

Erweiterung und Modernisierung der Hamburg Messe – Kommunikative Begleitung des Planungsprozesses

Zur Ausgangslage

Als Ende der 90er Jahre deutlich wurde, dass die innerstädtische Hamburg Messe aufgrund ihrer veralteten Infrastruktur und ihrer beengten räumlichen Verhältnisse dem Konkurrenzdruck mit anderen Messen nicht mehr gewachsen sein würde, begann einer der größten innerstädtischen Planungsprozesse in Deutschland und neben der Planung zur Hafencity der größte Planungsprozess in Hamburg. Hauptsächlich aus folgenden zwei Gründen entschied sich der Hamburger Senat zusammen mit der Hamburg Messe und Congress GmbH (HMC) für eine Erweiterung und Modernisierung der vorhandenen innerstädtischen Messe und gegen einen Neubau „auf der grünen Wiese“ außerhalb des Stadtgebietes: Ein Neubau geriete zwangsläufig in Konkurrenz zu dem soeben für die Weltausstellung modernisierten Messegelände in Hannover, während in der Konkurrenz mit innerstädtischen Messen Hamburg eine gute Chance eingeräumt wurde – so jedenfalls der Tenor angeforderter Gutachten. Zum zweiten wollte der Senat seine städtebauliche Konzeption innerstädtischer Verdichtung und Entwicklung gerade auch bei diesem Projekt fortsetzen und eine Inanspruchnahme von ohnehin knappen Grünflächen auf Hamburger Gebiet vermeiden. Als diese Planungen in der Öffentlichkeit bekannt wurden, reagierte insbesondere die Quartiersbevölkerung im Schanzen- und Karolinenviertel mit ziemlich einhelliger Ablehnung: Angefangen von eher fundamentalistischen Argumenten, die in einer Messe ein genuin kapitalistisches Symbol und Ausdruck von Globalisierung sahen, bis hin zu ganz praktischen Befürchtungen, dass durch eine vergrößerte Messe noch mehr Verkehre in diese ohnehin schon überfüllten Quartiere gezogen würde, dass sich ein weiterer Veredelungsprozess einstellen könnte, der die alteingesessenen Betriebe und Anwohner verdrängen würde, wo doch gerade tiefgreifende Sanierungsmaßnahmen stattfanden, und dass schließlich die Existenz des Fleischgroßmarktes Hamburg (FGH) gefährdet würde, der für knapp 3000 zu weiten Teilen niedrigschwellige Arbeitsplätze aufkam, die insbesondere von Anwohnern eingenommen wurden, brachen weitverbreitete Unmutsäußerungen durch, die nach dem Hafenstraßen-Konflikt und neuerlich wieder im Konflikt um die „Rote Flora“ schnell in weitere gewalttätige Auseinandersetzungen münden konnten. Zwei äußerst turbulent verlaufene öffentliche Info-Veranstaltungen des Senats und der HMC gaben diesen Befürchtungen Nahrung.

Dies war die Situation, als der damalige Wirtschaftssenator Dr. Mirow bei mir anfragen ließ, ob ich bereit wäre, die Messe-Planungsprozesse „kommunikativ zu begleiten“. Gemeinsam mit meinem jungen Kollegen Dr. Peter Henning Feindt (Uni Hamburg) erarbeitete ich einen Projektentwurf, der Mitte Juni 2000 zum Vertragsabschluss zwischen uns beiden und der Freien und Hansestadt Hamburg führte.

Ziel der Moderation, Ablauf und Überblick über die Ergebnisse

Der Vertrag sah vor: Wir beide – „als wissenschaftliche Berater“ – „eruiieren die verschiedenen Interessen der von der Messe-Erweiterung betroffenen Gruppen und bieten diesen in unterschiedlicher Form die Möglichkeit, ihre Anliegen zu artikulieren. In weiteren Schritten wird versucht werden, zum Zeichen des Zustandekommens eines *agreements* zwischen den Parteien einen ‚Kontrakt‘ zu formulieren. Zweck dieser Tätigkeit ist die Bündelung des Kommunikationsprozesses zwischen den von diesem Projekt betroffenen Parteien“.

Zu diesem Zweck begannen wir noch im Juni 2000 mit etwa 20 Expertengesprächen und leitfadengestützten dialogischen Interviews, letztere mit wichtigen Akteuren insbesondere aus Politik und den Sanierungsbeiräten. Unser Hauptinteresse galt dabei den Wahrnehmungen von Problemen in den Quartieren generell und im Zusammenhang mit der Messe im besonderen. Weiter erfragten wir gewünschte Entwicklungsziele in Bezug auf Quartier und Messe, eine strukturierte Auflistung der Hauptakteure in diesen Planungen sowie eine Einschätzung ihres Verhältnisses untereinander. Immer wieder schlug uns dabei die Befürchtung entgegen, die eine Anwohnerin in einem offenen Brief geäußert hatte (s. Quartiersnachrichten Karolinentviertel, Nr.25/Sept.2000, S.19): „Wir werden durch ein Beteiligungsverfahren gehetzt, das nicht nur meiner Meinung nach als Deckmäntelchen für weitgehende wirtschaftliche Interessen dient.“ Und in der Tat war der Zeitdruck groß, denn bereits Ende 2000 wollte der Senat seine Planungen der Bürgerschaft mitteilen, wozu es dann allerdings erst Anfang Juni 2001 kam.

Unser Einstieg in das Projekt über die genannten Interviews war sicherlich auch diesem Zeitdruck geschuldet. In der Moderationsliteratur besteht weitgehend Konsens darin, dass die Erfragung der Sichtweisen von Beteiligten/Betroffenen eines Konflikts dem Konfliktmittler einen vergleichsweise schnellen Zugang zu den vorhandenen Problemen ermöglicht. Erkauft wird dieser durch die perspektivenbedingte Einschränkung der Problemsicht. Wir bemühten uns jedoch, einen möglichst großen Kreis von Sichtweisen in das Verfahren einzuführen. So führten wir – in einer *ersten Phase* – bereits am 8.7.2000 einen Workshop mit den Sanierungsbeiräten, mit Vertretern des sog. Neunergremiums (d.i. je drei Politiker aus den betroffenen Bezirken Altona, Eimsbüttel und HH-Mitte), der HMC, dem FGH sowie Behördenvertretern. Des weiteren planten wir zwei Bürgerworkshops (am 15. und 29. Juli), zu denen wir über Postwurfsendungen an die etwa 4500 Haushalte in den Quartieren einluden. Weil der erste Bürgerworkshop wegen zu geringer Anmeldung ausfallen musste, luden wir zum 23.9.2000 erneut ein. Trotz dieses Aufwandes folgten nur 17 bzw. 25 BürgerInnen unserer Einladung. In beiden Workshops gaben die Beteiligten am Ende ein Bürger-Votum ab, das jeweils um die zwei Fragen kreiste: „Was sollte jetzt im Zusammenhang mit der Messe-Erweiterung unbedingt getan werden? Was sollte auf keinen Fall getan werden?“

Nach dieser ersten Phase der Erhebung und Strukturierung der Anliegen, Probleme, Befürchtungen und Wünsche der einbezogenen Gruppen und Individuen erfolgte in der *zweiten Phase* der Versuch, „Verabredungen zwischen allen betroffenen Parteien über die Rahmenbedingungen der Planung zu erreichen, die unmittelbar als Voraussetzung in die

Aufgabenstellung der Investoren- und Architektenwettbewerbe eingehen konnten. Dabei sollten die Konsens- und Dissensbereiche nachvollziehbar aufbereitet werden“ (Abschlussbericht S.7). Zu diesem Zweck wurden zwei weitere Workshops mit den Sanierungsbeiräten (13.9. und 28.9.00) abgehalten, die von den Teilnehmern als außerordentlich positiv eingeschätzt wurden. Mittlerweile aber forderte der enge Zeitrahmen seine ersten Opfer. So wurden die Fachgutachten nicht bis Anfang Oktober fertig, wie ursprünglich vorgesehen war. Auf einer eingeschobenen außerordentlichen gemeinsamen Sitzung der Sanierungsbeiräte am 12.10.00 sollten nun die Gutachten vorgestellt und diskutiert werden. Die der Öffentlichkeit zugängliche Sitzung fand vor mehr als 100 Teilnehmern statt, zudem hatte sich Presse aus Funk, Fernsehen und Printmedien in großer Zahl angesagt. Die Stadtteilvertreter monierten wiederum den Zeitdruck bis zum vorgesehenen Abschluss des Kontrakts und dazu die Hetze bei der Diskussion so vieler Gutachten an einem einzigen Abend; einige forderten den Boykott des gesamten Verfahrens. Mit großer Mühe konnten wir vereinbaren, dass die Kontrakt-Workshops am 14.10. und 29.10. doch stattfinden konnten. Der erste Workshop mit über 40 Teilnehmern diente denn auch ausschließlich der Vorstellung und Diskussion aller Gutachten und wurde am Ende von allen durchweg sehr positiv bewertet. Für den zweiten – übrigens achtstündigen – Kontrakt-Workshop am 29.10.2000 mit wiederum über 40 Vertretern aus den Stadtteilen hatten Mitglieder der VerkehrsIni Karo4tel einen 70 Punkte umfassenden Katalog ausgearbeitet, der alle bisher diskutierten wesentlichen Probleme und Vorschläge enthielt. Darüber gab es eine Konsensabfrage, die minutiös protokolliert wurde und selbstverständlich auch alle Dissenspunkte mit den wesentlichen Argumenten enthielt. An dieser Abfrage beteiligten sich selbstverständlich auch die Vertreter der beteiligten Behörden und der Projektträger. Auch diese Sitzung wurde in der Rückmeldung als sehr positiv gewertet. Erwähnt werden sollte noch, dass während des gesamten Verfahrens ein Bürgertelefon und –fax geschaltet sowie eine Internet-Seite angeboten waren, welche allerdings nicht übermäßig häufig frequentiert wurden.

Am 30.11.2000 übergaben Peter H. Feindt und ich unseren Bericht, in dem ausführlich der Verlauf des Verfahrens und das genannte Ergebnis dargestellt wurden, an den Hamburger Senat. Neben Verabredungen zur Reduzierung der Verkehrsbelastungen für den Stadtteil und der Stärkung des ÖPNV, neben der Zusage der Schaffung zusätzlicher Stellplätze für die Quartiersbewohner, neben städtebaulichen Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur des Quartiers finden sich auch Zusicherungen für den Bestand an Arbeitsplätzen auf dem FGH und zur Fortsetzung des Beteiligungsprozesses an den weiteren Verfahren für die Messe- und FGH-Entwicklung. (Zu den Details vgl. Abschlussbericht, S.10-34)

Fortführung der Bürgerbeteiligung und Pflege des gegenseitigen Vertrauens

In der oben schon erwähnten Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft zur „Weiterentwicklung der Hamburg Messe – Planerisch/bauliches Konzept“ (Drucksache 16/6146 v. 5.6.01) werden der Verlauf und die Ergebnisse bzw. Empfehlungen der Kommunikativen Begleitung überraschend ausführlich dargestellt. Sodann wird konstatiert, dass diese Empfehlungen „Bestandteil“ der Konzeption für die Messeentwicklung seien (S.10) und dass sich „der intensive Beteiligungsprozess zur Messeplanung und seine bisherige

Struktur... bewährt (habe) und... deshalb auch in Zukunft beibehalten werden“ solle (13). Dazu werden dann sechs „wichtige Stationen des Beteiligungsprozesses zur Konkretisierung und Umsetzung des Messekonzeptes“ (S.13f) aufgeführt, die von der „ausführlichen Information“ über die weiteren Senatsentscheidungen, Beteiligungsmöglichkeiten für Vertreter der Quartiere als „externe Berater im Preisgericht des Realisierungswettbewerbs“, einer „intensiven Beteiligung... in der Phase vom Wettbewerbsergebnis bis zur Ausführungsplanung“ bis zur „frühzeitigen Abstimmung und Sicherung einer Anlaufstelle im bestehenden Messeinformationsbüro zur Gewährleistung eines nutzer- und quartiersverträglichen Bauablaufs“ reichen.

Wie sehr sich im übrigen in diesem halben Jahr ziemlich intensiver Auseinandersetzung zwischen den einzelnen Betroffenen- und Beteiligengruppen auch ein gegenseitiges Vertrauen herausgebildet hatte, zeigte sich an einem Vorfall zu Beginn des Jahres 2001. Bei einer öffentlichen und von uns moderierten Informationsveranstaltung zur Messe äußerte der Vertreter der Wirtschaftsbehörde, man werde auch weiterhin „Informationsveranstaltungen“ anbieten. Auf den geharnischten Protest aller anderen Teilnehmer hin musste dieser Senatsdirektor in einem Leserbrief, den er vorab den Anwohnervertretern zufaxte, klarstellen, dass in keiner Weise daran gedacht sei, von der „Fortsetzung der effizienten und effektiven Bürgerbeteiligung“ Abstand zu nehmen, wie es dann auch in der Mitteilung ausdrücklich heißt.

Der nach der Bürgerschafts-Wahl vom 23.9.2001 gebildete neue Senat aus CDU, Schill-Partei und FDP hat gemäß Koalitionsvertrag Anfang 2002 (s. Pressemeldung der Behörde für Wirtschaft und Arbeit vom 19.03.2002) die Entscheidung des Vorgängersenats für den innerstädtischen Standort noch einmal überprüft und für gut befunden. In einer Pressemitteilung der Wirtschaftsbehörde (v. 20.8.02 betr. Weitere Maßnahmen zur Erweiterung und Modernisierung der Hamburg Messe) wird ausdrücklich bekräftigt: „Die kommunikative Begleitung zur Rückkoppelung der Messeausbauplanung mit den umliegenden Quartieren wird fortgeführt.“ Und in einer Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft „Weiterentwicklung der Hamburg Messe – Kosten und Finanzierung“ (Drucksache 17/2061 v.14.1.03) wird die „Kommunikative Begleitung“ an drei Stellen (S.3 und 6) affirmativ erwähnt. Mittlerweile, seit 2003, hat die HMC das Messeinformationsbüro als Anlaufstelle für informationssuchende und ggf. auch Beschwerden vorbringende Anwohner eingerichtet und einem Teilzeitmitarbeiter die Aufgaben übertragen. Dieser richtet auch bei Bedarf Informationsveranstaltungen aus. Allem Anschein nach sind alle Seiten bislang an einer punktgenauen Umsetzung des Kontrakts vom Ende 2000 interessiert. Dies gilt insbesondere auch für die Vertreter der Anwohner. Als beispielsweise in einer Informationsveranstaltung neu hinzugezogene Anwohner eine grundsätzliche Diskussion über Sinn und Unsinn einer innerstädtischen Messe herbeiführen wollten, wandten sich die anwesenden Teilnehmer am damaligen Kontrakt-Workshop gegen dieses Ansinnen mit dem hauptsächlichsten Argument, dass sie den damals erzielten Kompromiss ihrerseits auf keinen Fall in Frage stellen wollten, um der Gegenseite keinen Anlass zu geben, ihrerseits den Kompromiss aufzukündigen. Im übrigen hätten sie sich damals davon überzeugen können, dass der erzielte Kompromiss unter allen möglichen Alternativen für die Quartiere der bestmögliche gewesen sei. Gleichwohl wird von Seiten der Quartiersvertreter die Planungs-

und Ausführungsarbeit von Projektträger und Behörden auch in der Öffentlichkeit aufmerksam und gegebenenfalls kritisch begleitet.

Abschließende zusammenfassende Thesen

1. Das Verfahren der kommunikativen Begleitung hat gezeigt, dass trotz des äußerst knappen Zeitrahmens ein einigermaßen tragfähiger und alle Seiten letztlich insoweit zufriedenstellender Kompromiss erzielt wurde, dass keine Seite – bisher jedenfalls – vom Kontrakt abweichen will. Es besteht gegenwärtig offenbar ein gegenseitiges (kritisches) Vertrauen. Der Kontrakt wird quasi als **Bürgergutachten** vom Projektträger, von Politik und Verwaltung genau so ernst genommen wie andere Fachgutachten auch.
2. Angesichts der knappen Zeitvorgabe haben wir ein Verfahren zur Konfliktregulierung gewählt, das stark an den Sichtweisen der Betroffenen anknüpft. Im Verlauf des Verfahrens wurden von uns die **Perspektiven** (Wünsche, Befürchtungen, Ziele, Nutzenerwartungen usw.) der von der Planung Betroffenen mit denen des Projektträgers, der Politik und der Verwaltung miteinander verschränkt. Dadurch wurde der Weg für gegenseitiges Vertrauen und für einen belastbaren Kompromiss gangbar.
3. Bei der **Auswahl** der am Verfahren Beteiligten sind wir von uns aus auf Mitglieder der bereits vorhandenen Sanierungsbeiräte zugegangen, die wir als Vertreter bzw. Vertreterinnen der Anwohner betrachteten. Gleichzeitig versuchten wir die Anwohner und Anwohnerinnen der betroffenen Quartiere direkt über Selbstselektion am Verfahren zu beteiligen. Eine weitere gezielte Einbeziehung von Vertretern bestimmter Gruppen (Kaufleute, Ausländer, FGH-Mitarbeiter o.ä.) konnte aus Zeit- und Kapazitätsgründen nicht vorgenommen werden. Jedoch konnten wir auf Ergebnisse einer Sozialverträglichkeitsstudie zurückgreifen, die vom Auftraggeber an ein Institut der TU Harburg als Gutachten vergeben worden war.
4. Die mittlerweile längst angelaufenen Bau- und Umbauvorhaben konnten bislang ohne nennenswerte Zeitverzögerung durchgeführt werden. Irritationen, die zu Einsprüchen führen könnten, konnten zumeist durch Information bereits im Vorfeld behoben werden. Angesichts der Probleme bei der Airbus-Landebahn-Verlängerung muss dies allein schon als großer **Erfolg** gelten. Es scheint allen Seiten bewusst zu sein, dass es sich hier um einen sehr sensiblen Prozess handelt, bei dem sich schnell kleinere Irritationen zu massiven Störungen entwickeln könnten, wenn sich eine Seite ohne nachvollziehbare Begründung vom gemeinsam verabredeten und getragenen Ziel entfernen sollte. Insofern dürften auch Planungsänderungen durchaus möglich sein, wenn sie dem Gesamtziel und –kompromiss nicht widersprechen, aber aus nachvollziehbaren Gründen im Zeitablauf notwendig werden sollten.