

# Die Zukunft der Stadtentwicklung: online und partizipativ?

Maren Lübcke  
Rolf Lührs  
Dorothee Rütschle

## 1 Einleitung

Die Entwicklung einer Stadt zu denken, zu planen und zu lenken ist eine komplexe Aufgabe, die nicht nur die räumliche Gestaltung der Stadt berührt, sondern auch ihre kulturelle, ökonomische und soziostrukturelle Dimension. So unterschiedlich diese Handlungsfelder der Stadtentwicklung sind, so unterschiedlich sind auch die einflussnehmenden Akteure.

Der Fokus des vorliegenden Beitrags liegt auf dem Verhältnis von Öffentlichkeit und Politik in der Stadtentwicklung. Politik findet ihren Ausdruck im Verwaltungshandeln, in dem die Beschlüsse der politischen Entscheidungsträger durch die Verwaltung umgesetzt werden. An diesem Prozess können auch andere professionelle Akteure beteiligt werden, wie etwa Architekten und Stadtplaner, die im Auftrag privater und öffentlicher Initiativen gestaltend in die Stadtentwicklung eingreifen. Lenkt man den Blick auf die Stadtentwicklung als Wechselspiel zwischen Öffentlichkeit und Verwaltung und stellt die Frage, wie die neuen Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) dieses Zusammenspiel beeinflussen, befindet man sich im Bereich des E-Governments.

Im Einklang mit der Speyerer Definition<sup>1</sup> meint hier „E-Government die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“. Die Nutzung elektronischer Medien, insbesondere im Hinblick auf die Interaktion zwischen Staat und Bürger, ermöglicht sowohl eine Neugestaltung bestehender Prozesse der Stadtentwicklung als auch die Etablierung von Prozessen, die es ohne diese Medien nicht geben könnte. Dies unterstützt den Strukturwandel hin zum „kommunikativen Staat“, der „die Kommunikationsfähigkeit von Interessen“ sicherstellt.<sup>2</sup>

Stadtentwicklungsprozesse zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit können hinsichtlich ihres Formalisierungsgrads unter-

schieden werden. Ein Beispiel für formale Prozesse sind Bauleitplanverfahren. Im Folgenden soll gezeigt werden, wie IKT hier zu einer Reform der Verwaltungsabläufe führt, obwohl die Entwicklung in diesem Bereich erst am Anfang steht (Kap. 2). Dabei wird deutlich, dass das formale Bauleitplanverfahren zwar eine hohe rechtliche Verbindlichkeit hat, aber den dialogischen Aspekt der Bürgerbeteiligung vernachlässigt. Informelle Diskussionen zu Stadtplanungsvorhaben können diese Lücke schließen und kreativ die neuen technischen Möglichkeiten ausschöpfen (Kap. 3). Darüber hinaus eröffnen sich durch die neuen digitalen Medien Chancen, Stadtplanung in den Alltag der Bürgerinnen und Bürger zu integrieren (Kap. 4).

## 2 Die formelle Bauleitplanung

Bauleitpläne sind ein zentrales Planungswerkzeug für die städtebauliche Entwicklung, schreiben sie doch Art und Maß der Nutzung der Grundstücksflächen fest. Im Bebauungsplan werden zum Beispiel die Geschosshöhen im Planungsgebiet bestimmt, Angaben zu Grünflächen gemacht und Dachneigungen festgelegt. Da jeder Bebauungsplan als Satzung verabschiedet wird, sind seine Aussagen rechtsverbindliche Richtlinien und nicht lediglich Empfehlungen. Mit dieser Verbindlichkeit ist der Einfluss der Bebauungspläne auf das Aussehen und die Gestaltung von städtischen Räumen enorm. So schrieb zum Beispiel der erste Bauleitplan (Zoning Resolution) in New York „setbacks“ (Fassadenrücksprünge) vor, um die Verschattung der bestehenden Gebäude zu verringern. Sie wurden prägend für die Architektur dieser Epoche<sup>3</sup> und haben New York sein charakteristisches Aussehen aus dieser Zeit gegeben.

Eine Regelung, die derart gestaltend auf das städtische Umfeld wirkt und in die Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger eingreift, muss stark die Interessen der Bürger mitreflektieren und diese beteiligen, um legitim und dem Verständnis eines modernen Staates angemessen zu sein.

Maren Lübcke  
Rolf Lührs  
Dorothee Rütschle  
TuTech Innovation GmbH  
Harburger Schlossstraße 6–12  
21079 Hamburg  
E-Mail:  
luebcke@tutech.de  
luehrs@tutech.de  
ruetschle@tutech.de

Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ist ein zentrales Element der Bauleitplanung, wie sie im Baugesetzbuch (BauGB) geregelt ist. Dies hat weitreichende verfahrenstechnische Konsequenzen, und oft wird gerade in den Beteiligungsprozessen ein Hindernis für die zügige Verfahrensabwicklung gesehen. Planungsunterlagen müssen ausgelegt, Einwände berücksichtigt und diskutiert werden, so dass häufig eine Wiederholung einzelner Verfahrensschritte notwendig wird. Dementsprechend lang ist die durchschnittliche Laufzeit eines solchen Planverfahrens; in Hamburg beträgt sie derzeit 2,3 Jahre.<sup>4</sup>

Nichtsdestotrotz liegen dem ganzen Beteiligungsverfahren natürlich mehr als nur gute Absichten zugrunde. Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Bauleitplanverfahren sorgt für eine tiefer gehende Legitimation baulicher Entscheidungen. Sie

- minimiert (bestenfalls) die Kluft zwischen ausführenden Bauleitplanvorhaben und öffentlicher Meinung dazu,
- schafft öffentliche Akzeptanz und
- verschafft nicht zuletzt den ausführenden Kommunen zusätzliche Informationen, womit auch eine bessere Planung möglich wird.<sup>5</sup>

Im Idealfall entsteht so die Grundlage für ein Planungsvorhaben, das nicht nur mit Billigung der Bürgerinnen und Bürgern umgesetzt werden kann, sondern aus einem konstruktiven Dialog heraus entstanden ist.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit in der Bauleitplanung blickt in Deutschland auf eine lange Tradition zurück. So gab es schon in Preußen vor 1855 die Anweisung, aufgestellte Pläne für acht Tage offenzulegen, um den Betroffenen die Möglichkeit zur Einwendung innerhalb der anstehenden vier Wochen zu geben. Abschließend wurde von der Bezirksregierung über den Plan entschieden.<sup>6</sup> Das heutige Verfahren ist diesem Prinzip verbunden geblieben, wird aber über verschiedene Stufen ausgeübt, bei dem der Kreis der zu beteiligenden Personen immer größer wird.

#### *Das gesetzliche Beteiligungsverfahren*

Sobald „die städtebauliche Entwicklung und Ordnung“ (§1 Abs. 3 Baugesetzbuch – BauGB) einen Bebauungsplan fordert, wird dieser auf Grundlage der übergeordneten

Planung (z. B. Flächennutzungsplan, Landschaftsprogramm) entwickelt. Grundlage hierfür ist ein Aufstellungsbeschluss des politischen Gremiums. Zunächst werden Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereiche durch die Planung berührt sind, über die Planung informiert. Mit diesem Arbeitsschritt sind quasi erstmals die institutionalisierten Vertreter des öffentlichen Interesses zum Dialog eingeladen.

Die Informationsveranstaltung findet in der Regel als Präsenzveranstaltung statt. Der nach dieser Phase entwickelte Planentwurf bildet die Grundlage für die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit. § 3 Abs. 1 BauGB schreibt vor, die Öffentlichkeit möglichst früh einzubinden. In Hamburg wird diese Anforderung über eine Präsenzveranstaltung, die „öffentliche Plandiskussion“ erfüllt. Ziel der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung ist die Information über die Ziele, Zwecke und voraussichtlichen Auswirkungen der Planung sowie über in Betracht kommende Lösungsmöglichkeiten für das beplante Gebiet. In diesem frühen Stadium der Planung gibt es zudem Gelegenheit, Wünsche und Vorstellungen in den Planungsprozess einzubringen. Durch die Möglichkeit, das Planungsvorhaben zu diskutieren, kann es zu einer Änderung des Erstentwurfs kommen. Auf Grundlage dieser frühzeitigen Beteiligung wird der Planentwurf (Planzeichnung, textliche Festsetzung, Begründung, Gutachten, Untersuchungen) ausgearbeitet, der wiederum die nächste Beteiligungsphase einleitet.

Die Planungsdokumente werden nach entsprechender Bekanntmachung zur öffentlichen Einsicht ausgelegt (§ 3 Abs. 2 BauGB), worauf die Behörden, sonstige Träger öffentlicher Belange und die Öffentlichkeit innerhalb einer vierwöchigen Frist dazu Stellung nehmen können. Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange kann dabei zeitlich unabhängig von der Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden. Die institutionell zu beteiligenden Akteure bekommen die Planungsunterlagen als Papierversion zugeschickt, während die allgemeine Öffentlichkeit sie nur während der behördlichen Öffnungszeiten vor Ort einsehen kann. Die während dieser Zeit eingehenden Stellungnahmen müssen geprüft und abgewogen werden. Die daraus entstandene Abwägungstabelle bildet die Basis für die Ent-

scheidung über die Bauleitplanung durch das politische Gremium. Muss die Planung durch die aufgetretenen Argumente stark verändert werden, ist die Beteiligung erneut durchzuführen. Andernfalls kann das Genehmigungsverfahren für den Bebauungsplan eingeleitet werden. Die Bürgerinnen und Bürger erhalten eine Mitteilung zu den von ihnen vorgebrachten Einwänden.

Dieses komplexe Verfahren soll vier Funktionen gewährleisten:<sup>7</sup>

- Informationsfunktion
- demokratische Funktion, die in der Beteiligung der Öffentlichkeit an dem Planungsprozess besteht
- Rechtsschutzfunktion, mit der die Einwirkungsmöglichkeit auf das Bauleitplanverfahren gesichert wird
- Integrationsfunktion, die die Akzeptanz der Planung erhöhen soll.

Die Informationsfunktion gegenüber den institutionellen Beteiligten (Behörden und Träger öffentlicher Belange) gewährleistet die Übersendung der Planungsdokumente, gegenüber der Öffentlichkeit das Auslegen der Dokumente und deren Bekanntgabe im öffentlichen Anzeiger. Auch Plakate und Online-Gemeindeportale werden in diesem Zusammenhang schon genutzt. Die demokratische Funktion wird über die einzelnen Verfahrensschritte sichergestellt, ebenso die Rechtsschutzfunktion, die die Einwirkungsmöglichkeiten auf das Planvorhaben gewährleisten soll. Alle diese Verfahrensschritte sollen insgesamt zur Akzeptanz der Planung beitragen.

Dennoch ergeben sich Probleme im Hinblick auf die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. Die relativ kurze Auslegungsfrist sowie die auf die Öffnungszeiten des Planungsamts begrenzte Möglichkeit, die Unterlagen einzusehen, schließt systematisch bestimmte Bevölkerungsgruppen aus. So sind Vollzeitberufstätige, die nicht im Schichtdienst arbeiten, nur schwer zu beteiligen.

#### *Digitale Beteiligungsmöglichkeiten*

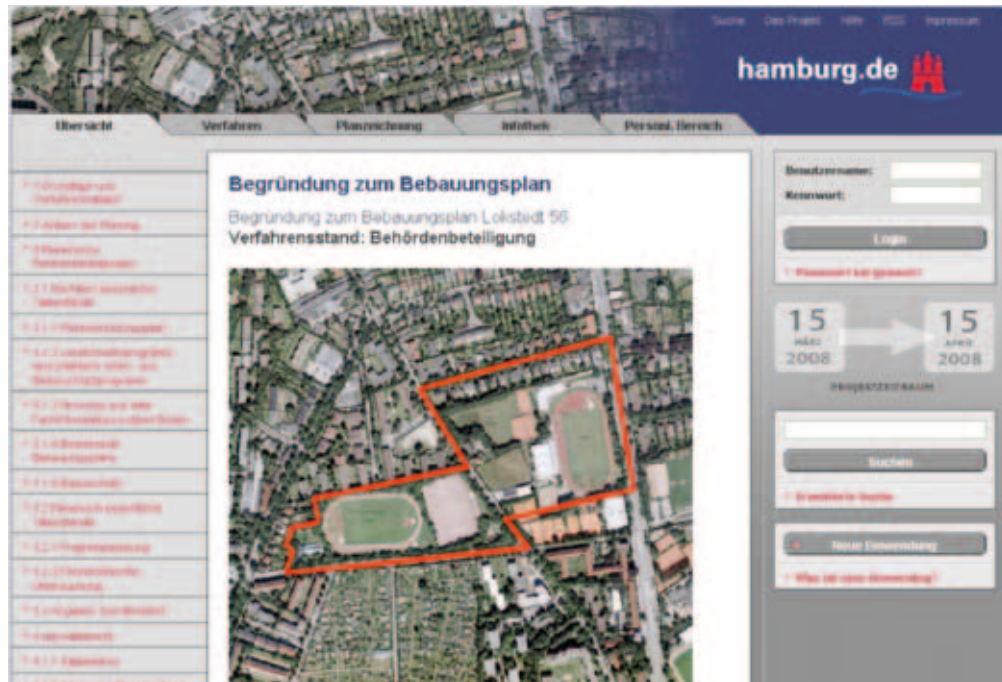
Nach der Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien in 2004<sup>8</sup> ist es möglich, das Beteiligungsverfahren digital durchzuführen. Nach §4a Abs. 4 BauGB können bei der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung „ergänzend elektronische In-

formationstechnologien genutzt werden“, und „soweit die Gemeinde den Entwurf des Bauleitplans und die Begründung in das Internet einstellt, können die Stellungnahmen der Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange (...) durch Mitteilung der Internetadresse eingeholt werden; die Mitteilung kann im Wege der elektronischen Kommunikation erfolgen, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet hat“.

Diese Regelung wird derzeit zum Anlass genommen, Lösungen zu entwickeln, die das Bauleitplanverfahren zumindest teilweise im Internet abbilden.

Die Möglichkeit, für die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung ergänzend elektronische Informationstechnologien einzusetzen, wird dabei in unterschiedlicher Intensität genutzt. Die Stadt Potsdam stellt Informationen zur Planung auf ihrer Internetseite dar. Neben dem Text der amtlichen Bekanntmachung sind ergänzend der Entwurf des Bebauungsplans und die Begründung als PDF-Dokument online abrufbar.<sup>9</sup> In Düsseldorf wird darüber hinaus auch angeboten, die Stellungnahmen über ein E-Mail-Formular einzureichen.<sup>10</sup> Ebenfalls bietet die Stadt Leipzig auf ihrer Internetseite die Übersicht zu öffentlichen Auslegungen von Planentwürfen und die Entgegennahme von Stellungnahmen per E-Mail an.<sup>11</sup> Die Gemeinde Grömitz beteiligt ausdrücklich die Träger öffentlicher Belange über das Internet. Die Stellungnahmen werden dabei nicht per E-Mail eingereicht, sondern auf einer Plattform gesammelt, die auch die Planungsdokumente als PDFs vorrätig hält.<sup>12</sup>

Die Stadt Hamburg geht noch einen Schritt weiter. Dort sind die Planungsunterlagen auf einer Internetplattform<sup>13</sup> absatzbezogen kommentierbar. Alle Planungsunterlagen stehen als PDF-Dokumente zum Download und zur persönlichen Aktenführung zur Verfügung. Auf der Plattform ist auch ein WebGIS-Client integriert, mit denen die Planzeichnung, Luftbilder, Stadtgrundkarten und andere Layer aufrufbar sind. Dieser Client bietet alle Möglichkeiten heutiger webbasierter Kartennutzung und erlaubt es zudem, Einzeichnungen vorzunehmen. Auf diese Weise können Stellungnahmen zum Planvorhaben direkt in der Karte verortet werden. Die Karte ermöglicht es den Beteiligten, sich interaktiv über das Planungsgebiet zu informieren und punktgenaue



Kartenansicht der Hamburger Online-Beteiligungsplattform für Bauleitplanverfahren

Abfragen zur vorgesehenen Planung vorzunehmen. So kann durch einen Klick auf einen Punkt im Bebauungsplan herausgefunden werden, um welche zugehörige Flächenart es sich handelt und was genau die Planung für diesen räumlichen Bereich vorsieht. Die Einladung zur Beteiligung, die Informationsauslegung sowie die Abgabe der Stellungnahmen und die Bekanntmachung der Schlussfindung erfolgen vollständig über die Plattform. Auch die Bearbeitung der Stellungnahmen findet im Backendbereich der Plattform statt. Somit kann der gesamte Bauleitplanungsprozess von der frühzeitigen Beteiligung der Träger öffentlicher Belange über die Öffentlichkeitsbeteiligung bis hin zur Erstellung der Abwägungstabelle digital abgewickelt werden.

Der Einsatz von IKT führt dazu, dass vor allem Druck- und Portokosten eingespart werden. Die Zugänglichkeit der Planungsdokumente ist für die Bürgerinnen und Bürger erheblich verbessert und bringt mehr Transparenz in das Verfahren. Eine wesentliche Hürde aber besteht weiterhin: Das stark formalisierte Verfahren erfordert ein hohes Maß an Fachwissen und Kompetenz. Zweidimensionale Pläne müssen gelesen und auf eine dreidimensionale Wirklichkeit übertragen werden. Was bedeutet die eine oder die andere Festsetzung tatsächlich für das persönliche Wohnumfeld des einzelnen Bürgers? Wie verändert sich

der Weg zur Arbeit, zum Kindergarten oder zur Schule?

Vom erforderlichen Vorstellungsvermögen einmal abgesehen ist das, was als Planungsdokument der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt wird, schwere Kost. Die Planzeichnung besteht aus unterschiedlich eingefärbten Flächen und einem aufwendigen Erklärungswerk. Die Sachdatenabfrage, wie sie in der Stadt Hamburg möglich ist, liefert zwar punktgenaue Informationen zu den ausgewählten Gebieten, der hinterlegte Text aber entspricht weiter der sehr formalen Fachsprache der Planer. Ein tatsächlicher Dialog auf Augenhöhe zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Verwaltung ist durch diese starke Formalisierung des Verfahrens nicht gewährleistet.

### 3 Informelle Planverfahren

Auf eine stärkere Dialogorientierung setzen dagegen informelle Verfahren. Sie sind zwar weniger verbindlich, können aber viel mehr die neuen Möglichkeiten durch IKT nutzen und experimentierfreudiger mit zukünftigen Planungsinhalten umgehen.

Informelle Stadtplanungsdiskurse werden vor allem bei großen Vorhaben durchgeführt. Hier soll noch vor dem formalen Verfahren ein Dialog mit den Bürgerinnen und

Bürgern hergestellt werden, um entweder ein Stimmungsbild zu einem geplanten Vorhaben zu bekommen oder Ideen der Bürgerinnen und Bürger noch vor dem Beginn der konkreten Planung aufzugreifen. Zwei Beispiele dazu werden im Folgenden ausführlicher vorgestellt.

### *Domplatz in Hamburg: Nutzerentwürfe und Visionen*

Der historisch bedeutsame Domplatz liegt in der Stadtmitte Hamburgs, zwischen der modernen Hafencity und dem Rathaus. Im Mittelalter war der Mariendom geschützt von der Domburg, bis dann im 19. Jahrhundert das Johaneum hier neu errichtet wurde. Bis zur Zerstörung im 2. Weltkrieg wurde das Gebäude als Staatsbibliothek genutzt. Lange Zeit war man sich nicht sicher, was mit diesem für Hamburg zentralen Platz geschehen sollte, so dass er als Parkplatz diente. Als nach zahlreichen, auch internationalen Architekturwettbewerben der Bau eines Gebäudes aus Glas und Stahl vom Senat beschlossen wurde, begann eine öffentliche Diskussion über das „ungeliebte Glaspalast-Bauprojekt“<sup>14</sup>. Die Pläne standen nicht nur wegen des konkreten Entwurfs in der Kritik, es wurde auch diskutiert, ob der Platz überhaupt bebaut werden sollte. Denn Wis-

senschaftler vermuteten dort die Reste der Hammaburg, der ursprünglichen Siedlungs- und Gründungsstätte der Stadt.

Vor diesem Hintergrund entschied die Hamburger Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, die Bürgerinnen und Bürger über eine Internetdiskussion einzubeziehen. Unter dem Titel „Neugestaltung des Hamburger Domplatzes“ konnten sich alle Interessierten vom 29.5. bis zum 14.6.2007 auf [www.hamburg-domplatz.de](http://www.hamburg-domplatz.de) ausführlich informieren und diskutieren. Die Bürgerinnen und Bürger wurden zudem aufgefordert, selbst planerisch tätig zu werden und eigene Nutzungskonzepte zu entwickeln.

Dazu konnten die Teilnehmenden auf der Diskussionsplattform im Internet ihre Entwürfe in georeferenziertes Kartenmaterial (Luftbilder, Stadtplan) des Domplatzes einzeichnen und anschließend in einer textlichen Beschreibung konkretisieren. Alle erstellten Entwürfe konnten von den Teilnehmenden eingesehen und bewertet werden. In der neben den Entwürfen stattfindenden Online-Diskussion wurde zunächst die Frage Bebauung versus Freifläche zur Debatte gestellt. Anschließend wurde in moderierten Unterforen detailliert diskutiert, wie die genaue Ausgestaltung aussehen könnte. Livediskussionen mit politi-



Die Dialog-Plattform „Neugestaltung des Hamburger Domplatzes“ mit interaktiven Elementen

schen Entscheidungsträgern, Architekten und „prominenten Planern“ ermöglichten es, fachliche Fragen direkt zu klären und neue Aspekte in die Diskussion aufzunehmen.

Das Engagement von 285 registrierten Teilnehmenden wurde in der Online-Diskussion gebündelt. Den Inhalt von rund 1 000 Forenbeiträgen und 51 individuellen Entwürfen, aus denen 27 konkrete Nutzungskonzepte hervorgingen, dokumentiert der Abschlussbericht. Darin sind ebenso der Beteiligungsverlauf, die Expertendiskussionen, die Umfrageergebnisse sowie die erstellten Konzepte abgebildet.

Die Online-Diskussion rief ein breites Echo in der medialen Berichterstattung hervor. Neben allen bekannten Hamburger Medien erfolgte auch eine überregionale Berichterstattung über diese Beteiligungsmöglichkeit und später über die Ergebnisse.<sup>15</sup> Zuletzt erschien das Beteiligungsprojekt unter den weltweit nominierten Projekten für den Reinhard-Mohn-Preis 2011.<sup>16</sup> Im Jahresbericht des Bundespräsidenten Christian Wulff wurde die Online-Beteiligung im Zusammenhang mit der Realisierung von Großprojekten und den Möglichkeiten von

Diskussionen im Internet explizit als Beispiel genannt.<sup>17</sup>

Am 6. Mai 2009, rund zwei Jahre nach der Online-Diskussion, weihten die Stadtentwicklungssenatorin Anja Hajduk und Bezirksamtsleiter Markus Schreiber den historischen Domplatzgarten ein.<sup>18</sup> Ein Wall aus Stahlblech zeichnet die Außenmauern der Domburg ab und umrahmt die Grünfläche. An die einst emporragenden Säulen des Johaneums erinnern die weißen Blöcke, die zugleich als Sitzgelegenheit dienen und teilweise über Fenster Einblick in die historischen Reste der Pfeilerfundamente bieten. Mit dieser Gestaltung entspricht der Domplatz dem Wunsch der Diskussionsteilnehmer „nach einem öffentlich erlebbaren und frei zugänglichen Domplatz“.<sup>19</sup>

#### „Living Bridge“: Debatte um einen spektakulären Entwurf

Während beim Domplatz die Frage nach der generellen Gestaltung im Mittelpunkt stand und die Bürgerinnen und Bürger dazu aufgefordert waren, eigene Ideen zu entwickeln, geht es im Beispiel „Living Bridge“ um einen konkreten architektonischen Entwurf.

Name	Neue Beiträge	Aktivität
Beauftragter	0	
Loth & Grottel	0	

**Stimmenergebnis:**

Soll in Hamburg eine "Living Bridge" gebaut werden?

- a) Ja: **45,1% (152)**
- b) hängt vom Entwurf ab: 0,0% (0)
- c) Nein: **34,9% (82)**
- d) weiß nicht: 0,0% (0)

Teilnehmende insgesamt: 270

Die Startseite der Diskussionsplattform „Living Bridge – Wohnbrücke über die Elbe“ zeigt u.a. wo der geplante Bau verlaufen soll.

Die Verbindung der durch die Elbe getrennten Stadtteile Hamburgs sollte durch den Bau der „Living Bridge“ Wirklichkeit werden. Schon im Rahmen des Leitbilds „Wachsende Stadt“ wurden Projekte ins Leben gerufen, um den „Sprung über die Elbe“ zu schaffen und die nördlich und südlich der Elbe gelegenen Stadtteile enger aneinander zu bringen. Der Investor Dieter Becken und der Architekt Hadi Teherani entwarfen mit der „Living Bridge“ eine weitere Elbquerung in Form einer bewohnten Brücke. Ihre Idee einer Brücke, die 1 000 Wohnungen sowie Geschäftsnutzung bei gleichzeitigem Fußgänger- und Autoverkehr auf 700 m Distanz ermöglichen sollte, stieß zugleich auf „begeisternde Zustimmung und heftige Ablehnung“<sup>20</sup>.

Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt beschloss, das Bauvorhaben wegen dieser divergierenden Stimmungslage auf einer Online-Plattform öffentlich diskutieren zu lassen.<sup>21</sup>

Damit sich die Besucher der Plattform umfassend mit dem Thema Living Bridge beschäftigen konnten, standen die Unterlagen der Architekten zur Einsicht bereit. Da es durchaus eine große Vorstellungskraft braucht, sich eine 700 Meter lange und 60 Meter breite, mit vier bis sieben Geschossen bebaute Brücke vorzustellen, wurden umfangreiches Bildmaterial sowie Videoanimationen und entsprechendes Kartenmaterial zur Anschauung bereitgestellt.

500 Bürgerinnen und Bürger nahmen aktiv teil und verfassten 1 682 Beiträge. Die Diskussion, die sich entlang des Entwurfs entwickelte, umfasste eine Vielzahl unterschiedlichster Themen. Die Teilnehmenden diskutierten den entstehenden Verkehr, die notwendigen ÖPNV-Anbindungen auf der anderen Elbseite, die Kosten, Sicherheitsaspekte und alternative Standorte. Aber auch der Entwurf selbst stand im Mittelpunkt der Diskussion. Ein Schwerpunkt war dabei das Thema der Sichtachsen. Es eröffnet sich beim Überqueren der Elbe ein besonders reizvoller weiter Blick entlang des Elbverlaufs. Befürchtet wurde, die Brücke würde diese Sichtachsen einengen oder gar versperren. Kritisiert wurde auch, dass die Videoanimation aus der Vogelperspektive nicht alle Aspekte des Projekts zeige und die doch massive Bebauung herunterspiele.<sup>22</sup> Aus dieser Diskussion heraus entstanden auch eigene Entwürfe. So wurde als Al-

ternativvorschlag die Bebauung der Brücke in der Weise geändert, dass nur auf den drei Punkten, in denen die Brücke Land berührt, Hochhäuser in Form von Segeln stehen. Mit diesem Entwurf wäre die Sichtachse über die Elbe erhalten geblieben und dennoch eine vergleichbare Flächennutzung erreicht worden.

Die Debatte wurde angereichert durch Live-Diskussionen mit dem Architekten der „Living Bridge“, Hadi Teherani, sowie dem städtischen Oberbaudirektor, dem Geschäftsführer der HafenCity Hamburg GmbH, dem Präsidenten der Hamburgischen Architektenkammer und dem Senator der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt. Diese Experten stellten sich auf der Internetplattform den Fragen der Teilnehmenden und traten mit den Bürgerinnen und Bürgern in einen Dialog.

Nach der einmonatigen Online-Diskussionsphase von 14.11. bis 14.12.2007 wurden in einer öffentlichen Informationsveranstaltung die Ergebnisse vorgestellt und in einer Podiumsdiskussion weiter erörtert. Anschließend fand die Diskussion im Online-Forum ihre Fortsetzung (12.2. bis 19.2.2008). Die Stimmung der recht kritisch geprägten Präsenzveranstaltung übertrug sich auf das Online-Forum. Insgesamt war die gesamte Diskussion von einem uneinheitlichen Meinungsbild geprägt.<sup>23</sup> Zwar sprachen sich in der Online-Umfrage 31,8% der Befragten gegen den Bau aus, während 59,3% befürwortend abstimmten. Dieses Bild spiegelte sich aber nicht in den Artikeln im Forum wider, wo sich ein recht ausgeglichenes Verhältnis von Pro- und Contra-Stimmen fand.<sup>24</sup>

---

#### 4 Stadtplanung als Alltagshandlung: Adaption des Crowd-Gedankens und des Community Building

---

Die bisher vorgestellten Partizipationsangebote zeichnen sich vor allem durch eine Fokussierung auf einzelne Projekte sowie eine zeitliche Begrenzung aus. Demgegenüber gibt es auch Versuche, die partizipative Stadtplanung zu verstetigen und Bürgerinnen und Bürger dauerhaft in die bauliche Gestaltung des urbanen Umfelds einzubinden.

So bietet beispielsweise die privat initiierte Webseite „Frankfurt gestalten – Bürger

*machen Stadt*“ Planungsinteressierten die Möglichkeit, auf Missstände hinzuweisen oder konkrete Maßnahmen vorzuschlagen und gemeinsam mit anderen Teilnehmenden weiterzuentwickeln.

Beiträge und Initiativen können in einer OpenStreetMap verortet und von registrierten Teilnehmenden auch bewertet werden. Inzwischen verzeichnet die Seite etwa 8 000 Besucher monatlich und zählt 600 registrierte Mitglieder. Die ehrenamtlich betriebene Plattform hat keinerlei direkte Verbindungen zu Politik und Verwaltung – in die Diskussionen schalten sich zunehmend aber auch Stadtverordnete ein.

Einen ähnlichen Ansatz verfolgt das Projekt *NextHamburg*, das von Mitarbeitern der HafenCity Universität ins Leben gerufen wurde. Was die politischen Einflussmöglichkeiten anbelangt, ist *NextHamburg* allerdings ambitionierter als das Frankfurter Pendant. Alle sechs Monate werden die am höchsten bewerteten Ideen ausgewählt und Gegenstand einer Zukunftsstudie. So sollen die Realisierungschancen steigen, Aufmerksamkeit erzeugt und potenzielle Investoren angelockt werden. Auf Facebook haben bisher über 700 Personen den „Gefällt mir“-Knopf geklickt und die derzeit führende Idee hat 25 Unterstützer.

Beide Beispiele zeigen, dass Stadtplanungs-Communities bisher keine Massen anlocken. Dennoch wächst das öffentliche Interesse und es besteht durchaus die Möglichkeit, dass die Zahl der Teilnehmenden mittelfristig eine Größenordnung erreicht, die auch von den politischen Entscheidungsträgern nicht ignoriert werden kann.

Attraktiver könnten diese Angebote aber auch durch neue technische Entwicklungen insbesondere im Zusammenhang mit dem mobilen Internet werden. Immer mehr Menschen nutzen Smartphones, die durch entsprechende „Apps“ die Beteiligungsschwelle weiter senken können. Vor allem in Ergänzung von Beteiligungsangeboten, die keine komplexen stadtplanerischen Diskurse anstreben, sondern den Nutzern die Möglichkeit eröffnen, auf Instandsetzungserfordernisse wie Schlaglöcher oder Ähnliches hinzuweisen. Entsprechende Programme, mit deren Hilfe man georeferenzierte Informationen an die zuständigen Stellen weiterleiten kann, gibt es bereits in unterschiedlichen Varianten.

„1,315 reports in past week“ ist auf der Startseite von *FixMyStreet* zu lesen.<sup>25</sup> Seit Februar 2007 können Bürgerinnen und Bürger aus Großbritannien online bestimmte Beschwerden direkt an die Verwaltung adressieren und brauchen nicht mehr abzuwarten, bis sie aufgerufen werden. Die Eingabe erfolgt zunächst über die Postleitzahl, worauf der Nutzer einen Überblick zu den vorhandenen Einträgen erhält. Anschließend kann die Meldung mit Fotos abgegeben werden. Der zuständigen Stelle wird schließlich die Angelegenheit per E-Mail übermittelt. *FixMyStreet* hat sich als Vorbild für weitere Projekte etabliert. Da reparaturbedürftige Straßen und frische Graffiti meist unterwegs auffallen, ist das Angebot auch für Smartphones verfügbar. Auch die Stadt Boston bietet mit „*Citizens Connect*“ diese mobile Möglichkeit.<sup>26</sup>

Während auf der Homepage von Berlin-Spandau<sup>28</sup> die Bitte kommuniziert wird, per E-Mail Schlaglöcher zu melden, ist der „*Märker Brandenburg*“ differenzierter. Dem von der Landesverwaltung seit 2008 zur Verfügung gestellten Dienstleistungsportal sind inzwischen 30 Kommunen beigetreten, darunter auch die Landeshauptstadt Potsdam. Bürgerinnen und Bürger haben in den teilnehmenden Städten die Möglichkeit, bestimmte Belange über die Internetseite einzugeben. Im Rahmen der Entwicklung von Märker Brandenburg wurden Kategorien zur Klassifikation der Anliegen definiert: von Abfall/Müll, Abwasser/Wasser, Geruchsbelästigung bis hin zur Verkehrsgefährdung. Eingegebene Beschwerden sowie Ideen werden vom Redaktionsteam der Kommunalverwaltungen entgegengenommen und an die zuständige Stelle gegeben.<sup>29</sup>

Alle Gemeinden, die den Märker Service anbieten, versprechen u. a. eine schnelle Reaktion: Innerhalb von drei Arbeitstagen wird eine verbindliche Antwort veröffentlicht.<sup>30</sup> Den Bearbeitungsstatus kommuniziert ein Ampelsystem, wobei Rot für eingegangen, Gelb für „in Arbeit“ und Grün für „erledigt“ stehen. Die Bearbeitung ist damit für alle Besucher der Märker-Brandenburg-Internetpräsenz nachvollziehbar dokumentiert.

Der Zugang von Bürgerinnen und Bürgern zur Verwaltung ist hierdurch vereinfacht worden. Ein „dafür sind wir nicht zuständig“ gibt es bei Märker nicht mehr. Dabei



variiert die Zuständigkeit gerade bei Schlaglöchern, je nachdem ob es sich auf einer kommunalen Straße, einer Kreisstraße oder gar einer Bundesstraße befindet. Selbst wenn die Kommunalverwaltung nicht die richtige Stelle ist, wird die Angelegenheit weitergeleitet.

Als Projekt der Arbeitsgruppe „Attraktive Stadtgestaltung“ wurde das *Unortkataster Köln*<sup>31</sup> umgesetzt. Über eine Kartenansicht sind alle Einträge zu „Unorten“ in Köln aufrufbar. Neben der Beschreibung kann auch eine Bewertung erfolgen.

Der Ansatz, das lokale Wissen der Bürger zu nutzen, verbindet alle aufgezählten Projekte. Die Erkenntnisse können im Rahmen von städtischen Projekten und der Stadtentwicklung berücksichtigt werden.

Eine Erweiterung der Möglichkeit, sich mobil zu beteiligen, findet sich in den Entwicklungen der *„Augmented Reality“*, der internetgestützten Erweiterung der realen Wahrnehmung. Hier werden Informationen aus dem Internet über das Handy mit Informationen aus der realen Welt kombiniert. Man geht durch die Straßen, sieht ein interessantes Gebäude und bekommt zu dem Bild, das auf dem Display des Smartphones entsteht, Informationen geliefert, um was es sich handelt. Naheliegend für solche Projekte ist natürlich eine Anwendung im Bereich Stadtmarketing und Tourismus.

Es gibt aber Kunstprojekte, die über diese Möglichkeiten weit hinausgehen und Stadt als gestalteten Raum wahrnehmbar machen. Das Projekt *„The Artvertiser“*<sup>32</sup> von Julian Oliver spielt mit diesen Möglichkeiten. Das fernglasähnliche Gerät überschreibt Werbeflächen und Plakate auf einem Stadtrundgang durch Berlin mit digitaler Kunst. Sobald der Nutzer durch dieses Gerät hindurchblickt, wird das, was er bisher als Reklame hinnehmen musste, mit einem anderen Inhalt überblendet. Die präsentierten Kunstwerke stammen von verschiedenen Designern und übermalen die Werbung oder spielen subversiv mit ihr. Öffentlicher Raum wird auf diese Weise als etwas Gestaltetes und Gestaltbares wahrgenommen.

Eine Anwendung dieser Technologie auf tatsächliche städtebauliche Vorhaben ist naheliegend. Vor Ort kann man sich nun ein Bild davon machen, wie hoch das Haus sein wird, das die vorhandene Baulücke füllen wird, wie die Dachschräge sich mit der

Nachbararchitektur verträgt und wie gut der geplante Park von der Straße aus erreichbar ist. Für unser Beispiel der „Living Bridge“ hätte eine solche Technologie vieles ermöglicht. Wie stark wäre tatsächlich die Einschränkung der Sichtachse gewesen, die sich durch den Bau der Brücke ergibt? Wie sind die Größenverhältnisse geplant gewesen? Entsteht wirklich eine schöne Flaniermeile, mit der man über die Elbe gehen kann, oder wäre die Bebauung zur linken und zur rechten Hand erdrückend und beängstigend gewesen?

---

## 5 Resümee

---

Bürgerinnen und Bürger werden auf unterschiedliche Art und Weise an Stadtentwicklungsprozessen beteiligt, die sich hinsichtlich des Dialoggrades und der formalen Verbindlichkeit unterscheiden. Als Beispiel für formale Prozesse wurde die Entwicklung des formalen Bauleitplanverfahrens geschildert und gezeigt, wie IKT hier zu einer Reform der Verwaltungsabläufe führt. Formale Bauleitplanverfahren zeichnen sich zwar durch eine hohe rechtliche Verbindlichkeit aus, sind aber unter anderem wegen der stark formalisierten Fachsprache, die hier zur Anwendung gelangt, nicht sehr dialogorientiert. Informelle Diskussionen zu Stadtplanungsvorhaben können diese Lücke schließen und kreativ die neuen technischen Möglichkeiten ausschöpfen. Diese beziehen sich dabei meistens auf sog. Leuchtturmprojekte, bei denen noch vor der formalen Planung die Öffentlichkeit um eine Einschätzung und Diskussion gebeten wird. Langfristig zeichnet sich zudem eine andere Entwicklung ab, bei der die neuen, digitalen Medien dazu genutzt werden, über solche einmaligen Beteiligungsprojekte hinaus Stadtplanung in den Alltag der Bürgerinnen und Bürger zu integrieren. Projekte wie Märker Brandenburg oder aber auch die Community-Plattformen von Hamburg und Frankfurt sind ein erster Schritt in diese Richtung.

Die Bereitschaft zum Engagement ist da. Grundsätzlich wünscht sich die Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland mehr Beteiligungsmöglichkeiten außerhalb der regelmäßig wiederkehrenden Wahlen. Dies ergab eine aktuelle Emnid-Studie. 60 % der Befragten zeigen die Bereitschaft, sich aktiv zu beteiligen. Die jüngeren Befragten for-

dern zu 74 % mehr Beteiligungsmöglichkeiten. 90 % der 50- bis 64-Jährigen würden sich in Entscheidungsprozesse einbringen. Diese Quote wird sogar bei den Nichtwählern angegeben, die sich zu 89 % beteiligen möchten.<sup>33</sup>

In einer empirischen Studie der Bertelsmann Stiftung wurden anhand von 12 Fallbeispielen zum einen der Nutzen sowie die Wirkungen von Teiligungsprojekten und zum anderen die Faktoren zur Zielerreichung untersucht. Im Ergebnis konnte zusammenfassend formuliert werden, dass Bürgerbeteiligung dazu beitragen kann, Lö-

sungen für gesellschaftliche Problemlagen zu finden, Informationen aus der Bevölkerung aufzunehmen sowie die „Verständlichkeit und Akzeptanz von Maßnahmen zu fördern.“<sup>34</sup>

Dies gilt auch für die Stadtplanung der Zukunft, die mit der Nutzung mobiler Applikationen und neuen Möglichkeiten wie Augmented-Reality-Konzepten den Bürgerinnen und Bürgern neue Teiligungsformen in der Stadtentwicklung bieten kann. Stadt wird auf diesem Wege als etwas Gestaltetes und Gestaltbares erlebt.

#### Anmerkungen

- (1) von Lucke, J.; Reiner mann, H.: Speyerer Definition von Electronic Government. Ergebnisse des Forschungsprojektes Regieren und Verwalten im Informationszeitalter. – Speyer 2002 (<http://foev.dhv-speyer.de/ruvii/Sp-EGov.pdf>)
- (2) Schuppert, G.F.: Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre. – Baden-Baden 2000, S. 133
- (3) So Schweitzer, E.C.: New York City: Times Square. Stadtentwicklung, Politik und Medien. – Berlin 2003, S.36
- (4) Giesen hagen, A.: Geschäftsprozessanalyse und e Government. Potenziale des Planfeststellungsverfahrens für Bebauungspläne in der Freien Hansestadt Hamburg. Management Summary. – Hamburg 2006
- (5) Hagenauer, M.: Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren der Bauleitplanung. Die Rechtslage in Deutschland und England. – Würzburg 2006, S.1
- (6) <http://de.wikipedia.org/wiki/Bauleitplanung>; 28.03.2011
- (7) Stüer, B.: Der Bebauungsplan: Städtebaurecht in der Praxis. – München 2006
- (8) Baugesetzbuch, Bundesgesetzblatt Teil 1 G 5702, Nr. 31 – Bonn 2004, Seite 1359
- (9) [www.potsdam.de/cms/beitrag/10070384/996157](http://www.potsdam.de/cms/beitrag/10070384/996157); 28.3.2011
- (10) [www.duesseldorf.de/planung/bauleit/plaene/index.shtml](http://www.duesseldorf.de/planung/bauleit/plaene/index.shtml); 28.3.2011
- (11) [www.leipzig.de/de/buerger/stadtentw/buergerbet/ausleg](http://www.leipzig.de/de/buerger/stadtentw/buergerbet/ausleg); 28.03.2011
- (12) Online-Abgabe von Stellungnahmen: [www.b-planpool.de](http://www.b-planpool.de); 28.3.2011
- (13) Online-Beteiligung in der Bauleitplanung: [www.demos-deutschland.de/leistungen/product/demos-plan](http://www.demos-deutschland.de/leistungen/product/demos-plan); 16.8.2011
- (14) Domplatz: Diskussionsforum im Internet. – Hamburger Abendblatt vom 18. April 2007
- (15) Z.B. Polke-Majewski, K. Wenn User mitregieren. – Die Zeit 10.06.2010, Nr. 2 ([www.zeit.de/2010/24/Politik-im-Internet](http://www.zeit.de/2010/24/Politik-im-Internet); 28.3.2011)
- (16) Nominierte Projekte Reinhard Mohn Preis 2011: [www.vitalizing-democracy.org](http://www.vitalizing-democracy.org); 28.3.2011
- (17) Wulff, C.: Rede zum Antrittsbesuch in Baden-Württemberg. – Stuttgart 16.12.2010 ([www.bundespraesident.de/rede-.2.670243/Bundespraesident-Christian-Wul.htm](http://www.bundespraesident.de/rede-.2.670243/Bundespraesident-Christian-Wul.htm); 28.3.2011)
- (18) [www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/1426386/2009-05-06-bsu-domplatz.html](http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/1426386/2009-05-06-bsu-domplatz.html); 28.3.2011
- (19) Lührs, R.: Bericht zur Hamburger Online-Diskussion „Neugestaltung des Hamburger Domplatzes“. – Hamburg 2007, S. 14 ([www.hamburg-domplatz.de/page26.html](http://www.hamburg-domplatz.de/page26.html); 28.3.2011)
- (20) Tiedemann, A.: Gigantomanie oder gigantisch gut? – Hamburger Abendblatt vom 26. September 2007 ([www.abendblatt.de/hamburg/article492969/Gigantomanie-oder-gigantisch-gut.html](http://www.abendblatt.de/hamburg/article492969/Gigantomanie-oder-gigantisch-gut.html); 28.3.2011)
- (21) Online-Diskussion „Living Bridge“: [www.belebtebruecke.de](http://www.belebtebruecke.de); 28.3.2011
- (22) Lührs, R.: Abschlussbericht zum Hamburger Bürger-Dialog „Living Bridge – Wohnbrücke über die Elbe“ – Hamburg 2007, S. 81 ([www.belebtebruecke.de/site/downloads/\\_32\\_Living\\_Bridge\\_Wohnbruecke\\_ueber\\_die\\_Elbe.pdf](http://www.belebtebruecke.de/site/downloads/_32_Living_Bridge_Wohnbruecke_ueber_die_Elbe.pdf); 28.3.2011)
- (23) Lührs, R.: Bürgerdialog Living Bridge: Abschlussbericht veröffentlicht; Beitrag vom 18. Juni 2008 ([www.demos-monitor.de/index.php/buergerdialog-living-bridge-abschlussbericht-veroeffentlicht](http://www.demos-monitor.de/index.php/buergerdialog-living-bridge-abschlussbericht-veroeffentlicht); 28.3.2011)
- (24) Lührs, R.: Abschlussbericht zum Hamburger Bürger-Dialog „Living Bridge – Wohnbrücke über die Elbe“, a.a.O., S. 16
- (25) FixMyStreet: [www.fixmystreet.com](http://www.fixmystreet.com); 28.3.2011
- (26) Stadt Boston, Citizens Connect: [www.cityofboston.gov/doi/apps/citizensconnect.asp](http://www.cityofboston.gov/doi/apps/citizensconnect.asp); 28.3.2011
- (27) Homepage Berlin-Spandau: [www.berlin.de/ba-spandau/aktuelles/themen/schlagloch](http://www.berlin.de/ba-spandau/aktuelles/themen/schlagloch); 28.3.2011
- (28) Märker Brandenburg: <http://maerker.brandenburg.de/lis/list.php?page=maerker>; 28.3.2011
- (29) Escher, T.: Interview mit Frank Schiersner: Vorge stellt: Der Macher von FixMyStreet in Brandenburg („Maerker“) – 2009 ([www.edemokratie.org/e-partizipation/vorge stellt-der-macher-von-fixmystreet-in-brandenburg](http://www.edemokratie.org/e-partizipation/vorge stellt-der-macher-von-fixmystreet-in-brandenburg); 28.3.2011)
- (30) Serviceversprechen Buergerservice MAERKER – Rüdersdorf 2009 ([http://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seitengenerator/serviceversprechen\\_fuer\\_web.jpg](http://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seitengenerator/serviceversprechen_fuer_web.jpg); 28.3.2011)
- (31) Unortkataster Köln: <http://unortkataster.de>; 28.3.2011
- (32) Augmented Reality: [www.theArtvertiser.com](http://www.theArtvertiser.com); 16.8.2011
- (33) akg/dpa: Deutsche fordern mehr Mitsprache – Fokus Online am 20.3.2011, 14:32 ([www.fokus.de/politik/deutschland/umfrage-deutsche-fordern-mehr-mitsprache\\_aid\\_610664.html](http://www.fokus.de/politik/deutschland/umfrage-deutsche-fordern-mehr-mitsprache_aid_610664.html); 28.3.2011)
- (34) Kubicek, H.; Lippa, B.; Koop, A.: Erfolgreich beteiligt? – Gütersloh 2011, S. 101