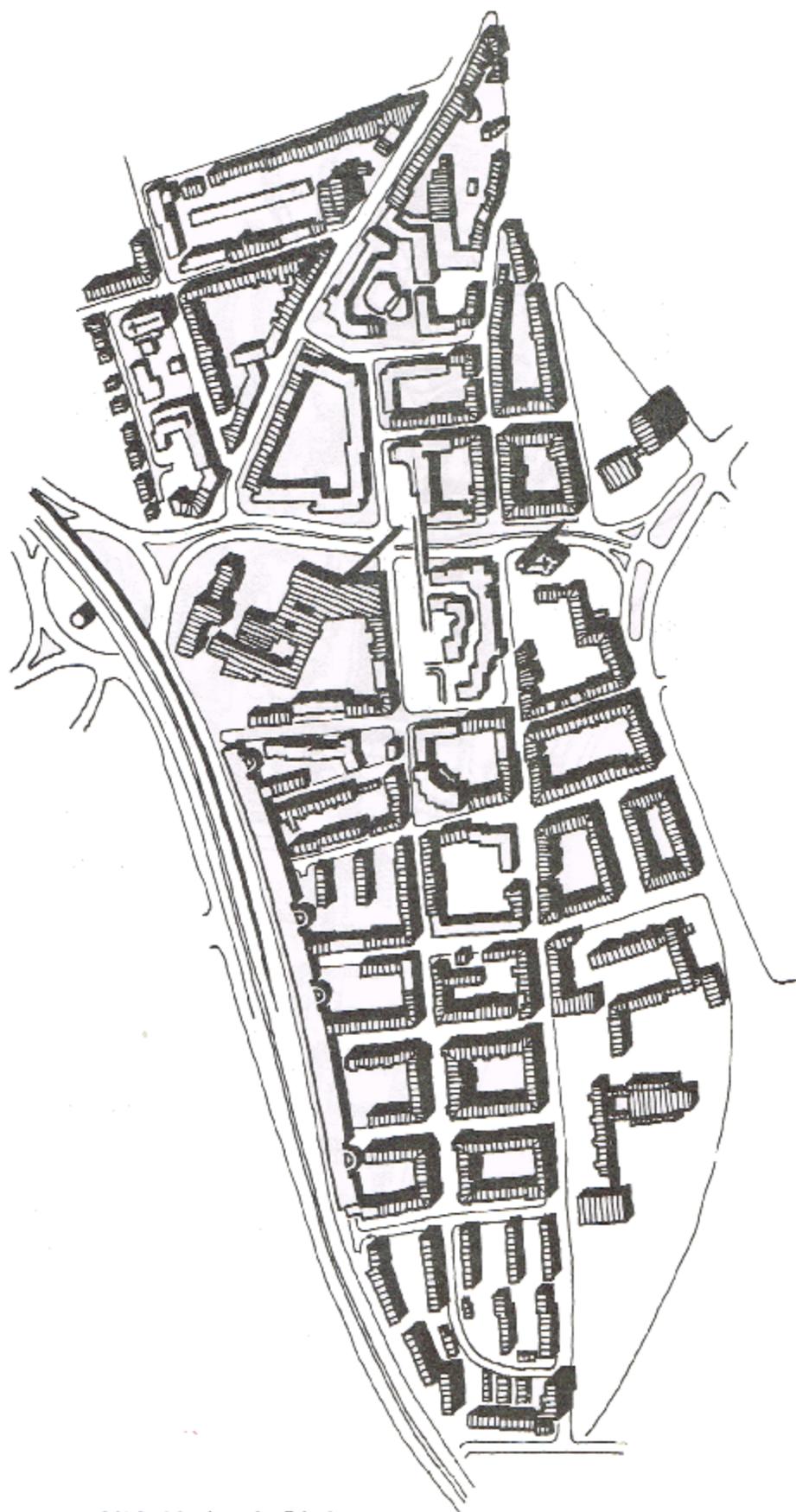


Abb. 5: Alternative 1971: Noch mehr Erhalt von Altbauten, Rückgang der Einwohnerzahl auf 9.700.

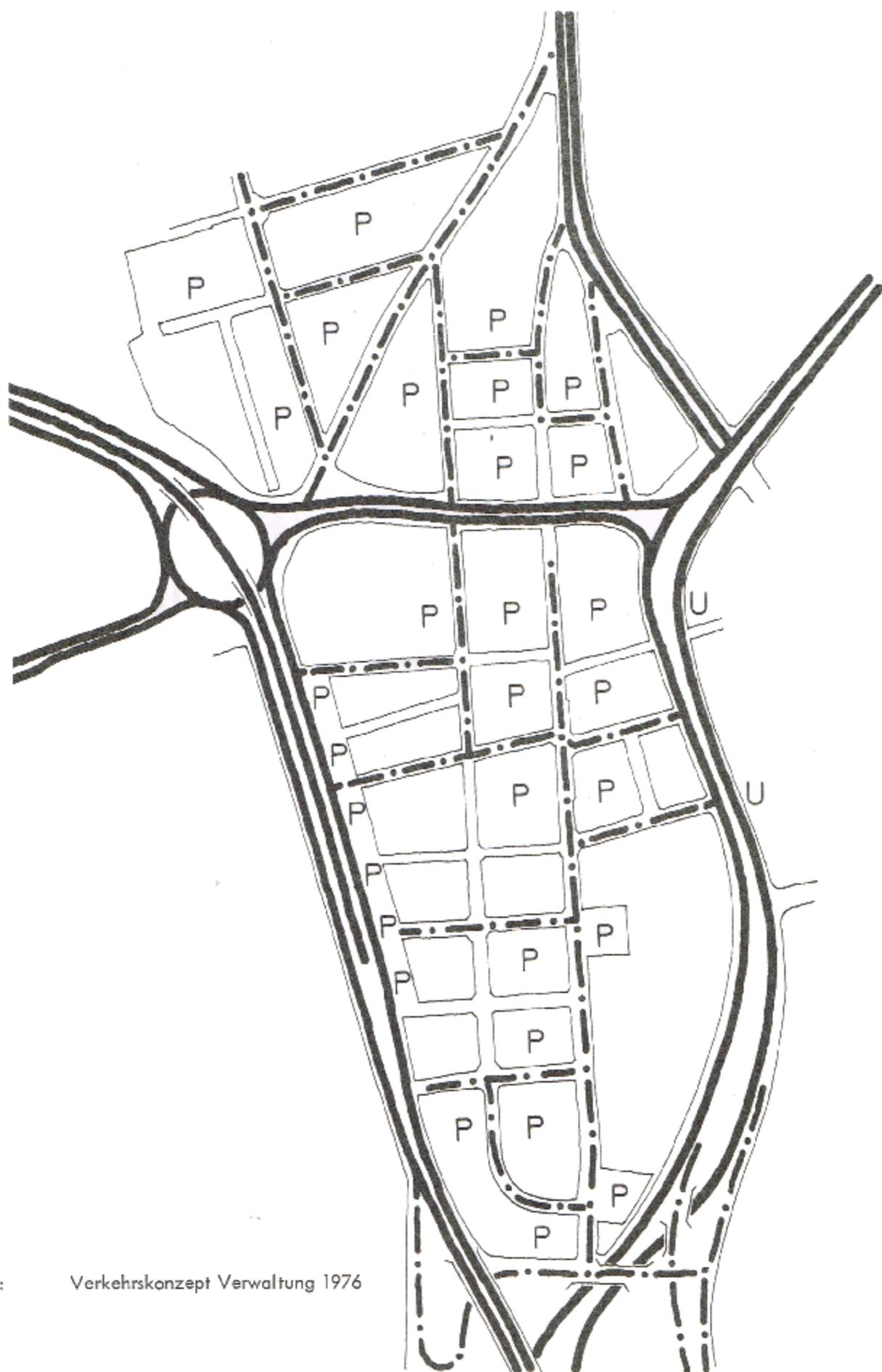


Abb. 7: Verkehrskonzept Verwaltung 1976

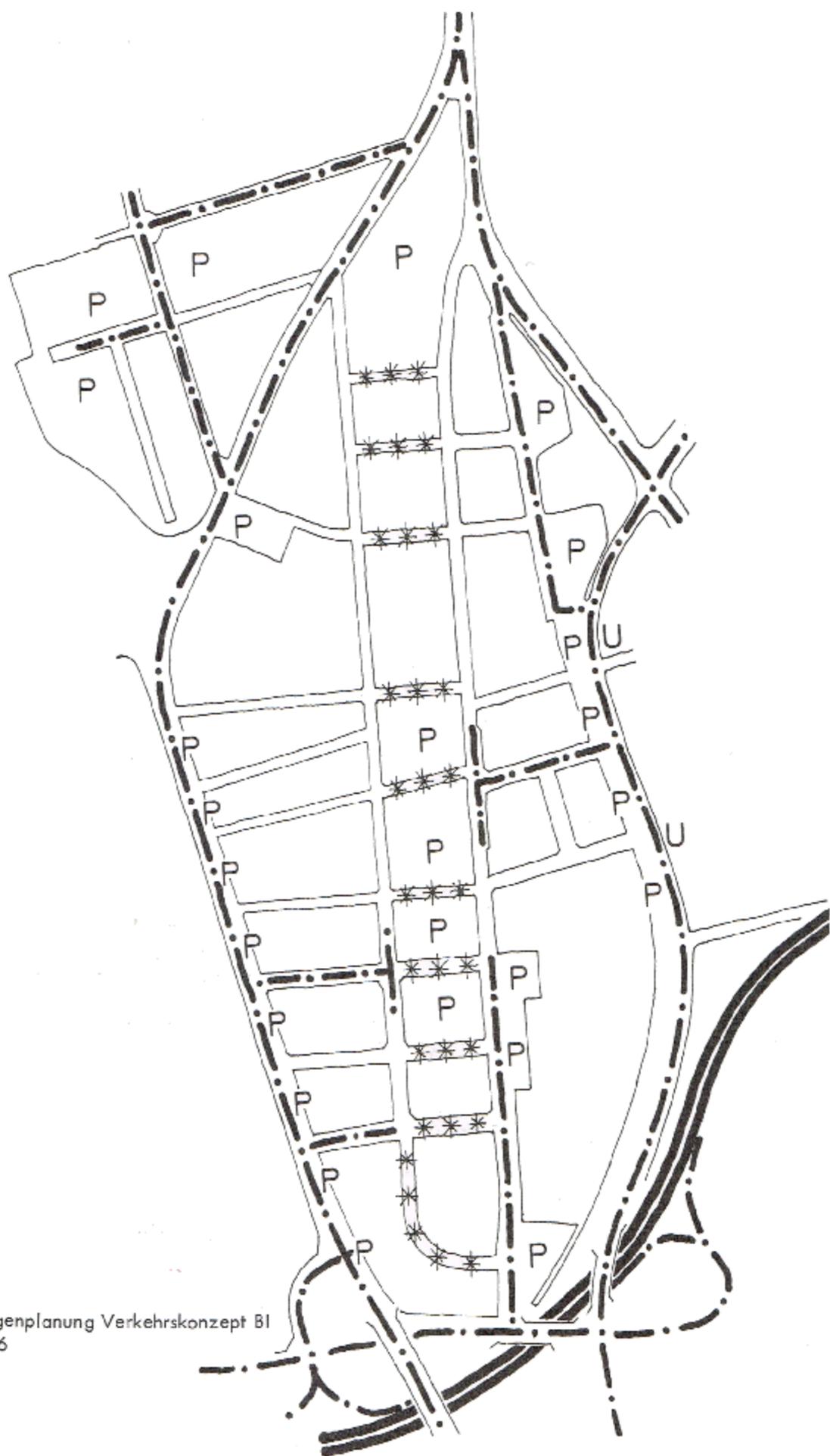


Abb. 8: Gegenplanung Verkehrskonzept B1
1976