

Technische Universität Wien

Diplomarbeit

# Stadt in Verhandlung

Verhandlungsprozesse im stadtpolitischen Kontext.  
Stockholm und Wien im Vergleich

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades einer  
Diplom-Ingenieurin

unter der Leitung von

o.Univ.Prof. Dr. Jens S. Dangschat

E280 Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung  
Fachbereich Soziologie

eingereicht an der Technischen Universität Wien  
Fakultät für Architektur und Raumplanung

von

Kristina Wrohlich

0026270

Bürgerspitalgasse 2/1/22, 1060 Wien

Wien, am 11. Mai 2006



# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Methodik</b>	<b>5</b>
2.1	Die ExpertInneninterviews . . . . .	6
2.2	Abgrenzung der Forschungsfrage . . . . .	8
<b>3</b>	<b>Theoretische Grundlagen</b>	<b>9</b>
3.1	Stadtpolitische Entwicklungen in Europa . . . . .	9
3.1.1	Stadt unter Druck . . . . .	9
3.1.2	Stadtpolitik heute . . . . .	12
3.1.3	Die “private Hand” in der Stadt . . . . .	13
3.1.3.1	Öffentliche Unternehmen als private Akteure . . . . .	14
3.2	Stadt - Ort der Steuerung . . . . .	16
3.2.1	Urban Governance . . . . .	16
3.2.2	Kooperation - Koalition - Regime . . . . .	18
3.2.3	Macht in der Stadtpolitik . . . . .	19
3.2.4	Öffentlich-private Kooperation und Demokratie . . . . .	20
3.3	Veränderungen des Planungsverständnisses . . . . .	23
3.3.1	Die Idee der Planung . . . . .	23
3.3.2	Verschiedene Ansätze zum Wandel des Planungsverständnisses . . . . .	25
3.3.3	Aktuelle Planungsmodelle . . . . .	27
<b>4</b>	<b>Värtan/Frihamnen: Nutzungsänderungen in Stockholms Hafen</b>	<b>29</b>
4.1	Politische, ökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen . . . . .	29
4.1.1	Stockholm im nationalen und internationalen Kontext . . . . .	30
4.1.2	Politische Geschichte und Kultur Stockholms . . . . .	31
4.1.3	Planungskultur und Planungspraxis . . . . .	34
4.1.4	Das formale Planungssystem . . . . .	37
4.2	Fallbeispiel Värtan/Frihamnen . . . . .	38
4.2.1	Kurzbeschreibung des Projektes . . . . .	38
4.2.2	Charakteristika der Partnerschaft . . . . .	40
4.2.2.1	Die Partnerschaft nach Guy Peters’ Kriterien . . . . .	40
4.2.2.2	Beteiligte AkteurInnen und ihre Interessen . . . . .	43
4.2.3	Verhalten in der Kooperation Värtan/Frihamnen . . . . .	46
4.2.3.1	Formale Instrumente . . . . .	46
4.2.3.2	Informelles Verhalten . . . . .	48

<b>5</b>	<b>Wien West: Entwicklung der Westbahnhofgründe</b>	<b>53</b>
5.1	Politische, ökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen . . . . .	53
5.1.1	Wien im nationalen und internationalen Kontext . . . . .	53
5.1.2	Politische Kultur: Konsens und Konservieren. . . . .	55
5.1.3	Planungskultur und Planungspraxis . . . . .	58
5.1.4	Das formale Planungssystem . . . . .	62
5.2	Fallbeispiel Wien West . . . . .	64
5.2.1	Kurzbeschreibung des Projektes . . . . .	64
5.2.2	Charakteristika der Partnerschaft . . . . .	66
5.2.2.1	Die Partnerschaft nach Guy Peters' Kriterien . . . . .	66
5.2.2.2	Beteiligte AkteurInnen und ihre Interessen . . . . .	70
5.2.3	Verhalten in der Kooperation Wien West . . . . .	74
5.2.3.1	Formale Instrumente . . . . .	74
5.2.3.2	Informelles Verhalten . . . . .	76
<b>6</b>	<b>Vergleichende Analyse</b>	<b>79</b>
6.1	Zur Abhängigkeit der Stadt von nicht-kommunalen AkteurInnen . . . . .	79
6.2	Die Bedeutung der Vergangenheit für die gegenwärtige politische Praxis	82
6.3	Zum Nutzen einer Partnerschaft für die Beteiligten . . . . .	85
<b>7</b>	<b>Résumé: Schlussfolgerungen und Ausblick</b>	<b>87</b>
7.1	Schlussfolgerungen . . . . .	87
7.1.1	Stockholms und Wiens Position im internationalen theoretischen Diskurs . . . . .	87
7.1.2	Implikationen für die Stadtplanungspraxis . . . . .	91
7.2	Ausblick . . . . .	93
7.2.1	Erweiterung des finanziellen Handlungsspielraumes der Stadt . .	94
7.2.2	Konstruktives Verhältnis zwischen den AkteurInnen . . . . .	95
7.2.3	Größere Bandbreite an AkteurInnen . . . . .	95
7.2.4	Transparenz bezüglich des Verhandlungsprozesses . . . . .	96
<b>8</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>99</b>
8.1	Zusammenfassung der Forschungsfrage und der empirischen Ergebnisse .	99
8.2	Reflexion . . . . .	102
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>105</b>



# 1 Einleitung

In vorliegender Arbeit werden Verhandlungsprozesse in Partnerschaften zwischen einer Stadt und nicht-kommunalen AkteurInnen im stadtpolitischen Kontext untersucht. Dabei wird in vergleichender Analyse zweier Fallbeispiele - die Neunutzung des Hafensareals *Värtan/Frihamnen* (Stockholm) und die Entwicklung der Westbahnhofgründe (Wien) - den Fragen nachgegangen, inwieweit internationale, in der aktuellen Stadtforschung thematisierte Trends auf Stockholm und Wien zutreffen und wie sich die am Verhandlungsprozess beteiligten AkteurInnen verhalten. Folgende Fragestellungen stehen dabei im Rahmen der Analyse im Vordergrund:

1. Ist die Stadt in zunehmendem Maße abhängig vom privaten Sektor?
2. Welche Relevanz haben Machtstrukturen der Vergangenheit für die Gegenwart?
3. Schaffen Partnerschaften zwischen öffentlicher Hand und nicht-kommunalen Unternehmen Vorteile für beide PartnerInnen?

Vor der theoretischen Einführung in das Thema wird zunächst die Wahl der Methoden und Quellen begründet (2.). Dabei wird erläutert, welche Primär- und Sekundärquellen herangezogen wurden und anhand welcher Methoden das empirische Material erhoben und ausgewertet wurde.

Anschließend soll im theoretischen Teil (3.) ein Überblick über aktuelle stadtpolitische Entwicklungen (3.1.), den Stand der Forschung bezüglich "Steuerung" (3.2.) und den Wandel des Planungsverständnisses (3.3.) gegeben werden. So werden etwa Theorien wie "Glocalization" oder Phänomene wie "Governance" vorgestellt, die später für die Analyse des empirischen Materials herangezogen werden, um sie für die Fallbeispiele *Värtan/Frihamnen* und *Wien West* zu überprüfen.

Diese beiden Fälle werden im empirischen Teil getrennt voneinander erläutert: zunächst wird anhand von Literatur und empirischen Daten der ökonomische, politische, kulturelle und rechtliche Kontext Stockholms bzw. Wiens beschrieben (4.1. bzw. 5.1.); darauf folgt eine kurze Darstellung der konkreten Projekte. Im Rahmen der Beschreibung der Verhandlungsprozesse wird zunächst anhand von - in Kapitel 3 beschriebenen - Kriterien überprüft, ob es sich bei vorliegendem Beispiel um eine Partnerschaft handelt; anschließend werden formale und informelle Verhaltensweisen der beteiligten AkteurInnen aufgezeigt (4.2.3. bzw. 5.2.3.) und in einer vergleichenden Analyse werden die oben erwähnten, zentralen Fragen beantwortet (6.). Schlussfolgerungen bezüglich der wesentlichsten Ergebnisse der Untersuchung und Anregungen zu Verhalten in Partnerschaften (7.) beschließen die Arbeit.



## 2 Methodik

“Moderner sozialwissenschaftlicher Hermeneutik liegt die Einsicht zugrunde, dass es keine Realität an sich gibt - unabhängig von Interpretationsleistungen. Gesellschaftliche Wirklichkeit ist konstruiert und entsteht in einem Interaktionsprozess von Handelnden, in dem diese Definitionen und Theorien entwickeln, um sich orientieren zu können. Diese Perspektive gilt für politische Wirklichkeit ganz besonders [...]. [Sie] ist immer komplex, an ihren Prozessen sind viele Akteure mit unterschiedlichen Interessen, Identitäten und Einbindungen beteiligt. Das Wissen um die von diesen Akteuren hervor gebrachte Wirklichkeit ist von ihren Bindungen geprägt. Politische Wirklichkeit entzieht sich darum der Klarheit naturwissenschaftlicher Gegenstände (Post-Positivismus) und ist nicht eindeutig bestimmbar.”<sup>1</sup>

Die Analyse der in der Einleitung erläuterten Forschungsfrage wirft komplexe Themen von politisch-administrativen Systemen bis zu informellen Verhaltensweisen einzelner AkteurInnen auf. Eine qualitative Analyse zweier Fallbeispiele sollte *“die Erfassung des Gesamtzusammenhanges und die Interpretation der Fälle unter Einfluss möglichst vieler Aspekte ermöglichen”*<sup>2</sup>; theoretisches Wissen soll an den Fallbeispielen überprüft werden<sup>3</sup> - so Sylke Nissen über vergleichende Analysen. Da sich die Fälle allerdings in einigen Aspekten unterscheiden, wird diese *“comparative method”* nur an *“Eigenschaften [...], die den unterschiedlichen Objekten gemein sind”*<sup>4</sup>, angewandt. Die Neubebauung des Hafensareals *Värtan/Frihamnen* in Stockholm - eine Partnerschaft zwischen der Stadt Stockholm und der Hafengesellschaft *Stockholms Hamn AB* - und die Entwicklung der Westbahnhofgründe in Wien - eine Partnerschaft zwischen der Stadt Wien und den Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) - sind insofern vergleichbar, als in beiden Fällen eine Kooperation zwischen Stadt und einem/einer nicht-kommunalen AkteurIn zur Durchführung eines Großprojektes stattfindet. Dabei sind weniger der Inhalt der Projekte und die Organisationsformen der Unternehmen als der Verhandlungsprozess Fokus der Untersuchung. Die vergleichende Analyse bezieht sich insbesondere auf die Positionierung der beiden Städte bezüglich ihrer Stadtpolitik, auf Frage 2 - ob sich Machtstrukturen der Vergangenheit auf die gegenwärtige politische Praxis auswirken - und Teile der Frage 3, welchen Nutzen die beiden Städte aus der Partnerschaft ziehen.

Da - wie Jochen Gläser und Grit Laudel über Untersuchungen mit ExpertInneninterviews schreiben - für die Beantwortung der Forschungsfrage *“soziale Situationen oder*

---

<sup>1</sup> Bernt (2003, Seite 28)

<sup>2</sup> Nissen (2002, Seite 28)

<sup>3</sup> Nissen (2002, Seite 38)

<sup>4</sup> Nissen (2002, Seite 41)



Prozesse rekonstruiert werden sollten, um eine sozialwissenschaftliche Erklärung zu finden”<sup>5</sup>, dienten ExpertInneninterviews als Erhebungsmethode, die in Folge mit einer qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet wurden; auf diese Methoden wird im Folgenden detaillierter eingegangen (2.1.). Neben der Aufarbeitung des aktuellen Standes der einschlägigen Forschung mittels Literaturstudium insbesondere über aktuelle stadtpolitische Entwicklungen in Europa, Partnerschaften, “Governance”, Kooperation und Macht wurden die Interviews durch Sekundärquellen wie Presse, Rechtsdokumente, Gemeinderatsprotokolle, etc. ergänzt.

Da die Forschungsfrage - wie erwähnt - ein vielfältiges und komplexes Themenfeld aufwirft, konnten im Rahmen dieser Arbeit nicht alle Aspekte umfassend dargestellt werden; die Grenzen dieser Arbeit werden abschließend aufgezeigt (2.2.).

### 2.1 Die ExpertInneninterviews

“Experten sind Menschen, die ein besonderes Wissen über soziale Sachverhalte besitzen, Experteninterviews sind eine Methode, dieses Wissen zu erschließen.”<sup>6</sup>

In diesem Sinne wurden Personen als “ZeugInnen” der Verhandlungsprozesse interviewt. Dabei handelte es sich nicht nur um - in ihrer Funktion als VertreterInnen ihrer Organisationen - unmittelbar an der Partnerschaft beteiligte AkteurInnen (auf verschiedenen hierarchischen Ebenen), sondern auch um Personen, die außerhalb der Partnerschaft an dem Verhandlungsprozess teilnehmen oder den gesamten Prozess von außen beobachten. Die von Gläser und Laudel definierten Grenzen eines ExpertInneninterviews wurden insofern überschritten, als neben der Rekonstruktion der Verhandlungsprozesse zum Teil auch die Einstellungen der InterviewpartnerInnen thematisiert wurden. Die Interviews wurden aufgenommen und transkribiert. Ihre Auswertung kann als qualitative Inhaltsanalyse bezeichnet werden, da anhand eines “Analyserasters”<sup>7</sup>, der gemäß den laut der Theorie (3.) relevant erscheinenden Fragestellungen erstellt wurde, Informationen aus den Interviews entnommen wurden. Allerdings wurden einige zusätzliche Theorien erst im Laufe der Auswertung entwickelt und in Folge in den Analyseraster aufgenommen.

Auf eine konversationsanalytische Auswertung (Pausen, Intonationskurven, Stimmführung, etc.) wurde in diesem Zusammenhang verzichtet.

Die Interviews in Stockholm fanden von 20.-24. Februar 2006 statt; die Gespräche in Wien erstreckten sich über einen Zeitraum von eineinhalb Wochen zwischen 13. und 23. März 2006. Folgende Personen wurden interviewt (in alphabetischer Reihenfolge):

---

<sup>5</sup> Gläser und Laudel (2004, Seite 11)

<sup>6</sup> Gläser und Laudel (2004, Seite 10)

<sup>7</sup> Gläser und Laudel (2004, Seite 44)

STOCKHOLM:

- **Cecilia Andersson:** Projektleidare (Projektleiterin), Stockholms Hamn AB
- **Göran Cars:** Professor/Avdelningschef (Professor/Abteilungsleiter) - Samhällsplanering/Infrastruktur, KTH Stockholm (Raumplanungsabteilung am Institut für Infrastruktur der Königlichen Technischen Universität Stockholm); Mitglied des Miljöverdsberedningen (Rat für Umweltfragen)
- **Klas Groth und Thomas Stoll:** Planarkitekter (Stadtplaner), Stadsbyggnadskontoret (Stadtbauamt)
- **Monica Hildingson:** Projektleidare (Projektleiterin), Infrastrukturavdelningen/Stadsledningskontoret (Infrastrukturabteilung am städtischen Zentralverwaltungsamt)
- **Thomas Ney :** Projektleidare (Projektleiter), Regionalplane- och Trafikkontoret (Regionales Planungs- und Verkehrsamt)<sup>8</sup>
- **Susanne Ortmanns:** Svenska Naturskyddsföreningen i Stockholms län (Schwedischer Naturschutzverein, Provinz Stockholm)

WIEN:

- **Christoph Chorherr:** Die Grünen Wien; Abgeordneter des Gemeinderates, Stadtentwicklungskommission
- **Thomas Madreiter:** Abteilungsleiter der MA 18, Stadtentwicklung und Stadtplanung
- **Gernot Riedel:** MA 21A, Stadtteilplanung und Flächennutzung Innen-West
- **Norbert Steiner:** Prokurist, ÖBB-Immobilienmanagement GmbH, zuständig für Projektentwicklung Bahnhofsoffensive
- Telefoninterview mit **Kurt Puchinger**, Vorsitzender des Fachbeirates für Stadtplanung und Stadtgestaltung

---

<sup>8</sup> Aus technischen Gründen konnte das Interview mit Thomas Ney nur teilweise aufgezeichnet werden und stand daher nicht für die Analyse zur Verfügung; einzelne Sachinformationen wurden jedoch den schriftlichen Aufzeichnungen entnommen.

## 2.2 Abgrenzung der Forschungsfrage

Eines der Ziele dieser Arbeit ist es, verschiedene Erklärungsmuster für das Verhalten der einzelnen AkteurInnen zu zeigen; aus diesem Grund werden im theoretischen Teil der Arbeit (Kapitel 3) viele, zum Teil sehr unterschiedliche, Themen angesprochen. Diese können jedoch im Rahmen dieser Arbeit nur in kurzen Zügen dargestellt werden; so könnten einzelnen theoretischen Aspekten wie z.B. Machttheorien in einer weiterführenden Arbeit mehr Platz eingeräumt werden.

Die Beschränkung auf zwei Fallbeispiele mit je einem Fall in einer Stadt hat zur Folge, dass die Untersuchung und die daraus zu schließenden Aussagen begrenzt sind. So sind diese - streng genommen - lediglich für Partnerschaften gültig, die Städte mit öffentlichen Unternehmen im Zuge eines Infrastrukturprojektes eingehen. Da jedoch - wie erwähnt - weniger der Inhalt der Partnerschaft und die Organisationsform des Unternehmens als die Art des Verhandlungsprozesses, das Verhalten der einzelnen AkteurInnen und der stadtpolitische Kontext im Vordergrund stehen, erlauben die Aussagen gewisse allgemeine Rückschlüsse auf Partnerschaften zwischen einer Stadt und nicht-kommunalen AkteurInnen.

Weiters konnten im Rahmen der empirischen Datenerhebung aus Zeitgründen nicht VertreterInnen aller beteiligten oder an den Projekten interessierten Institutionen interviewt werden; zudem lag der Forschungsschwerpunkt auf Verhalten und Interesse der unmittelbar an der Partnerschaft beteiligten AkteurInnen. Über andere Institutionen, deren VertreterInnen nicht interviewt wurden, werden daher nur Aussagen gemacht, soweit sie von den GesprächspartnerInnen für relevant erachtet wurden. So erwähnte z.B. Norbert Steiner (*ÖBB-Immobilienmanagement GmbH*) die Wiener Wirtschaftskammer als wichtige meinungsbildende beteiligte Institution; Aussagen über diese beziehen sich auf Steiners Interview und Sekundärquellen.

Da das generelle Ziel der Arbeit darin besteht, die Verhandlungsprozesse zu untersuchen, werden aus den Schlussfolgerungen resultierende Handlungsempfehlungen nur angerissen - sie sind lediglich als Denkanstöße und Vorschläge zu verstehen.

# 3 Theoretische Grundlagen

## 3.1 Stadtpolitische Entwicklungen in Europa

Stadtpolitik ist laut Hans Thor Andersen *“a realm of policy concerned with management and regulation of the spatial and functional pattern and coherence of cities”*<sup>1</sup>. Das folgende Kapitel soll verschiedene stadtpolitische Strategien in Europa zeigen und darstellen, welche zukünftigen Entwicklungen sich abzeichnen.

Europäische Städte sind sehr unterschiedlich aufgrund ihrer Geschichte und in ihrer ökonomischen, sozialen und politischen Situation, wie auch später anhand der Beispiele Stockholm und Wien gezeigt wird. Dennoch prägen den aktuellen stadtwissenschaftlichen Diskurs einige Tendenzen, die - in unterschiedlicher Intensität - vielerorts zu beobachten sind: eine zunehmende Polarisierung zwischen Arm und Reich, die unter anderem in Zusammenhang mit Migration sozialpolitische Fragen aufwirft; ein mit dem Rückgang der Produktion in vielen Industriezweigen veränderter Arbeitsmarkt, der Arbeitslosigkeit in Städten steigen lässt.

Gründe für diese Herausforderungen der Gegenwart sind insbesondere die Globalisierung der Wirtschaft und der damit einhergehende gesellschaftliche Wandel, die im Laufe der vergangenen Jahrzehnte schrittweise auch Charakteristika europäischer Städte verändert haben und somit einen Änderungsbedarf für die Politik ergeben.

Im Folgenden werden zunächst Gründe für diese Veränderungen gesucht und ihre Erscheinungsformen beschrieben, um später zu erläutern, wie seitens der Politik darauf reagiert wird. Eine Darstellung der *“privaten Hand”* in der gegenwärtigen Stadt beschließt dieses Kapitel.

### 3.1.1 Stadt unter Druck

Während sich der internationale Städtewettbewerb in einer globalisierten Wirtschaft intensiviert, suchen viele europäische Städte aufgrund der eingangs geschilderten Situation auch verstärkt nach Maßnahmen, den sozialen Zusammenhalt innerhalb der Stadt aufrechtzuerhalten<sup>2</sup>. Auf der Suche nach den Ursachen für die veränderte, zugespitzte Lage der Städte stellt Andersen zunächst *“global conditions”*<sup>3</sup> an den Anfang einer Reihe von Faktoren. Er spricht damit die internationale Vernetzung und zunehmende Eigendynamik an, die die Wirtschaft seit den 1970er Jahren erfährt. Während Nationalstaaten vormals - insbesondere durch verstaatlichte Industrien - eher in der Lage waren, Kapitalströme zu lenken, so fehlen heute nach Privatisierung, Deregulierung,

---

<sup>1</sup> Andersen (2001, Seite 234)

<sup>2</sup> Friedrichs und Vranken (2001, Seite 31)

<sup>3</sup> Andersen (2001, Seite 233)

dem Öffnen nationaler Volkswirtschaften für ausländische Unternehmen und der Teilnahme am Weltmarkt gewisse Kontrollmöglichkeiten<sup>4</sup>. In der von Politikwissenschaftlern wie Arnaldo Bagnasco und Patrick Le Galès verfolgten These einer "Krise des Nationalstaates" schließen diese daraus, dass Städte heute auf Kosten der Nationalstaaten aufgewertet und so als Drehscheibe von politischen und wirtschaftlichen Netzwerken zunehmend zum Ort für Verhandlungen würden<sup>5</sup>.

Zweitens ist heute auch die Struktur der Wirtschaft verändert: der zweite Sektor mit Arbeitsplätzen in der Produktion weicht in verstärktem Maße dem Dienstleistungssektor. Der dritte Faktor - demographische Veränderungen - nimmt auf die gesellschaftliche Ordnung Einfluss: eine immer größere ältere Bevölkerungsgruppe und veränderte Wertehaltungen gegenüber Ehe und Familie lassen die Anzahl der Einpersonenhaushalte vor allem in Städten kontinuierlich ansteigen. Das alte Muster der Kernfamilie als Nukleus der Gesellschaft und Garant für Beständigkeit und soziale Sicherheit schwindet langsam und wird zum Teil von neuen Formen des Zusammenlebens abgelöst.

Nicht zuletzt sind es Veränderungen in der funktionalen Gliederung einer Stadt, die Einfluss auf ihre Gestalt, die Ströme, die in ihr fließen, und die Bodenpreise ausüben.

Gleichzeitig mit dem eingangs erwähnten Prozess der Globalisierung der Wirtschaft beobachten u.a. Alan Harding und Patrick Le Galès aber auch ein Wiederbesinnen auf Städte - "*Glocalization*"<sup>6</sup>. Die Stadt bleibe demnach der Ort, der Firmen essentielle Produktionsfaktoren (Partner, Information, Infrastruktur, hochqualifizierte MitarbeiterInnen, etc.) biete und an dem Innovation, Austausch und Netzwerke stattfinden könnten<sup>7</sup>. Jürgen Friedrichs und Jan Vranken weisen auch darauf hin, dass Städte nicht nur aus ökonomischer Sicht bedeutender seien als zuvor: fehlen Nationalstaaten Macht zur Lenkung und Mittel zur Finanzierung öffentlicher Leistungen, leiten sie diese Verantwortung an eine darunterliegende Ebene - die Städte - weiter<sup>8</sup>, so die Autoren. Um längerfristig nicht mit denselben Problemen konfrontiert zu werden, müssen neue stadtpolitische Strategien gefunden werden. Unter anderem bedeutet dies in Friedrichs' und Vrankens Worten: "*Thus, in almost all European countries, cities are forming public-private partnerships to realize major development projects that would otherwise be unfeasible.*"<sup>9</sup> Auch laut Bagnasco und Le Galès werden Städte zu Orten politischen und wirtschaftlichen Geschehens<sup>10</sup>, die zueinander in Wettbewerb um Unternehmen stehen. Friedrichs sieht eine gefährliche Abhängigkeit von Unternehmen für Städte, da sie angesichts leerer Kassen auf die Wirtschaft angewiesen seien. So erhielten Investoren heute eine ungewohnt wichtige Rolle in der Gestaltung der Stadt<sup>11</sup>.

Bevor nun beschrieben wird, wie Städte angesichts dieser veränderten Rahmenbedingungen agieren, wird im Folgenden aufgezeigt, welche sozialen Entwicklungen heute in europäischen Städten stattfinden.

---

<sup>4</sup> Sassen (2002, Seite 1)

<sup>5</sup> Bagnasco und Galès (2000, Seite 25)

<sup>6</sup> Harding und Galès (1997, Seite 183)

<sup>7</sup> Harding und Galès (1997, Seite 187)

<sup>8</sup> Friedrichs und Vranken (2001, Seite 20)

<sup>9</sup> Friedrichs und Vranken (2001, Seite 20)

<sup>10</sup> Bagnasco und Galès (2000, Seite 4)

<sup>11</sup> Friedrichs (2001, Seite 205)

“Successful cities are [...] dangerous beasts [...] not for what they do to the poor but for the opportunities they provide for the rich to cause damage by drawing themselves further apart from the rest of society.”<sup>12</sup>

Susan Fainstein stellt wie andere StadtforscherInnen eine sich zuspitzende Polarisierung zwischen Arm und Reich fest. Hinzu kommt Segregation, die räumliche Trennung zwischen Gebieten in der Stadt<sup>13</sup>. Andersen bezeichnet sie sowohl als Ausdruck als auch als Ursache für Ungleichheit und als Indikator für die soziale Integration in einer Stadt.

Als Ursache für die soziale Polarisierung nennt Enzo Mingione<sup>14</sup> die bereits erwähnte demographische Veränderung, die sich in einem hohen Anteil älterer Menschen in der Bevölkerung, einer sinkenden Geburtenrate und einer Diversifikation des Familienlebens äußere. Somit falle eine gewisse soziale Sicherheit weg, die in Zukunft möglicherweise von anderen Institutionen aufgebracht werden müsse.

Schließlich erfuhr der Arbeitsmarkt im letzten halben Jahrhundert größere Veränderungen: das Gros an Arbeitsplätzen in der Produktion mittlerer und größerer Unternehmen wurde aus Kostengründen aus Westeuropa verlagert, viele Arbeitslose wurden umgeschult. Es entstanden in Folge oft “*dual labour markets*”<sup>15</sup> mit hochdotierten Arbeitsplätzen in Technik und Management auf der einen und schlecht bezahlten Jobs im Servicebereich auf der anderen Seite. Letztgenannte Beschäftigung im Niedriglohnsektor lässt immer mehr ArbeitnehmerInnen unter die Armutsgrenze fallen.

Auch Migration wird heute in vielen Städten zum Problem: nach der willkommenen Generation der “Gastarbeiter” und der zweiten “Aufsteigergeneration” wachsen derzeit in einigen europäischen Metropolen Jugendliche in beinahe abgetrennten Parallelwelten auf. Nicht nur Enzo Mingione stellt fest, dass das Ideal des “melting pot” in vielen Städten fehlgeschlagen ist<sup>16</sup>. Er zeigt die Auswirkungen des gegenwärtigen Arbeitsmarktes für MigrantInnen mit Verweis auf ihre frühere Anstellung im Bau-, Bergbau- und Produktionsgewerbe: sie verrichten nun oft unsichere und wenig bezahlte Arbeit, die von Einheimischen abgelehnt wird.

“What we now have is an unprecedented mix of long-term unemployed individuals, shifting continuously between inadequate forms of employment, and migrants scattered throughout a variety of poorly paid insecure service jobs.”<sup>17</sup>

Diese Prozesse sind nicht nur aus sozialer Sicht kritisch - Fainstein zeigt, dass sie zum Hemmschuh der wirtschaftlichen Entwicklung einer Stadt werden können. Wenn immer mehr BürgerInnen einer Stadt die Grundlage zum Leben fehlt, entsteht eine Kluft in der Gesellschaft, die zu Auseinandersetzungen führen kann. Dies nimmt Einfluss auf für Unternehmen wichtige “weiche” Standortfaktoren wie Lebensqualität - potenzielle Investoren könnten durch Instabilität und ein zugespitztes Klima abgeschreckt werden<sup>18</sup>.

---

<sup>12</sup> Ray Pahl, zitiert in: Fainstein (2001, Seite 7)

<sup>13</sup> Andersen (2001, Seite 236)

<sup>14</sup> Mingione (1995, Seite 198)

<sup>15</sup> Harding und Galès (1997, Seite 188)

<sup>16</sup> Mingione (1995, Seite 201)

<sup>17</sup> Mingione (1995, Seite 202)

<sup>18</sup> Fainstein (2001, Seite 11)

Fainstein zufolge ist eine Stadt demnach schon allein wegen des Verhältnisses zwischen Wettbewerbsfähigkeit und gesellschaftlichem Zusammenhalt zu einer Sozialpolitik verpflichtet, die auf aktuelle Probleme reagiert.

#### 3.1.2 Stadtpolitik heute

Die oben dargestellte Situation wirft die Frage auf, wie europäische Städte auf diese Problemstellungen reagieren. Tatsächlich orten Friedrichs und Vranken seit den 1990er Jahren als Reaktion auf die finanzielle Krise der öffentlichen Hand eine *“Welle an Innovationen”* in der Stadtpolitik<sup>19</sup>. Diese äußern sich zum Beispiel in einem verstärkten Vertrauen in die Wirtschaft als Motor und Quelle von Arbeitsplätzen. Als weiteren Trend benennen Friedrichs und Vranken die Fragmentierung der Politik und Verwaltung, um integrativer, offener und effizienter handeln zu können. Teile öffentlicher Aufgaben werden dazu an private Träger übergeben, Immobilien und andere öffentliche Anlagen in höherem Maße verkauft und Anbieter öffentlicher Leistungen teilweise privatisiert<sup>20</sup>. Auch innerhalb der Verwaltung wird laut Friedrichs und Vranken auf effizientere Strukturen gesetzt: mehr Wettbewerb und Kontrolle sollen individuelle Leistung erhöhen und die Einhaltung des Budgetrahmens ermöglichen. Zudem ist in vielen Städten die Verantwortung für öffentliche Aufgaben nicht mehr konzentriert in wenigen Händen, sondern auf immer zahlreichere intergovernmentale Ebenen aufgeteilt.

Auch der Maßstab des Handelns ändert sich in vielen europäischen Städten: während früher - einem universellen Ansatz folgend - möglichst Strategien für die gesamte Stadt erstellt werden sollten, so werden sie nun oft konzentriert auf bestimmte soziale Gruppen oder Orte entwickelt. Neben dieser *“area-based policy”*<sup>21</sup> erfährt vor allem im anglo-amerikanischen - und dem von dieser Kultur beeinflussten - Raum der alte Glaube, physische Erneuerung könne auch soziale Probleme lösen, eine Renaissance: in diesem Sinne wird seit den 1980er Jahren nicht nur in nordamerikanischen Städten oft in Hotels, Einkaufszentren oder andere städtebauliche Großprojekte investiert, die die Innenstadt revitalisieren und wirtschaftliche Impulse setzen sollen<sup>22</sup>.

Zum Wandel der Verwaltung und stadtplanerischer Strategien kommt nach Olivier Borraz und Peter John auch ein neuer politischer Stil<sup>23</sup>. In der veränderten wirtschaftlichen und sozialen Gegenwart scheint laut den Autoren auch die alte, in Rechts und Links gespaltene politische Kultur überholt; Regierungen müssten heute ein breiteres Feld an Themen behandeln, ohne den Markt zu vergessen. Die Entscheidungen hierzu fielen weniger in der hierarchisch organisierten Verwaltung, als zunehmend in Netzwerken zwischen öffentlichen, halb-öffentlichen und privaten AkteurInnen, so die Autoren.

Um der Frage der Legitimität derartiger Entscheidungen und der immer größeren Bandbreite an AkteurInnen der Stadtpolitik zu begegnen, wurden in einigen europäischen Ländern direkte Wahlen zum/zur BürgermeisterIn eingeführt<sup>24</sup>. Diese erstarkten

---

<sup>19</sup> Friedrichs und Vranken (2001, Seite 31)

<sup>20</sup> Friedrichs und Vranken (2001, Seite 20)

<sup>21</sup> Andersen (2001, Seite 240)

<sup>22</sup> Krumholz (2003, Seite 224)

<sup>23</sup> Borraz und John (2004, Seite 107 ff.)

<sup>24</sup> So werden u.a. in Deutschland, Italien und Norwegen BürgermeisterInnen nun direkt gewählt.

Führungspersönlichkeiten haben nun zwar die formale Position, Zusammenarbeit zwischen den verzweigten Institutionen und der Vielzahl an AkteurInnen zu erzielen; dafür fehlen ihnen allerdings oft die nötige Machtbasis und die institutionelle Kapazität. Sie müssen sich daher nach Bagnasco und Le Galès in ihrem Handeln immer mehr auf Koalitionen mit privaten AkteurInnen einlassen<sup>25</sup>.

### 3.1.3 Die “private Hand” in der Stadt

“Due to the increasing mobilisation in favour of economic development and competition, attention has shifted towards the limits of local government actors and the role of private sector individuals and collective actors.”<sup>26</sup>

Eine wesentliche Veränderung in der Stadtpolitik ist das starke Eingreifen von privater Seite - in Anspielung auf die Zunahme an Einfluss könnte parallel zur öffentlichen der Begriff der “privaten Hand” in der Stadt gewählt werden. Die Beteiligung des privaten Sektors an öffentlichen Projekten in sogenannten *public private partnerships* soll vor allem Kosten für die öffentliche Hand senken, aber auch Aufgaben zwischen öffentlichen und privaten Trägern aufteilen.

Die klassische Partnerschaft definiert Guy Peters<sup>27</sup> wie folgt:

- zwei oder mehrere Akteure, von denen einer öffentlich ist
- jeder Partner ist maßgeblich beteiligt
- es besteht ein fortdauerndes Verhältnis zwischen den Partnern
- jeder Partner steuert materielle oder immaterielle Ressourcen bei
- die Verantwortung für das Ergebnis wird gemeinschaftlich getragen

Als Argument für eine derartige Zusammenarbeit wird in der Regel der zusätzliche Nutzen genannt, der entsteht, wenn mehrere Seiten konstruktiv an einem Projekt arbeiten. Ingemar Elander und Maurice Blanc<sup>28</sup> nennen aber auch die Möglichkeit der Meinungsänderung als positives Argument: arbeiteten öffentliche und private AkteurInnen mit ihren unterschiedlichen Hintergründen zusammen, so bürge dies das Potenzial, dass der eine des anderen Meinung oder Verhalten ändere. Nicht zuletzt ist der größere finanzielle Handlungsspielraum wohl das am häufigsten genannte und in der Praxis am meisten verbreitete Argument für die öffentliche Hand, eine derartige Partnerschaft einzugehen.

Den geschilderten positiven Argumenten stehen jedoch einige WissenschaftlerInnen sowie Betroffene mit Skepsis gegenüber. Zunächst wird befürchtet, dass demokratische Grundsätze unter dieser verstärkten Mitwirkung nicht-gewählter AkteurInnen in der Stadtpolitik leiden könnten. So scheint ein Szenario möglich, in dem die wirtschaftliche

---

<sup>25</sup> Bagnasco und Galès (2000, Seite 27)

<sup>26</sup> Galès (2000, Seite 179)

<sup>27</sup> zitiert in: Elander und Blanc (2001, Seite 98)

<sup>28</sup> Elander und Blanc (2001, Seite 99f.)



Elite aufgrund ihres Kapitals verbesserten Zugang zur Stadtpolitik hat; Partnerschaften könnten - einen andernorts geprägten Begriff entlehnend - zu “gated communities” werden:

“At worst, partnerships may serve as more or less sophisticated forms of sustained elite governance.”<sup>29</sup>

Welche demokratiepolitischen Gefahren und Auswirkungen die in dieser Arbeit untersuchten öffentlich-privaten Kooperationen bergen, wird in Kapitel 3.2.4. behandelt.

Es ist von Bedeutung, die Intensität der Partnerschaft zu betrachten: lose “*issue networks*” werden oft zur Lösung eines Einzelproblems gebildet, “*policy communities*” als Teil einer längerfristigen Strategie. “*Urban Regimes*” schließlich können unter Umständen die gesamte Stadtpolitik bestimmen<sup>30</sup>. Letztere werden weniger in Europa als in den USA gebildet, wo “die private Hand” traditionell stärker in die Stadtpolitik eingreift. Für EuropäerInnen hingegen sei das Phänomen der Partnerschaft noch recht ungewohnt, so Le Galès, der hierzu auf die historischen Unterschiede der Rolle der privaten Firmen in der Politik verweist<sup>31</sup>. In amerikanischen Städten war die lokale Wirtschaft stets einflussreich; so sei es nach Le Galès durchaus gebräuchlich, dass sie KandidatInnen für lokale Wahlen küre. Dies ist in Europa kaum vorstellbar - eine allzu starke Einmischung von privater Seite hat hier einen bitteren Beigeschmack. Korporatismus trat und tritt zwar auch in Europa auf, aber in anderer Form, worauf in den Kapiteln 4 und 5 noch näher Bezug genommen wird.

Der wichtigste Unterschied ist laut Le Galès, dass in vielen europäischen Städten die lokalen Behörden nicht direkt von Firmen abhängig sind, da sie den größten Teil ihrer Einnahmen zunächst an den Staat abgeben und erst durch Umlageverfahren (wie z.B. in Österreich den Finanzausgleich) an ihr Budget gelangen<sup>32</sup>.

#### 3.1.3.1 Öffentliche Unternehmen als private Akteure

Da im Zuge von Deregulierung und Privatisierung bei öffentlichen Unternehmen zunehmend eine marktwirtschaftliche anstelle einer gemeinwirtschaftlichen Orientierung in den Vordergrund tritt, treffen oben erläuterte Entwicklungen zum Teil auch auf diese Unternehmen zu.

Als öffentlich werden in der Regel Unternehmen betrachtet, in denen die öffentliche Hand Kapital- oder Stimmenmehrheit besitzt; dabei sei “*die mögliche Einflussnahme auf die Unternehmenspolitik der wohl wichtigste Grund für die Kapitaleinlage der öffentlichen Hand, die durch die öffentlichen Vertreter in den Entscheidungsorganen der Unternehmen ausgeführt wird*”<sup>33</sup>, so Holger Mühlenkamp. Während aus juristischer und ökonomischer Sicht unterschiedliche Unternehmensformen üblich sind, so ist das wesentlichste Merkmal zur Unterscheidung zwischen öffentlichen Unternehmen und öffentlicher

---

<sup>29</sup> Elander und Blanc (2001, Seite 108)

<sup>30</sup> Elander und Blanc (2001, Seite 96)

<sup>31</sup> Galès (2000, Seite 193)

<sup>32</sup> Schweden ist eine der wenigen Ausnahmen, da die Gemeinden eine selbstständige Fiskalpolitik betreiben.

<sup>33</sup> Mühlenkamp (1994, Seite 3)

Verwaltung der Haushalt: öffentliche Unternehmen scheinen lediglich mit ihren Zu- oder Abführungen im Haushalt auf; dem Verwaltungsbereich untergeordnete Betriebe hingegen sind zur Gänze *“in den Trägerhaushalt integriert”*<sup>34</sup>. Wesentlich ist, dass als Kapitalgesellschaften (GmbH; AG) organisierte öffentliche Unternehmen juristische Personen privaten Rechts sind und daher in erster Linie die Interessen ihrer Gesellschaften verfolgen müssen - dies könne einen Konflikt mit den Zielsetzungen des öffentlichen Trägers verursachen, so Mühlenkamp. Dabei seien seine Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten bei Kapitalgesellschaften gering und reduzierten sich auf die Ausübung verschiedener Kontrollfunktionen und die Besetzung der Unternehmensorgane (Vorstand, Aufsichtsrat); letztere stelle dabei oft ein praktisches Problem dar, da die Parteien die Organe oft im Rahmen eines *“politisch motivierten Proporzsystemes”*<sup>35</sup> besetzten und daher oft nicht alle VertreterInnen genügend sachkundig seien.

“Bei öffentlichen Kapitalgesellschaften scheinen ‘gemeinwirtschaftliche’ Zielsetzungen tendenziell in den Hintergrund zu treten. So verengt sich dort die öffentliche Beteiligungskontrolle auf gesellschafts- und haushaltsrechtliche Fragen, ohne eine politische Zielkontrolle ins Auge zu fassen. Das Management wird überwiegend anhand des wirtschaftlich dokumentierbaren Erfolges - wie z.B. an der Höhe der Gewinnabführung und an verschiedenen Rentabilitätskennzahlen - gemessen. Es wird vermutet, daß der wirtschaftliche Erfolg positiv mit dem unternehmerischen Freiheitsgrad korreliert.”<sup>36</sup>

Mühlenkamp schließt weiter, dass die Einflussmöglichkeiten oft nicht von rechtlichen Bestimmungen abhängen, sondern politisch motiviert sind und vom Verhalten der öffentlichen EigentümerInnen abhängen.

Auch VertreterInnen der *“Ökonomischen Theorie der Politik”* unterstellen PolitikerInnen, öffentliche Unternehmen häufig für *“gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen (z.B. Arbeitsplatzsicherung)”*<sup>37</sup> heranzuziehen und darüber hinaus ihren Einfluss durch die Besetzung von Vorstand und Aufsichtsrat zu sichern - dieses Verhalten sei in ihrem Streben nach Maximierung der Wählerstimmen begründet. Allerdings erweise sich eine Verfolgung derartiger Zielsetzungen oft längerfristig als ineffizient, so Friedrich Schneider.

Abschließend kann aus oben beschriebenen Entwicklungen geschlossen werden, dass der Einfluss des (erweiterten) privaten Sektors auf die Stadtpolitik in vielen europäischen Städten steigt; in der Zukunft ist eine weitere Zunahme zu erwarten. Bei allem Enthusiasmus über Effizienzsteigerung und Kostenreduktion darf jedoch laut Dominique Lorrain nicht auf die Politik als rahmengebendes System vergessen werden:

---

<sup>34</sup> Mühlenkamp (1994, Seite 7)

<sup>35</sup> Mühlenkamp (1994, Seite 3)

<sup>36</sup> Mühlenkamp (1994, Seite 68f.)

<sup>37</sup> Schneider (1998, Seite 4f.)

“The political sphere [...] has a role to play. It has to set up the rules of action; it has the responsibility to establish an institutional framework.”<sup>38</sup>

## 3.2 Stadt - Ort der Steuerung

Wenn Städten heute - wie im vergangenen Kapitel erwähnt - eine zunehmende Selbstständigkeit zugesprochen wird, so erinnert dies an die Zeit vor der Bildung von Nationalstaaten. Nach Max Weber waren gerade europäische Städte im Mittelalter einzigartig in ihrer rechtlichen und militärischen Autonomie, Wirtschaftskraft und sozialen Struktur. Insbesondere diese Stadtstaaten und die sie miteinander verbindenden Netzwerke (wie etwa die Hanse) waren Ort und Medium politischer und wirtschaftlicher Steuerung. Erst mit dem Erstarken von Nationalstaaten und den damit verbundenen Sanktionen Städten gegenüber - wie etwa der Beschneidung ihrer steuerlichen Unabhängigkeit - verloren diese an Macht.

Heute gibt es in Zusammenhang mit dem beschriebenen wirtschaftlichen Wandel Anzeichen dafür, dass die Stadt wieder größere politische und ökonomische Bedeutung erlangt. Angesichts dieser Entwicklung stellt sich nicht nur die Frage, inwieweit dies für alle europäischen Städte zutrifft, sondern auch, auf welche Weise dies geschieht. Worin ist die zunehmende Vernetzung staatlicher, wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher AkteurInnen begründet und wie funktioniert ihr Zusammenspiel vor ihren unterschiedlichen Hintergründen? Im Folgenden wird zunächst auf diese Fragen eingegangen, um abschließend das Thema aus demokratiepolitischer Sicht zu betrachten.

### 3.2.1 Urban Governance

Das Phänomen “Governance” findet in der aktuellen Literatur zu Stadtforschung viel Beachtung - dementsprechend vielfältig sind auch die Interpretationen dieses Begriffs. Als kleinster gemeinsamer Nenner könnte vielleicht G. Cars’, P. Healeys, A. Madanipours und C. Magalhaes’ Definition von “Governance” als “*interplay between public agencies and civil society*”<sup>39</sup> dienen, insofern man das Zusammenspiel um privatwirtschaftliche AkteurInnen erweitert. So ist entscheidend, dass in dem Konzept “Governance” erstmals der Prozess “governing” von dem Akteur “government” getrennt wird<sup>40</sup>. Während man öffentliche Institutionen, Stadtregierung und -verwaltung unter dem Begriff “local government” zusammenfassen könnte<sup>41</sup>, so umschreibt “Governance” vielmehr das Zusammenwirken zwischen diesem “local government” und AkteurInnen aus der Wirtschaft, NGOs und anderen Interessensgruppen. In diesem Sinne ist “governing” ein Prozess, in den alle genannten AkteurInnen involviert sind.

Die zu beobachtende Veränderung von Steuerungsprozessen wird in der Literatur oft in Zusammenhang mit dem Ende fordistischer Wirtschaftssysteme gesehen. Bevor die verschiedenen Herangehensweisen an das Phänomen “Governance” behandelt werden, sei zunächst auf das dominierende Steuerungssystem in Industriestaaten nach dem

---

<sup>38</sup> Lorrain (2000, Seite 156)

<sup>39</sup> Cars u. a. (2002a, Seite 12)

<sup>40</sup> Gamble (2000, Seite 110)

<sup>41</sup> Friedrichs und Vranken (2001, Seite 29)

2. Weltkrieg - Fordismus - eingegangen. Mark Painter und Joe Goodwin nennen in ihrer Definition von Fordismus insbesondere einen Arbeitsmarkt charakteristisch, auf dem Löhne durch Kollektivverhandlungen bestimmt und in Relation zu Produktivitätssteigerung gesetzt wurden. Zudem wurde erstmals Eigentum von Kontrolle in großen monopolistischen Unternehmen getrennt; große Teile der Industrie waren verstaatlicht. Schließlich stützten diese Umstände zusammen mit einem umfangreichen Kreditssystem und neuen Medien zur Bewerbung von Konsumgütern den Keynesianischen Wohlfahrtsstaat, so die Autoren<sup>42</sup>. Darin spielte jedoch auch Steuerung auf Stadtebene eine wesentliche Rolle: wichtige öffentliche Güter - beispielsweise Wohnen oder Infrastruktur - wurden auf dieser Ebene bereitgestellt.

Ab den 1970er Jahren begann sich das in der Nachkriegszeit erfolgreiche System zu verändern, wobei dieser Wandlungsprozess in den europäischen Staaten unterschiedlich weit fortgeschritten ist. Die aktuellen politischen und ökonomischen Entwicklungen werden in der Literatur als "postfordistisch"<sup>43</sup> bezeichnet; eine konkrete Abgrenzung und Definition ist jedoch (noch) nicht möglich. Bob Jessop stellt einige Hypothesen zu einem postfordistischen System auf: korporatistische Kollektivverhandlungen würden in Zukunft zu kostenintensiv und daher zunehmend durch Lohnverhandlungen innerhalb des Unternehmens und neue Formen der Wohlfahrt ersetzt. Der Arbeitsmarkt werde laut Jessop durch eine Polarisierung zwischen hoch- und nichtqualifizierten ArbeitnehmerInnen geprägt. Dem postfordistischen Staat komme vor allem die Rolle zu, ein geeignetes Klima für Innovationen zu schaffen und die Flexibilität am Arbeitsmarkt zu fördern. Steuerung fände eher auf lokaler Ebene statt und würde sich schrittweise von "Regieren" zu "Koordinieren" wandeln. Durch "Governance", dem Fördern von Netzwerken, Partnerschaften und neuen Formen von Zusammenarbeit soll eine große Bandbreite an AkteurInnen gleichsam durch Orchestrieren geleitet werden. Nach Fritz Scharpf würde hierarchische Koordination dabei durch die vielfältigen Abhängigkeitsbeziehungen, die einer ständigen Veränderung unterliegen, sowie neuartigen Interaktionen erschwert<sup>44</sup>.

Diese Vielfalt an AkteurInnen spiegelt sich in der Definition des Begriffs "Governance" von Cars et al. wieder:

"Mobilisation and management of collective action with respect to the qualities of services, opportunities and places in cities is diffused among an array of actors, in all kinds of institutional positions."<sup>45</sup>

Es gibt eine Reihe von Interpretationen, wie Mobilisierung und Management erreicht werden. Jon Pierre und Guy Peters unterscheiden zwischen struktureller und dynamischer Herangehensweise und zeigen, dass "Governance" einerseits als Phänomen, andererseits als analytisches Konzept definiert wird<sup>46</sup>. Rod Rhodes' Konzept der "self-governing networks"<sup>47</sup> positioniert Netzwerke in ihrer Funktion als Koordinatoren und Bereitsteller von Ressourcen als Alternative zu Märkten und Hierarchien. Ihr Grad an

<sup>42</sup> Painter und Goodwin (2000, Seite 34)

<sup>43</sup> Painter und Goodwin (2000, Seite 37)

<sup>44</sup> Scharpf (1992, Seite 11)

<sup>45</sup> Cars u. a. (2002a, Seite 11)

<sup>46</sup> Pierre und Peters (2000, Seite 14ff.)

<sup>47</sup> Rhodes (2000, Seite 61)

Organisation ist dabei so hoch, dass sie keiner Steuerung von außen bedürfen bzw. sich ihr verschließen.

Bei einer dynamischen Interpretation von "Governance" stehen weniger Strukturen als vielmehr Interaktionen im Vordergrund. Der Begriff "*steering*" kommt hier häufig zur Anwendung und verweist auf das "Lenken" des Staates durch Überzeugungsarbeit und Anregung zur Zusammenarbeit<sup>48</sup>.

In jeder Stadt laufen "Governance"-Prozesse aufgrund ihrer Geschichte, politischen Kultur und ihres Humankapitals anders ab. Nicht zuletzt kommt es auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Kooperationen an, ob und in welchem Grad sie zustande kommen<sup>49</sup>.

Veränderungen der Art des Regierens beeinflussten naturgemäß auch den in Kapitel 3.3. beschriebenen Wandel des Planungsverständnisses. So bedeutet "Governance" für die aktuelle Stadtplanung eine erhöhte Notwendigkeit, über Ziele, Strategien und Projekte mit einer Bandbreite von Beteiligten zu verhandeln.

#### 3.2.2 Kooperation - Koalition - Regime

Diese Wortfolge von Begriffen benennt mit steigender Intensität Zusammenarbeit zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

Als Regime wird in der Literatur die stärkste Verbindung zwischen Unternehmen und öffentlicher Hand bezeichnet. In Europa kaum zu finden, ist es in den USA ein häufiges Modell in der Stadtpolitik. Alan Harding geht in seiner Analyse der "*Urban Regimes*" in den Vereinigten Staaten so weit festzustellen, dass nordamerikanische Stadtpolitik ohne Regimes kaum denkbar wäre<sup>50</sup>.

"In order to achieve anything beyond straightforward statutory tasks, elected leaders need the support of other powerful interests, especially within the business community."<sup>51</sup>

Ein Regime basiert auf Eigeninteresse der jeweiligen AkteurInnen und funktioniert in hohem Maße durch informelle Verhandlungen. "*Tacit understandings*" spielen dabei eine wichtige Rolle: der Erfolg eines Regimes gründet u.a. in seinem langjährigen Bestehen und dem Vertrauen darauf, dass Vereinbarungen eingehalten werden. Es herrschen oft "*tacit*", also stillschweigende Übereinkünfte über die Art der Verhandlung und bestimmte Werte - Faktoren, die die politische Kultur einer Stadt oder eines Staates prägen. Wie bereits erwähnt, sind jedoch die Bedingungen für Kooperationen nicht überall gleich - Regimes wären aufgrund des nationalstaatlichen Einflusses in Europa nicht möglich, so Le Galès.

Die Grenze zu Koalitionen, wie sie auch in europäischen Städten geschlossen werden, ist jedoch fließend. Während diese in den USA ähnlich wie Regimes als selbstverständlicher Teil der Stadtpolitik mit dem Namen "growth coalitions" auftreten, so werden

---

<sup>48</sup> Stoker (2000, Seite 99)

<sup>49</sup> John und Cole (2000, Seite 82)

<sup>50</sup> Harding (2000, Seite 54f.)

<sup>51</sup> Harding (2000, Seite 54)

Koalitionen in Europa laut Gerry Stoker bewusst, manchmal gar künstlich kreiert. Wo öffentliche Maßnahmen und Strategien zunehmend zu Verhandlungsgegenständen werden, erweisen sich Koalitionen als geeignete Basis:

“...[to] blend capacities between governmental and non-governmental actors in order to achieve a governing task.”<sup>52</sup>

Koalitionen, öfter gebräuchlich in der Diktion *Partnerschaft*, werden jedoch auch kritisch beurteilt: So stellen Cars et al. die Frage in den Raum, wieso Partnerschaften *in* einer Stadt ohne weiteres die Kapazität hätten, *für* eine Stadt zu handeln<sup>53</sup>. Sie sprechen damit Legitimitätsprobleme an, die an späterer Stelle behandelt werden.

Erfolgreiche Kooperation - wie Ash Amin und Jerzy Hausner am Beispiel von Netzwerken zeigen<sup>54</sup> - bedürfe eines hohen Grades an Selbstorganisation und von allen Beteiligten akzeptierter Regeln. Zwischen staatlichen und nicht-staatlichen AkteurInnen müsse ein stabiles Gleichgewicht von Unabhängigkeit und Vernetzung bestehen.

Peter John und Alistair Cole schließen ihre Ausführungen zu dem Thema mit einem Appell an allgemeinen Pragmatismus: würden nur alle Interessensgruppen zu der Einsicht gelangen, dass es einer Zusammenarbeit bedarf, so könne man zu einer Einigung kommen<sup>55</sup>.

Doch ist es realistisch anzunehmen, dass Pragmatismus AkteurInnen in der Stadt in ihren Handlungen leiten könnte?

### 3.2.3 Macht in der Stadtpolitik

Es ist zu einem wesentlichen Teil Macht, die menschlichem Zusammenspiel jeglicher Art zugrunde liegt. Hat A über B Macht, so ist er in der Lage, B etwas machen zu lassen, was dieser sonst nicht tun würde - so definieren Christopher Ham und Michael Hill in Anlehnung an Max Weber Macht<sup>56</sup>. Weiterführende Theorien fügen dieser ersten Dimension des offenen Konflikts über bestimmte Themen zunächst eine Ebene des “*nondecision-making*” zu: Themen werden solcherart unterdrückt, dass sie zu keinem Zeitpunkt zur Diskussion stehen<sup>57</sup>. Schließlich beschreibt Stewart Clegg, dass innerhalb von Organisationen oder Gesellschaften ein allumfassendes “System der Dominierung” herrschen kann, in dem Werthaltungen, Interessen und Präferenzen manipuliert werden<sup>58</sup>.

Welche Relevanz Machttheorien für Planungsprozesse haben, beschreibt Bent Flyvberg anhand von Lehren, die er bei einem Projekt zu Verkehrsplanung in Aalborg<sup>59</sup> gezogen hat.

---

<sup>52</sup> Stoker (2000, Seite 96)

<sup>53</sup> Cars u. a. (2002a, Seite 19)

<sup>54</sup> Amin und Hausner (1997, Seite 13)

<sup>55</sup> John und Cole (2000, Seite 86)

<sup>56</sup> Ham und Hill (1993, Seite 66)

<sup>57</sup> Bachrach & Baratz, zitiert in: Ham und Hill (1993, Seite 66)

<sup>58</sup> Clegg, zitiert in: Ham und Hill (1993, Seite 72)

<sup>59</sup> Flyvberg (2003, Seite 318ff)

“Institutions that were supposed to represent what they themselves call the ‘public interest’ were revealed to be deeply embedded in the hidden exercise of power and the protection of special interests.”<sup>60</sup>

Flyvberg stellt einige für die Stadtpolitik bedeutende Hypothesen auf; die wesentlichsten werden hier wiedergegeben.

Macht definiert Realität, insofern sie Einfluss auf und Gestaltungskraft über physische Gestalt, Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft hat.

Die oben erwähnte und in der Stadtpolitik oft eingeforderte Rationalität tritt selten auf, zumal Kommunikation stark durch Verteidigen des Eigeninteresses geprägt wird. Anstelle rationaler Argumentation sieht Flyvberg vielmehr Eloquenz, versteckte Kontrolle, Charisma und Abhängigkeitsverhältnisse entscheidend für Kommunikation. Mithilfe von Macht wird aus Rationalität *“Realrationalität”*<sup>61</sup> (Flyvberg), eine eigene Interpretation der Realität. Während in der Öffentlichkeit rational über Themen diskutiert wird, so findet der wichtige Teil der Entscheidungsprozesse abseits der Öffentlichkeit statt - hier dominieren Macht und Realrationalität.

Flyvbergs Erfahrungen im Aalberg-Projekt zufolge scheint die Ausübung von Macht effektiver zu sein als der Ruf nach Objektivität, Fakten oder Rationalität. So beobachtete er während des Planungsprozesses, dass private AkteurInnen mit den Strukturen der Macht weit besser vertraut sind als die öffentliche Hand:

“[Business] created a semi-institutionalized position for itself with more optitude to influence government rationality than was found with democratically elected bodies of government.”<sup>62</sup>

Gegenwärtige Machtkonstellationen wären zu einem großen Teil auf die Vergangenheit zurückzuführen, so Flyvberg. Wenngleich gewisse Strukturen, Werte und Verhaltensweisen in der prä-demokratischen Ära gründen, so sind es insbesondere die auf den 2. Weltkrieg folgenden Jahrzehnte des korporatistischen Wohlfahrtsstaates, die Machtstrukturen in der Gegenwart prägen.

#### 3.2.4 Öffentlich-private Kooperation und Demokratie

Je weniger gewählte - und damit vom Volk legitimierte - AkteurInnen tatsächlich Entscheidungen über öffentliche Güter und Leistungen treffen, desto gefährdeter sind demokratische Grundsätze: wer garantiert, dass alle AkteurInnen im öffentlichen Interesse handeln? Was geschieht in Verhandlungen “hinter verschlossenen Türen”?

Tatsächlich werfen “Governance”-Theorien ein Paradoxon auf, indem sie einerseits eine Öffnung der Stadtpolitik für eine größere Bandbreite an gesellschaftlichen Gruppen benennen, gleichzeitig Steuerungsprozesse aber in der Praxis oft elitär und unzugänglich ablaufen. Aber, so stellen Ingemar Elander und Maurice Blanc in der gegenwärtigen

---

<sup>60</sup> Flyvberg (2003, Seite 318)

<sup>61</sup> Flyvberg verwendet in Anlehnung an Nietzsche den deutschen Begriff “Realrationalität” in Kontrast zu “formal rationality”.

<sup>62</sup> Flyvberg (2003, Seite 323)

demokratiepolitischen Auseinandersetzung die Frage, gab es denn jemals *“a democratic paradise where citizens were in full control of their representatives”*<sup>63</sup>?

Der Charakter neuartiger Konstellationen zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft stellt demokratische Werte in Frage. So sind Strategien von Partnerschaften oft nicht mit übergeordneten politischen Zielen abgestimmt und Kontrollmöglichkeiten sind kaum vorhanden. Trotz der prinzipiellen Option zur Partizipation für alle seien es laut Elander und Blanc insbesondere *“established corporate interests and strong bureaucrats”*, die einen erleichterten Zugang zu Netzwerken hätten<sup>64</sup>.

Rhodes beschreibt, dass Entscheidungen über öffentliche Güter und Budgets oft verschleiert werden, da die Träger dieser Entscheidungen weder im Vorhinein durch Wahl dazu legitimiert werden noch später dafür durch Ab-Wahl zur Verantwortung gezogen werden können. Lokale Behörden würden dadurch aufgeweicht, amtliche Verantwortlichkeit sei mit der Schaffung halbstaatlicher Agenturen eingeschränkt und die Bedeutung nicht-gewählter zweckorientierter Körperschaften steige<sup>65</sup>.

Elander und Blanc verweisen auf die Tugenden der Bürokratie, die mit der Veränderung verloren gingen<sup>66</sup>: die Administration stand für eine gewisse Kontinuität, die über politische Wahlperioden hinausreichte. Dafür könne in der gegenwärtigen Situation zersplitterter und verstreuter Verwaltungseinheiten, die auf unterschiedliche Weise mit nicht-öffentlichen Partnern verbunden sind, niemand garantieren. Hinzu komme nach den Autoren ein gewisser Verlust an Bodenhaftung: die Administration habe regen Kontakt mit der Bevölkerung gepflegt und so einerseits um Präferenzen und Bedürfnisse gewusst, andererseits aber auch Werte zu vermitteln vermocht. Es sei nicht zuletzt diese Rolle als Bereitstellerin gesellschaftlicher Werte und Normen, die stark ins Wanken geraten sei.

Nach Gerry Stoker befindet sich Stadtpolitik gegenwärtig oft auf einem gefährlichen Grat: ohne Rückhalt der Bevölkerung sind politische Strategien wertlos und Stoker beobachtet in Europa seitens der Bevölkerung Reserviertheit gegenüber privat-öffentlichen Bündnissen<sup>67</sup>. In der Wissenschaft wird daher oft eine stärkere Einbeziehung der Öffentlichkeit eingefordert - sei es durch eine Renaissance des in der nordamerikanischen Planungstheorie der 1960er Jahre populär gewordenen *“advocacy planning”*<sup>68</sup> oder durch aktive Teilnahme der Bevölkerung. Ersteres würde PlanerInnen eine wichtige Rolle zuteilen, da sie zu Übersetzung, Anwaltschaft und Ermächtigung aufgefordert wären; letzteres bedürfe geeigneter Foren zur Kommunikation. Dies alles müsse dem Zwecke dienen, privat-öffentliches Zusammenspiel zu einer *“legitimised practice”* zu machen, transparent und gerecht genug, um von der Bevölkerung akzeptiert zu werden<sup>69</sup>. Die Zivilgesellschaft spielt demnach sowohl eine passive als auch eine aktive Rolle in der zukünftigen Stadtpolitik: gelingt es, Mechanismen zu entwickeln, die es ihr ermöglichen, durch Transparenz und Kontrolle Verhandlungsprozesse zu verfolgen? Welcher Art müssten

<sup>63</sup> Elander und Blanc (2001, Seite 117)

<sup>64</sup> Elander und Blanc (2001, Seite 108)

<sup>65</sup> Rhodes (2000, Seite 76)

<sup>66</sup> Elander und Blanc (2001, Seite 109)

<sup>67</sup> Stoker (2000, Seite 48)

<sup>68</sup> Davidoff (2003, Seite 210ff.)

<sup>69</sup> Lorrain (2000, Seite 171)



diese sein? Sind rechtliche Instrumente ein geeignetes Mittel, auch zivilgesellschaftlichen AkteurInnen Eintritt "hinter verschlossene Türen" zu verschaffen?

WissenschaftlerInnen, die dem Konzept der "*Deliberative Democracy*" folgen, sehen in den Veränderungen von "Government" zu "Governance" auch ein Potenzial für die Demokratie, indem die aufkommenden Strukturen und Prozesse Austausch zwischen Administration und Zivilgesellschaft fördern können:

"[The] move from government to governance does not have to end in a technocratic cul de sac, but instead suggests a potential for democratization through democratic policy discourse."<sup>70</sup>

Die Konzeption von Demokratie, auf die in diesem Zitat von Douglas Torgerson Bezug genommen wird, unterscheidet sich dabei von liberaler Demokratie; diese stellt Wahlen in den Vordergrund - öffentliche Interessen werden von RepräsentantInnen vertreten. Das Konzept der "*deliberative*" oder "*discursive democracy*" verfechte hingegen "*unequivocally [...] an active citizenry*"<sup>71</sup>, so Torgerson in Anlehnung an Jürgen Habermas und John Dryzek. Dabei solle sich - unter anderem durch Partizipation, Kommunikation und Fokus auf zivilgesellschaftliche Institutionen - die Art des oben erwähnten "*policy discourse*" von "*technocratic*" zu "*reflexive*" wandeln; die Öffentlichkeit würde in Folge an dem Prozess des "*polycymaking*" teilhaben und "Governance" wäre nicht mehr auf eine offizielle Elite begrenzt. Um die Veränderungen zu verdeutlichen, verwendet Torgerson ein Bild:

"Imagine the world turned around so that policy discourse is a central preoccupation of citizens while experts are on the outside looking in. Although fantastic, this reversed image serves to bring into view the possibility of a closer relationship between policy discourse and the sphere of public discourse. This does not mean that the two necessarily become the same, but we are placed in a better position to understand and strengthen precise connections as part of a project of enhancing democracy."<sup>72</sup>

Um demokratisch zu sein, benötige die "*network society*" nach Torgerson jedoch gestaltende Rahmenbedingungen. Diese würden nicht nur Zusammenarbeit und Koordination ermöglichen, sondern auch "*democratic action that confronted and challenged oligarchical relationships, defining them as the central problem in public discourse and demanding a further democratization of policy discourse.*"<sup>73</sup>

Torgerson führt die Argumentation einiger PolitikwissenschaftlerInnen für einen "*policy dialogue*" nicht auf einen demokratischen Idealismus, sondern eine dringende Notwendigkeit angesichts der "*dysfunctions that particularly arise from [advanced industrial society's] incapacity to cope adequately with complexity*"<sup>74</sup> zurück.

---

<sup>70</sup> Torgerson (2003, Seite 115)

<sup>71</sup> Torgerson (2003, Seite 115)

<sup>72</sup> Torgerson (2003, Seite 122)

<sup>73</sup> Torgerson (2003, Seite 137)

<sup>74</sup> Torgerson (2003, Seite 125)

Auch Eva Sørensen und Jacob Torfing wenden sich in ihrem Essay *“Making Governance Networks Democratic”*<sup>75</sup> DemokratietheoretikerInnen zu, die Potenziale und Gefahren von Governance-Strukturen für die Demokratie benennen. Ohne konkret auf die Merkmale unterschiedlicher post-liberaler Demokratietheorien einzugehen, seien im Folgenden einige generelle Schlussfolgerungen der AutorInnen aufgezeigt.

Potenzielle Vorteile werden zunächst im Wesen von “Governance”-Netzwerken gesehen, das als *“link between top-down representative democracy and bottom-up self-governing democracy”* dienen könnte. Zudem stellen diese Strukturen ein potenzielles Medium dar, über Identität und Werte übereinzukommen und durch Vertrauen *“antagonistic into agonistic sentiments”* zu verwandeln. Die AutorInnen sehen auch die politische Arena durch zusätzliche Orte des Diskurses erweitert. Letztgenanntes Potenzial kann jedoch auch als Gefahr betrachtet werden, wenn die Struktur eines Netzwerks die Meinungsvielfalt einengt.

Um diese Potenziale auszuschöpfen und eingangs erwähnte Gefahren einzuschränken, beschreiben Sørensen und Jacob verschiedene Arten von *“Meta-Governance”*, die steuernd wirken sollen. Ein institutioneller Rahmen soll Spielregeln für Kooperation festlegen und Anreize dafür bieten; gezielte Allokation von Ressourcen *“can be used strategically to balance power within or between networks or to make actors who are potentially threatened by exclusion more interesting to network with for other actors”*.

## 3.3 Veränderungen des Planungsverständnisses

“Its context is the dilemma faced by all those committed to planning as a democratic enterprise aimed at promoting social justice and environmental sustainability.”<sup>76</sup>

Diese von Patsy Healey beschriebene Grundproblematik von Planung in der Gegenwart leitet ihren Essay über die Theorie der *“Communicative Rationality”* ein. Im Folgenden soll dargestellt werden, wie sich das Planungsverständnis im Laufe des 20. Jahrhunderts - in den USA wie in Europa - geändert hat und welche Modelle den theoretischen Diskurs geprägt haben.

### 3.3.1 Die Idee der Planung

Um die Rolle der Planung zu erklären, verweist Fritz Scharpf zunächst auf die Politik:

“Ausgangsproblem der Politik ist die Möglichkeit kollektiven Handelns bei nicht voraussetzendem Konsens. Diese Möglichkeit ist nicht sogleich auf den Modus der Herstellung bindender Entscheidungen zu reduzieren; gemeinsames Handeln kann durch unerzwungene Solidarität, durch Bargaining, durch Einfluß, Macht oder Zwang von Fall zu Fall ermöglicht werden [...]. Jedoch werden der Anwendungsbereich und die Wirksamkeit kollektiven Handelns durch die institutionalisierte Möglichkeit bindender

---

<sup>75</sup> Sørensen und Torfing (2004)

<sup>76</sup> Healey (1993, Seite 233)

Entscheidungen, für die Gehorsam im allgemeinen erwartet werden kann, außerordentlich erweitert.”<sup>77</sup>

Planung stelle dabei eine Möglichkeit dar, einzelne Handlungen im Vorhinein zu koordinieren und über längere Zeit zu steuern. “*It centers on the challenge of finding ways in which citizens acting together can manage their collective concerns with respect to the sharing of time and space*”<sup>78</sup>, so auch Healey in Anlehnung an John Friedmann, der Planung explizit in den Kontext von Demokratie und Moderne stellt. Nach Scharpf könne Planung unterschiedlich weit reichen und entweder eine “*Programmierung und Steuerung der Durchführung festliegender Handlungsalternativen*”<sup>79</sup> bedeuten oder bereits den Auswahlprozess der Handlungsmöglichkeiten sowie die Phase der Problemerkennung selbst beinhalten; (auf verschiedene planungstheoretische Modelle wird später eingegangen).

Um zunächst die Relevanz von Planung zu klären, werden im Folgenden einige Argumente wiedergegeben, die Richard E. Klosterman in seinem Essay “*Arguments For and Against Planning*”<sup>80</sup> zusammenfasst. Er unterscheidet darin vier Gruppen von Argumenten - ökonomische, pluralistische, traditionelle und marxistische -, wobei insbesondere erst- und letztgenannte in der Auseinandersetzung zwischen BefürworterInnen des freien Marktes als Regulativ und denjenigen, die staatliche Steuerung verteidigen, begründet sind.

**Ökonomische Argumente** für Planung basieren laut Klosterman auf der Feststellung, dass es keinen perfekten Markt gibt und daher der Staat eingreifen muss, wo der Markt versagt. Ein perfekter Markt hätte als Folge der Wettbewerbsfähigkeit der Privatwirtschaft eine Pareto-effiziente Allokation der Güter zur Folge; kein Individuum wäre also durch den Vorteil eines anderen schlechter gestellt. Tatsächlich versagt jedoch der Markt an einigen Stellen, wobei es sich dabei vor allem um öffentliche Güter wie Infrastruktur und externe Effekte privaten oder privatwirtschaftlichen Handelns handelt. Nun sei es - den ökonomischen Argumenten für Planung folgend - Aufgabe des Staates, diese Marktfehler zu kompensieren. Mit “*indicative planning*” (Klosterman), demographischen und wirtschaftlichen Prognosen sowie “*urban information systems*”, solle dem Informationsdefizit der AkteurInnen im freien Markt entgegengewirkt werden. Weiters müssten durch Verkehrs-, Umwelt- und Entwicklungsplanung öffentliche Güter bereitgestellt werden. Negativen externen Effekten sollte laut dieser Argumentationslinie mit Instrumenten wie Flächenwidmung und Programmen wie Stadterneuerung vorgebeugt werden. Die Planung sozialer Güter wie etwa Gesundheit und Wohnen soll schließlich die Ungleichheit in der Verteilung kompensieren.

Klosterman zeigt, dass diese klassischen Argumente in den 1960er und 1970er Jahren zunehmend kritisiert wurden, zu paternalistisch und ausschließend zu sein. **Pluralistische Argumente** standen nun im Vordergrund, die analog zum Wettbewerb der Unternehmen einen Wettbewerb zwischen sozialen Gruppen sehen, der entscheidet, welche Themen den politischen Diskurs prägen. Anstelle hierarchischer, staatlicher

---

<sup>77</sup> Scharpf (1973, Seite 33)

<sup>78</sup> Healey (1993, Seite 234)

<sup>79</sup> Scharpf (1973, Seite 46)

<sup>80</sup> Klosterman (2003, Seite 86ff.)

Bürokratie sollte der politische Verhandlungsprozess über Allokation und Verteilung entscheiden - dem Staat fiele so lediglich die Rolle zu, einen Rahmen für diese Prozesse zu setzen und Beschlüsse zu ratifizieren. Ähnlich der Situation auf einem Markt sei auch das pluralistische Modell mangelhaft, da einige Individuen besseren Zugang zu politischen EntscheidungsträgerInnen hätten als andere - allzu oft seien es *“corporate and business leaders whose cooperation is essential for government’s efforts to maintain full employment and secure stable growth”*<sup>81</sup>, so Klosterman.

Die von Klosterman als “traditionell” bezeichneten Argumente - auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen wird - beziehen sich auf den Ursprung der heute üblichen Planung, als es notwendig wurde, Instrumente zu finden, um den Lebensstandard durch Eingriffe in die physische Gestalt der Umwelt und durch Effizienzsteigerung öffentlicher Leistungen anzuheben. Die zuletzt genannten marxistischen Argumente bezeichnen zentrale Planung und Koordination als optimale Lösung, gesellschaftliche Wohlfahrt zu erreichen - dies sei jedoch nur auf dem Wege einer radikalen Reform der Gesellschaft möglich.

#### 3.3.2 Verschiedene Ansätze zum Wandel des Planungsverständnisses

Wie schon bei der Darstellung pluralistischer Argumente für die Planung angedeutet, wandelte sich das Planungsverständnis im Laufe des 20. Jahrhunderts; diese Veränderungen sollen in Folge näher erläutert werden.

Gerd Albers entwickelte Ende der 1960er Jahre eine Typologie von drei einander ablösenden *“Phasen der Entwicklungsgeschichte der räumlichen Planung”*<sup>82</sup>: die erste - im 19. Jahrhundert bis zur Jahrhundertwende - sei zunächst vom Entstehen der Stadtplanung gezeichnet gewesen, die durch die Verstädterung dringend notwendig geworden sei. Dabei habe es sich nicht nur um technische und hygienische Innovationen gehandelt, sondern auch um *“das Verlangen nach sichtbarer Ordnung”*<sup>83</sup> - ästhetische Gesichtspunkte, so Albers. Schließlich habe der Bevölkerungsdruck eine Auseinandersetzung mit Stadterweiterung notwendig gemacht; auf der Suche nach der idealen Gestaltung neuen Raumes kamen unterschiedliche utopistische Konzepte - wie etwa Ebenezer Howards Gartenstadtidee - auf. Diese Suche nach dem *“Idealplan”* wurde nach Albers durch ein zunehmendes Interesse an den Ursachen und Zusammenhängen verschiedener Faktoren in der zweiten Phase abgelöst. Im Zuge dieser *“Auffangplanung”* oder *“Anpassungsplanung”* sei eine gründliche Bestandsaufnahme als wichtig erachtet worden, die durch eine anschließende Analyse zu einem *“elastischen räumlichen Rahmen für die Entwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft”*<sup>84</sup> führen sollte. Diese Phase, die - pointiert ausgedrückt - durch Planungsbegeisterung gekennzeichnet war, wurde nach dem Ende des *“Fortschrittsglaubens”* und *“einem neuen Bewusstsein für die Rolle der so genannten ‘Betroffenen’ ”*<sup>85</sup> von der *“Entwicklungsplanung”* abgelöst; diese sollte ein Bewusstsein für die Komplexität des Systems von Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft reflektieren.

---

<sup>81</sup> Klosterman (2003, Seite 92)

<sup>82</sup> Albers (1969, Seite 10)

<sup>83</sup> Albers (1969, Seite 11)

<sup>84</sup> Albers (1969, Seite 12)

<sup>85</sup> Kilper und Zibell (2005, Seite 171)

Klaus Selle erklärte in Reaktion auf Albers, dass die Phasen wie Stufen aufeinander lägen und nicht voneinander abgelöst würden<sup>86</sup>. Zudem erweiterte er Albers' Modell um eine weitere Stufe der *"Perspektivplanung"*: seit den 1970er Jahren sei die Bandbreite der AkteurInnen in der Stadtplanung erweitert worden, was die Rolle der PlanerInnen von Fachleuten zu MediatorInnen verschoben hätte. Zudem hätte die neue Planungskultur auch eine maßstäbliche Änderung von großflächigen Programmen hin zu Einzelprojekten bedeutet.

Obwohl Albers und Selle ihre Modelle auf Deutschland - bzw. vor 1989 auf die BRD - beziehen, ist auch in anderen europäischen Großstädten eine analoge Entwicklung zu beobachten, wie Walter Matznetter am Beispiel von Wien beschreibt<sup>87</sup>.

In der US-amerikanischen Literatur wird der Wandel des Planungsverständnisses insbesondere im Kontext des Wandels von *"modernity"* zu *"postmodernity"* gesehen<sup>88</sup>. In einer kritischen Betrachtung des *"scientific reason [...] - logic coupled with scientifically constructed empirical knowledge"*<sup>89</sup> wurde Planung seitens der staatlichen Bürokratie und deren *"rationalizing power"*<sup>90</sup> abgelehnt; diese würde moralische und ästhetische Diskurse verdrängen. Beth Moore Milroy sieht vier Eigenschaften, die die postmodernistische Kritik an der Moderne charakterisieren: diese sei *"deconstructive"*, da sie von konventionellen Ideen Abstand nähme und hinterfrage, wem seine Autorität nutze. Darüber hinaus sei sie *"antifoundationalist"*, da sie universelle Gesetze ablehnt, *"nondualistic"*, indem sie Dualismen wie Subjektivität-Objektivität für ungültig erklärt und *"encouraging of plurality and difference"*<sup>91</sup>.

Auch Robert A. Beauregard beschreibt, dass die Planung der Moderne von den 1960er und 1970er Jahren an im planungstheoretischen Diskurs infrage gestellt wurde, weil zunehmend *"hypermobile capital, concentration of advanced services, juxtaposition of vast wealth and extreme poverty, [...]"*<sup>92</sup> die Realität veränderten. Nach Beauregard sei darauffolgend Planung in einzelne Fachbereiche aufgeteilt worden, die oft nicht mehr in ein *"broader framework of urban development, a basic tenet of modernist planning"*<sup>93</sup>, passten. Planen sei zu einer Verhandlungssache geworden, die verstärkt ökonomischen Interessen unterliege:

"Thus, planners are not able to keep a critical distance. Economic development is so highly valued by elected officials that planners, even if they were not to share this ideology of growth, would find it difficult, if not impossible, to oppose the state's complicity."<sup>94</sup>

Die Planungstheorie stand, so Beauregard, nach dem Wechsel zu *"post-modernity"* vor dem Ende starker ideologischer Auseinandersetzungen; andere Themen wie *"planning*

---

<sup>86</sup> Selle (1995, Seite 237)

<sup>87</sup> Matznetter (2005, Seite 61)

<sup>88</sup> Beauregard (2003, Seite 108ff.)

<sup>89</sup> Healey (1993, Seite 253)

<sup>90</sup> Healey (1993, Seite 253)

<sup>91</sup> Moore Milroy, zitiert in: Healey (1993, Seite 235, 236)

<sup>92</sup> Beauregard (2003, Seite 108)

<sup>93</sup> Beauregard (2003, Seite 115)

<sup>94</sup> Beauregard (2003, Seite 114)

*process, decision making, policy making*<sup>95</sup>, die aus seiner Sicht eine Entfernung von praktizierenden PlanerInnen bedeuteten, seien in den Vordergrund getreten.

### 3.3.3 Aktuelle Planungsmodelle

Susan Fainstein zeigt in ihrem Essay *“New Directions in Planning Theory”*<sup>96</sup> drei Modelle, die ihrer Meinung nach gegenwärtig die wissenschaftliche Diskussion in der Planungstheorie dominieren: sie unterscheiden sich in ihrem jeweiligen Schwerpunkt auf den Planungsprozess oder die Planungsergebnisse. Alle drei Modelle wurden jedoch als Reaktion auf das oben beschriebene rationale Planungsmodell nach den 1960er Jahren entwickelt.

Das *“Communicative Model”* bezieht sich auf Jürgen Habermas' Theorie der *“communicative rationality”*, indem es erklärt, dass nicht - wie bisher - Individuen entscheiden sollten, die ihr Handeln aus Logik und wissenschaftlichen Erkenntnissen ableiten. Da alles Wissen sozial konstruiert sei, sollte vielmehr *“an intersubjective effort at mutual understanding”*<sup>97</sup> zu Entscheidungen führen: *“Knowledge for action, principles of action, and ways of acting are actively constituted by the members of an intercommunicating community situated in the particularities of time and space”*<sup>98</sup>, so Healey. Sie leitet daraus ab, dass dieses Planungsmodell es erwähnter *“community”* ermöglichen würde, nach einer Verhandlung die Planung bewusst auszuwählen. Dem Planer/ Der Planerin falle die Aufgabe zu, zwischen den Beteiligten zu vermitteln. Moralische und ästhetische Aspekte würden insofern in die Verhandlung miteinfließen, weil *“our intersubjective practical reasoning”*<sup>99</sup> aus unserem Wissen und unserer Interpretation von Technik, Moral und Ästhetik schöpft. Bestimmte Kriterien (Verständlichkeit, Legitimität, Integrität, Wahrheit) sollten dabei sicherstellen, dass die Ergebnisse des Verhandlungsprozesses nicht wieder zu einem Konsens würden, der zukünftige Verhandlungen dominiert.

Das vielbesprochene Modell wird jedoch zum Teil wegen seiner scheinbaren Naivität kritisiert:

“...its proponents seem to forget the economic and social forces that produce endemic social conflict and domination by the powerful. There is the assumption that if only people were reasonable, deep structural conflict would melt away.”<sup>100</sup>

Im zweiten, von Fainstein vorgestellten Modell - *“New Urbanism”* - wird ein anderes Mittel zur Erreichung des Zieles, die Lebensqualität der Menschen in einer Stadt zu verbessern, gewählt: die Konzentration auf die physische Gestalt des Ortes, die neben dem ästhetischen Wert ein überschaubares soziales Gefüge (*“community”*) schaffen soll, das Interaktion möglich macht. Laut Fainstein würde dieses - insbesondere von ArchitektInnen und JournalistInnen entwickelte - Modell von PlanungstheoretikerInnen abgelehnt,

---

<sup>95</sup> Beauregard (2003, Seite 118)

<sup>96</sup> Fainstein (2003, Seite 173ff.)

<sup>97</sup> Healey (1993, Seite 239)

<sup>98</sup> Healey (1993, Seite 238)

<sup>99</sup> Healey (1993, Seite 238)

<sup>100</sup> Fainstein (2003, Seite 176)

indem diese auf den Glauben an physische Gestalt verweisen und den Elitismus des “New Urbanism” angreifen.

Fainstein selbst spricht sich für das dritte Modell, die “Just City”, aus. Der zentralisierte Wohlfahrtsstaat soll hier ersetzt werden durch “a more pluralistic, cooperative, and decentralized form of welfare provision”<sup>101</sup>. Elementare Bestandteile sind Partizipation durch “urban social movements”<sup>102</sup> und Vertrauen, dass derartige Organisationen Strategien, die in Übereinkunft gefunden wurden, auch umsetzen.

Die oben beschriebenen Modelle werden insbesondere in der angloamerikanischen Literatur diskutiert; ähnliche Themen finden sich jedoch auch in europäischen Auseinandersetzungen. So beobachtet Ursula Stein in Deutschland eine “neue Planungskultur”<sup>103</sup>, die neben einer “[stärkeren] Verschränkung von schrittweiser Planung und Umsetzung”<sup>104</sup> auch eine Verbreitung der AkteurInnenvielfalt bedeute. Lernprozesse seitens der PlanerInnen erhielten größere Bedeutung und zwischen FachplanerInnen und anderen Beteiligten würde stärker kooperiert, so Stein. Auch Arthur Benz, Fritz W. Scharpf und Reinhard Zintl sahen in ihrer Studie über norddeutsche Bundesländer<sup>105</sup> ihre These bestätigt, dass in modernen Gesellschaften nicht alles durch Markt und Hierarchien gestaltet werde, sondern dass es oft Verhandlungen seien, die über konkrete politische Ausgestaltungen entscheiden.

---

<sup>101</sup> Fainstein (2003, Seite 119)

<sup>102</sup> Fainstein (2003, Seite 186ff.)

<sup>103</sup> Stein (1995, Seite 393)

<sup>104</sup> Stein (1995, Seite 393)

<sup>105</sup> Benz, Scharpf, Zintl zitiert in: Scharpf (1992, Seite 195ff.)

## 4 Värtan/Frihamnen: Nutzungsänderungen in Stockholms Hafen

Die in Kapitel 3 angesprochenen Thesen über aktuelle Entwicklungen in Stadtpolitik und -planung sowie im Speziellen über die Interaktion zwischen einer Stadt und einem öffentlichen Unternehmen als ihrem Verhandlungspartner sollen nun am Beispiel des Stockholmer Hafens untersucht werden.

Dabei werden zunächst der nationale und der lokale Kontext erläutert, um feststellen zu können, inwiefern politische, ökonomische und soziale Strukturen und Prozesse der Vergangenheit die gegenwärtige Situation beeinflussen (4.1.1., 4.1.2.). Ein kurzer Abriss der Planungsgeschichte Stockholms soll den internationalen Vergleich der Stadt ermöglichen (4.1.3.).

Das Fallbeispiel der Nutzungsänderungen im Stockholmer Hafen *Värtan/Frihamnen* wird zunächst kurz beschrieben (4.2.1.), um anschließend anhand der geführten Interviews zu untersuchen, ob es sich bei der Kooperation nach Guy Peters' Kriterien (siehe 3.1.3.) um eine Partnerschaft handelt, welche AkteurInnen darüber hinaus an dem Projekt beteiligt sind und welche Interessen diese verfolgen (4.2.2.). Schließlich werden formale Handlungsalternativen und informelle Verhaltensweisen der einzelnen AkteurInnen gezeigt, um festzustellen, welche Mittel diese ergreifen, um ihren Interessen nachzukommen (4.2.3.).

### 4.1 Politische, ökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen

Schweden wird von Politik und Wissenschaft oft als wegweisend oder idealtypisch in Ökonomie, Politik, Planung und gesellschaftlichen Entwicklungen dargestellt<sup>1</sup>. Auch SchwedInnen selbst rezipieren ihr Land laut Åke Daun ähnlich:

“But Swedes regard their country as more advanced - another definition of modernity - closer to ideals of human rights, social and economic equality, emancipation of women, social security, social enlightenment, rational thinking, willingness to compromise, and peace endeavours.”<sup>2</sup>

Gleichzeitig hatte Schweden in den 1990er Jahren eine - im europäischen Vergleich - große Wirtschaftskrise zu bewältigen<sup>3</sup> und sind heute in schwedischen Großstädten wie in anderen Städten Europas und Nordamerikas Segregationsprozesse zu beobachten<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Åke Daun (1999, Seite 32)

<sup>2</sup> Åke Daun (1999, Seite 32)

<sup>3</sup> Khakee und Low (1999, Seite 40)

<sup>4</sup> Nyström (1997, Seite 26)



Entspricht das Bild der Realität? Ob der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat noch immer wegweisend in Planungskultur und politischer Praxis ist, soll im Folgenden untersucht werden.

#### 4.1.1 Stockholm im nationalen und internationalen Kontext

Mit einer Gesamtbevölkerung von 8,9 Mill.<sup>5</sup> ist Schweden - bei einer ungleich größeren Flächenausdehnung - ähnlich wie Österreich dünn besiedelt; der Großteil der Menschen wohnt in Städten, allein ein Fünftel in Stockholm (ca. 1,8 Mill. im Großraum). Die Stadt hat zwar innerhalb Schwedens als Hauptstadt und Wirtschaftsmetropole eine herausragende Position, befindet sich jedoch - anders als in der österreichischen Städtehierarchie - in traditioneller Konkurrenz zur zweitgrößten Stadt Göteborg, die gleichzeitig die bedeutendere Hafenstadt ist. Einst auch wichtiger Industriestandort (siehe unten), verlagerten schwedische Unternehmen bereits früh ihre Produktion; heute basiert Stockholms Wirtschaft insbesondere auf Forschung und Entwicklung in Hochtechnologie und wichtigen unternehmensnahen Dienstleistungen (74 Prozent [2004] des Bruttoinlandsprodukts der Stadt werden vom Dienstleistungssektor erwirtschaftet)<sup>6</sup>. Das selbstständige Steuerrecht der Kommunen und insbesondere der relativ hohe Anteil von stadt eigenem Eigentum an Boden begründen die Finanzkraft der Stadt.

Zudem ist Stockholm einerseits Gemeinde (*kommun*), als auch, unter geographisch etwas weiter gefassten Grenzen, Provinz (*län*). Gemeinden wird in der schwedischen Verfassung eine äußerst starke Position zugeteilt: *“Dem Grundgesetz über die Regierungsform entsprechend beruht die schwedische Demokratie auf dem repräsentativen Parlamentarismus und auf der kommunalen Selbstverwaltung.”*<sup>7</sup> Diese Position hat durch das oben erwähnte Recht, selbst Steuern einzuheben, auch in der Realpolitik Bestand<sup>8</sup>. Zudem haben Gemeinden das sog. “Planungsmonopol” (*planmonopolet*) inne und können damit über Nutzung von Land und Wasser innerhalb der kommunalen Grenzen entscheiden. Darüber hinaus müssen Gemeinden auch einen großen Teil der Verwaltung und Bereitstellung öffentlicher Güter bewältigen: *“Scandinavian municipalities [are] built around the organisation of social and public services”*<sup>9</sup>, so Arnaldo Bagnasco und Patrick Le Galès.

In einem globalökonomischen Kontext zeigt Stockholm einen in Relation zu seiner Größe herausragenden Rang: Peter J. Taylor, D.R.F. Walker und J.V. Beaverstock identifizierten 2002 *“World Cities”*<sup>10</sup>, indem sie nach den Standorten von service-orientierten Firmen bzw. ihren Tochtergesellschaften suchten. Alle Städte wurden nach der Anzahl an Tochtergesellschaften und der Anzahl der verschiedenen Sektoren, in denen diese Firmen vertreten sind, gereiht und in Folge in vier Gruppen eingeteilt: während London, New York oder Frankfurt in der ersten Gruppe der *“Alpha World Cities”* und Moskau

---

<sup>5</sup> Statistiska Centralbyrån. <http://www.scb.se> am 28.1.2006

<sup>6</sup> Statistiska Centralbyrån. <http://www.scb.se> am 28.1.2006

<sup>7</sup> Nordregio (2001, Seite 13)

<sup>8</sup> Larsson (1995, Seite 20ff.)

<sup>9</sup> Bagnasco und Galès (2000, Seite 27)

<sup>10</sup> Taylor u. a. (2002, Seite 100)

und Brüssel bei “Beta World Cities” vertreten sind, so scheint Stockholm bereits in der dritten Gruppe der “Gamma World Cities” auf einer Ebene mit Berlin oder Budapest auf. Wien wird in der fünften Gruppe genannt, “having evidence of world city formation processes but the evidence is not strong enough to really call them world cities.”

Auch in einer weiteren Reihung von “Global Cities”<sup>11</sup> nach wichtigen unternehmensnahen Dienstleistungen aus dem Jahr 2000 ist Stockholm in einer Gruppe mit Frankfurt, Hong Kong oder Tokio vertreten, wobei weder eine andere skandinavische noch eine baltische Hauptstadt (auch St. Petersburg scheint nicht auf) unter den “Global Cities” zu finden ist.

#### 4.1.2 Politische Geschichte und Kultur Stockholms

Die Geschichte Stockholms seit Beginn des 20. Jahrhunderts spiegelt auf lokaler Ebene die Entwicklung Schwedens von einem ärmlichen Agrarstaat zu einer der reichsten Volkswirtschaften der Welt<sup>12</sup> wider. Im Vergleich zur kulturellen und politischen Bedeutung Wiens um die Jahrhundertwende war Stockholm zu diesem Zeitpunkt Hauptstadt eines peripheren Königreichs, das von Importen aus Kontinentaleuropa abhängig war und aus dem ein großer Bevölkerungsanteil nach Nordamerika auswanderte, so Peter Hall<sup>13</sup>. Er führt jedoch aus, dass es gerade der späte Zeitpunkt der Industrialisierung war, der ihren Erfolg begründete: die fortgeschrittene Industrialisierung anderer europäischer Staaten (insb. Englands und Deutschlands) ermöglichte es Schweden, Kapital und Hochtechnologie zu importieren und in Folge eigene Innovationen zu entwickeln. Zudem von den zwei Weltkriegen verschont, konnte die Industrialisierung in Schweden rasch voranschreiten. In Folge begann einer der schnellsten Urbanisierungsprozesse Europas: zwischen 1860 und 1900 verdreifachte sich Stockholms EinwohnerInnenzahl auf 300.000, wodurch Probleme wie Wohnungsknappheit und Hygienestandard gelöst werden mussten. Mit der Einführung des allgemeinen Wahlrechtes 1918 erlangte - wie in anderen europäischen Staaten - die eng mit der Arbeiterunion (LO) verknüpfte Sozialdemokratische Partei (SAP) die Mehrheit. In den darauffolgenden Jahrzehnten wurde der schwedische Wohlfahrtsstaat theoretisch modelliert: “democracy should be extended from the political to the socio-economic sphere”<sup>14</sup>; das Bild des *folkhemmet* (“das Heim des Volkes”) bezeichnete einen Wohlfahrtsstaat, in dem alle BürgerInnen die gleichen Chancen hätten. Die Bausteine dafür waren das von Gösta Rehn und Rudolf Meidner begründete ökonomische Modell mit gleichartiger Lohnstruktur und das Ideal politischen Konsenses. Ähnlich der späteren österreichischen Sozialpartnerschaft wurde bereits 1938 im Abkommen von *Saltsjöbadet* zwischen Arbeitgeberorganisation und Arbeitnehmerorganisation ein Übereinkommen über Gehälter gefällt: “The LO and the Employers’ Confederation, assuming sovereign power, divided Sweden between themselves, and industrial peace was enshrined as a national institution”<sup>15</sup>, zitiert Peter Hall einen “critical observer”. In diesem Sinne war in Schweden der Einfluss außerparlamentarischer Interessensgrup-

---

<sup>11</sup> Sassen (2002, Seite 7)

<sup>12</sup> IMF. <http://www.imf.org> am 2.2.2006

<sup>13</sup> Hall (2001, Seite 843ff.)

<sup>14</sup> Hall (2001, Seite 847)

<sup>15</sup> Hall (2001, Seite 849)

pen bis zum Ende des 20. Jahrhunderts realpolitisch sehr stark, obwohl ihnen in der Verfassung dieser Rang nicht eingeräumt wird, so Torbjörn Larsson<sup>16</sup>. Allzu offensichtliche Parallelen mit Österreich (und anderen korporatistischen Wohlfahrtsstaaten) sind allerdings unzureichend<sup>17</sup>:

“Sweden is a funny country to call socialist. In France or Austria the government owns a much larger share of industry, and I would expect that in a socialist country personal income taxes would be low and company taxes high, whereas in Sweden it is the opposite. It has the world’s highest personal income taxes and it’s a tax haven for companies!”<sup>18</sup>

Peter Hall zitiert oben den Obmann der Arbeitgeberorganisation zu einem Zeitpunkt (1976), als das schwedische Wirtschaftsmodell - in den zwei Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg - sehr erfolgreich war: die Produktivität stieg unterstützt durch Spitzentechnologie, eine geringe Streikrate stabilisierte das Verhältnis zwischen ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen und billige Arbeitskraft wurde von ImmigrantInnen bereitgestellt. Zunehmende Verlagerung der Produktion ins Ausland wurde durch Erweiterung des öffentlichen Sektors kompensiert. Die ökonomische Situation in den zwei auf den 2. Weltkrieg folgenden Jahrzehnten versetzte die SAP - die von 1918 bis 1975 die Regierungsmacht innehatte - in die Lage, in verstärktem Maß Einfluss auf die Zivilgesellschaft auszuüben. Zahlreiche Organisationen, die auch den Alltag der Bevölkerung bestimmten, verfestigten das System: *“sports and social clubs, cooperative societies, youth clubs, womens’ associations and above all the trade union movement which had made social democracy an entire way of life for some since the 1920s”*<sup>19</sup>. Laut Mette Anthonsen war der Glaube an die (All)Macht des Staates in Schweden stark; bis in die späten 1980er Jahre wurde die Lösung gesellschaftlicher Probleme von weiten Teilen der Gesellschaft als naturgemäß staatliche Aufgabe angesehen, so Anthonsen<sup>20</sup>.

Neben anderen Faktoren erklärt Peter Hall den Erfolg der Sozialdemokratie in Schweden durch die politische Kultur: *“the Swedish political culture is fairly passive, with a tendency simply to pass judgement at intervals on a well-informed and liberal class of politicians and administrators and functionaries.”*<sup>21</sup> Diese Voraussetzungen können als Erklärung für die gleichsam monopolistische Stellung der SAP und des Staates dienen; die sozialdemokratische Hegemonie selbst habe wiederum eine verstärkende Wirkung auf die politische Kultur gehabt, so Hall. Die angesprochene Passivität steht in gewissem Widerspruch zur schwedischen Gesetzgebung, die freier Meinungsäußerung mit dem Öffentlichkeitsprinzip (*offentlighetsprincip*) im internationalen Vergleich einen hohen Stellenwert einräumt: nahezu *“alle Unterlagen und Vorgänge der öffentlichen Verwaltung [müssen] der Allgemeinheit zugänglich sein”*<sup>22</sup>; bis heute wird in schwedischen Tageszeitungen in großen Anzeigen zur Gemeinderatssitzung eingeladen.

---

<sup>16</sup> Larsson (1995, Seite 26)

<sup>17</sup> siehe auch: van Tulder und Ruigrok (1997, Seite 137-138)

<sup>18</sup> Hall (2001, Seite 849)

<sup>19</sup> Encyclopedia of Contemporary Scandinavian Culture (forthcoming)

<sup>20</sup> Anthonsen (2005, Seite 6)

<sup>21</sup> Hall (2001, Seite 880)

<sup>22</sup> Nordregio (2001, Seite 5)

Die Machtstellung der SAP wurde geschwächt, als große schwedische Unternehmen ihre Produktion ins billigere Ausland verlagerten, die Ölkrisen in den 1970er Jahren den Preis schwedischer Exportprodukte in die Höhe trieben und die Anpassung an den neuen internationalen Wirtschaftskontext dringend erforderlich wurde. Der öffentliche Sektor wurde zugunsten der Beschäftigung erweitert und öffentliche Ausgaben stiegen aufgrund von Großinvestitionen (siehe später *Million Homes Program*) stark an, was eine wachsende Steuerlast zur Folge hatte. Das Konzept *folkhemmet* brach in den 1980er Jahren in sich zusammen; so erklärt Anthonsen, dass der politische Konsens Anfang der 1990er Jahre nicht - wie in Österreich - aufgrund äußerer Einflüsse (wie des Beitritts zur Europäischen Union) zerfiel, sondern, weil der Staat selbst aus seinem einst erfolgreichen politischen und ökonomischen Modell herausgewachsen war. Die Arbeitgeberorganisation zog sich aus dem Abkommen von *Saltsjöbadet* zurück.

Die Wirtschaftskrise wurde in den 1990er Jahren durch eine veränderte - wenngleich ebenso von der SAP geführte - Wirtschaftspolitik überwunden. Nach Anthonsen ersetzt heute Pluralismus vormals korporatistische Übereinkommen in der Politik; die Kommunikation zwischen Interessensgruppen und Regierung hätte informellen Charakter. Im Gegensatz zu den Zentralisierungstendenzen der 1980er Jahre würde die Macht verstärkt an lokale und regionale Ebenen abgegeben<sup>23</sup>. Die Veränderung des politischen Stils führte allerdings nach Meinung Patsy Healeys und anderer nicht unbedingt zu demokratischeren Strukturen: *“In Sweden ... [the] emergence of new governance structures has to a large extent benefited the interests of established power elites.”*<sup>24</sup> Dies hätte zur Folge, dass eher wirtschafts- und technologieorientierte Themen auf Kosten von gesellschaftlichen, kulturellen oder umweltbezogenen Themen auf der politischen Agenda stünden. Ob heute tatsächlich die lokale oder regionale Ebene gestärkt wird, hinterfragt auch Patrick Le Galès, wenn er beschreibt, dass in Skandinavien ähnlich wie in Frankreich die Wirtschaftselite oft von ehemaligen SpitzenbeamtenInnen gestellt wird, die *“a national view of the world”* hätten und kaum an lokalen oder regionalen Themen interessiert seien<sup>25</sup>.

Es bleibt offen, ob diese generellen Aussagen auch auf Stockholm zutreffen. Während das *RTK (Regionalplane- och Trafikkontoret)* in einer Studie über Stadtpolitik in Schweden einerseits erklärt, es gebe keine bedeutende Arena für Großstadtfragen auf nationalem Niveau, so billigt sie andererseits Stockholm trotzdem starke Einflussmöglichkeiten zu<sup>26</sup>. Da informelle Beziehungen in Schweden eine hohe Bedeutung hätten und Parteiverbundenheit eine große Rolle spiele, fänden Stockholms PolitikerInnen auf nationaler Ebene durchaus Gehör, so die AutorInnen.

Eine Veränderung des politischen Stils - wie von Peter John und Olivier Borraz in europäischen Städten beobachtet (siehe 3.1.2.) - ist angesichts der fortwährenden Tradition politischen Konsenses nicht festzustellen. Sämtliche InterviewpartnerInnen sprachen davon, dass Konsens als politisches Ideal noch immer eine große Rolle spiele; Göran Cars (*KTH Stockholm*) erklärt zudem die schwedische Verhandlungskultur durch Konsenssuche:

---

<sup>23</sup> Anthonsen (2005, Seite 15)

<sup>24</sup> Cars u. a. (2002a, Seite 209)

<sup>25</sup> Galès (2000, Seite 187)

<sup>26</sup> RTK (2004, Seite 33)

“And I also think, we have a tradition in Sweden of trying to build consensus. [...] I think that there is a tradition that people say that if you come to an agreement, it’s usually beneficial. That is the ideal solution. That makes negotiations very likely to use in order to come to an agreement.”<sup>27</sup>

### 4.1.3 Planungskultur und Planungspraxis

“Planning has a long tradition in Sweden.”<sup>28</sup>

Diese Feststellung ist oft einleitend in Abhandlungen über Planung in Schweden zu lesen - tatsächlich hat schwedische Wohlfahrtspolitik ihren Ausdruck insbesondere in Stadtplanung und Wohnbau gefunden. Idealistische und neue Ideen wurden hier im Vergleich zu anderen europäischen Staaten früh umgesetzt. Das Erbe funktionalistischer Stadtgestaltung und modernistischer Wohnblöcke wiege heute jedoch schwer, so Louise Nyström<sup>29</sup>.

Peter Hall datiert die Anfänge der Stadtplanung zurück bis ins 17. Jahrhundert, da damals die aus Holz gebauten Städte oft abbrannten<sup>30</sup>. Auch die von Gerd Albers beschriebene Planungsphase der “Gefahrenabwehr” (siehe 3.3.2.) fing in Schweden früh an: bereits 1874 beschloss die Regierung, dass jede Stadt einen Plan anzufertigen habe. Doch die große Ära der Planung in Stockholm begann erst, als die Stadt ab der Jahrhundertwende innerhalb und auch jenseits der Stadtgrenzen Land ankauft. Diese Bodenpolitik wurde bis in die späten 1970er Jahre verfolgt, als bereits 27 Prozent des Landes in der Provinz Stockholm (*Stockholms län*) in öffentlichem Besitz waren<sup>31</sup>. Laut Einschätzung Peter Halls ermöglichte sie die großangelegte Planung und Realisierung der Satellitenstädte ab den 1960er Jahren. Noch heute ist die vom Bodenamt (*Markkontoret*) geleitete Bodenpolitik eines der wichtigsten Felder der Stadtpolitik und wird von Monica Hildingson (*Stadsledingskontoret*) als größte Einkommensquelle benannt; laut ihren Aussagen befinden sich heute ca. 80 Prozent des Landes in kommunalem Eigentum.

Die liberale Stadtregierung am Beginn des 20. Jahrhunderts setzte zunächst in zwei Vorstädten die englische Gartenstadtidee um (Enskede, Äppelviken); diese Quartiere blieben allerdings für die wohnungsbedürftige ArbeiterInnenschaft unerschwinglich. Die schnelle Industrialisierung ließ die Bevölkerungszahl rasch anwachsen, wodurch das Wohnungsproblem immer dringender wurde. Nachdem die Sozialdemokratie 1918 an die Macht gelangt war, wurde in immer größeren Schritten der gesamte Wohnbau kommunalisiert. Die Erbringung sämtlicher öffentlicher Leistungen erlaubte der öffentlichen Hand eine gewisse Kontrolle über die WählerInnen - der Wohnungssektor ist dabei laut Peter Hall ein paradigmatisches Beispiel für den “faustischen Pakt des schwedischen Wohlfahrtmodells”<sup>32</sup>:

“[The] Swedish economy would be given over to giant private corporations, who would be encouraged and even required to run themselves for

---

<sup>27</sup> Göran Cars, KTH Stockholm

<sup>28</sup> Alfredsson und Wiman (1997, Seite 11)

<sup>29</sup> Nyström (1997, Seite 26)

<sup>30</sup> Hall (2001, Seite 859)

<sup>31</sup> Hall (2001, Seite 859)

<sup>32</sup> Eigene Übers. nach: Hall (2001, Seite 853)

maximum efficiency; but consumption would be massively collectivized, through the universal cradle-to-grave, uniform-access welfare state.”<sup>33</sup>

Hinzu kam, dass aufgrund der tatsächlichen Knappheit Wohnbau auch auf nationaler Ebene als prioritäres Ziel angesehen wurde, weswegen er ab den 1930er bis zu den 1970er Jahren durch Subventionen, Mietkontrollen und Fonds in ein öffentliches Monopol umgewandelt wurde.

Auf diese Weise mit einem großen Handlungsspielraum ausgestattet, spielten in diesen Jahrzehnten der großangelegten Planung durch die öffentliche Hand insbesondere zwei Faktoren eine Rolle: erstens der Einfluss internationaler modernistischer und funktionalistischer Ideen der 1920er bis 1940er Jahre und zweitens die starke Position des Planers in der Stadtverwaltung; sämtliche Abteilungschefs der Stadtplanung waren Architekten, die laut Peter Hall willens und in der Position waren, das neue architektonische und städtebauliche Gedankengut umzusetzen und ähnlich gesinnte Kollegen mit diesen Aufgaben zu betrauen. Diese Persönlichkeiten (z.B. Sven Markelius, Hakon Ahlberg, Gunnar Asp-lund) waren hauptverantwortlich für das heutige Erscheinungsbild der Metropolregion Stockholm: 1952 wurde der jahrelang entwickelte *Stockholm Generalplan* beschlossen. Er beinhaltete nicht nur die Errichtung von Satellitenstädten, die *“wie Perlen an der Kette”*<sup>34</sup> der U-Bahn-Linien liegen sollten, sondern auch den Abriss des alten Zentrums und die Errichtung eines neuen Wirtschaftsviertels, das den Mittelpunkt des U-Bahn-Netzes (*Tunnelbana*) darstellen sollte. In wenigen Jahren entstanden die neuen Vororte mit *“standardized giants”*<sup>35</sup>, wie Thomas Hall die neu geschaffenen Wohnhäuser beschreibt. Die sog. ABC-Städte waren nicht als Schlafstädte geplant - für wenigstens ein Viertel der BewohnerInnen sollten sie Arbeit (*Arbete*), Wohnung (*Bostad*) und Zentrum (*Centrum*) bereitstellen.

“In practice, the satellites failed in one important respect: they did not deliver the planned relationship of homes to jobs.”<sup>36</sup>

Das System kam in die Krise; während Nachfrage über Angebot bei qualitativ hochwertigen Wohnungen im Zentrum Stockholms überwog, konnten Wohnungen in den Wohnblöcken der Vororte nur mehr in geringerem Maße vermietet werden. Zudem veränderte sich auch in Schweden in den 1970er Jahren das Verhalten der Bevölkerung: Opposition gegen offizielle Pläne kam verstärkt auf und artikulierte Teile der Gesellschaft forderten Partizipation ein. Susanne Ortmanns (*Svenska Naturskyddsforeningen*) erklärt, dass die Einstellung der öffentlichen Hand gegenüber NGOs sich in den 1980er Jahren änderte:

“Swedish environmental NGOs learned to become more careful about how to express themselves which led to that they were taken more seriously when saying something.”<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Hall (2001, Seite 853)

<sup>34</sup> Eigene Übers. eines oft in Zusammenhang mit ABC-Städten gebrauchten Bildes. Siehe z.B.: Hall (2001, Seite 862)

<sup>35</sup> T. Hall zitiert in: Hall (2001, Seite 873)

<sup>36</sup> Hall (2001, Seite 867)

<sup>37</sup> Susanne Ortmanns, Svenska Naturskyddsforeningen

Zudem wandelte sich auch die Struktur des Wohnungsmarktes: das gestiegene Wohlstandsniveau und ein verändertes Subventionssystem ließen ab den 1970er Jahren die Zahl privater Einfamilienhäuser und kooperativer Wohnbauten ansteigen, sodass kontinuierlich Segregation nach Einkommen einsetzte. *“The attempt to persuade everyone to live together in apartments had clearly failed”*<sup>38</sup>, so Peter Hall.

Auch Abdul Khakee und Nicholas Low stellen fest, dass Ende der 1970er Jahre *“[planning] had resulted in the construction of dreary housing districts, highly commercialised city centres and unchecked growth in the use of private cars and trucks.”*<sup>39</sup> Die Autoren beschreiben, dass eine der Reaktionen darauf die - von Hans Thor Andersen als *“area-based policy”* (siehe 3.1.2.) benannte - Maßstabsänderung der Planung und Abwendung von Großprojekten wie den ABC-Städten war. Zudem hatten laut Khakee und Low die Gemeinden nicht genügend finanzielle Ressourcen für ihre wachsenden Aufgaben und ließen sich daher - anstelle der von der SAP bis heute abgelehnten Privatisierung öffentlicher Leistungen - auf alternative Finanzierungsmodelle in Kooperation mit dem privaten Sektor ein<sup>40</sup>. Auch von Seiten der InterviewpartnerInnen wurde bestätigt, dass bereits seit den 1980er Jahren derartige Zusammenarbeit stattfände:

“So we got something that we call ‘Negotiative Planning’ in the 1980s whereby the city, especially when the city had some sort of possession of urban land, [said], you can have this land, you can develop it. But in compensation for this [...] and that. I think this is a standard procedure.”<sup>41</sup>

Laut Klas Groth (*Stadsbyggnadskontoret*) speisen die auf diese Art und durch Bodenpolitik wie Vermietung etc. generierte Einnahmen einen Fonds, aus dem öffentliche Ausgaben für Infrastruktur und Städtebau finanziert werden.

Die Wohnungsknappheit ist bis heute nicht überwunden und wird in Publikationen über Stadtplanung in Stockholm meist als eines der ersten Probleme genannt<sup>42</sup>. Die Stadt begegnet ihr gegenwärtig mit zwei Strategien: einerseits sollen unter der Maxime *“build the city inwards”*<sup>43</sup> innerhalb der Stadt bisher ungenutzte Flächen wie ehemalige Industrie- und Hafenanlagen für Wohnbauten dienen. Das größte diesbezügliche Projekt ist *Hammarby Sjöstad*, ein altes Hafenviertel im Süden der Stadt, das bereits jetzt ein neues lokales Zentrum darstellt und bei seiner endgültigen Fertigstellung im Jahr 2010 8.000 Wohnungen umfassen soll.

Außerdem wird im Flächennutzungsplan *Stockholm City Plan 1999* bewusst auf *“[a] polycentric instead of monocentric structure in the region”*<sup>44</sup> hingewiesen, die durch eine Erweiterung des Bahnnetzes unterstützt werden soll.

---

<sup>38</sup> Hall (2001, Seite 877)

<sup>39</sup> Khakee und Low (1999, Seite 40)

<sup>40</sup> Khakee und Low (1999, Seite 42)

<sup>41</sup> Göran Cars, KTH Stockholm

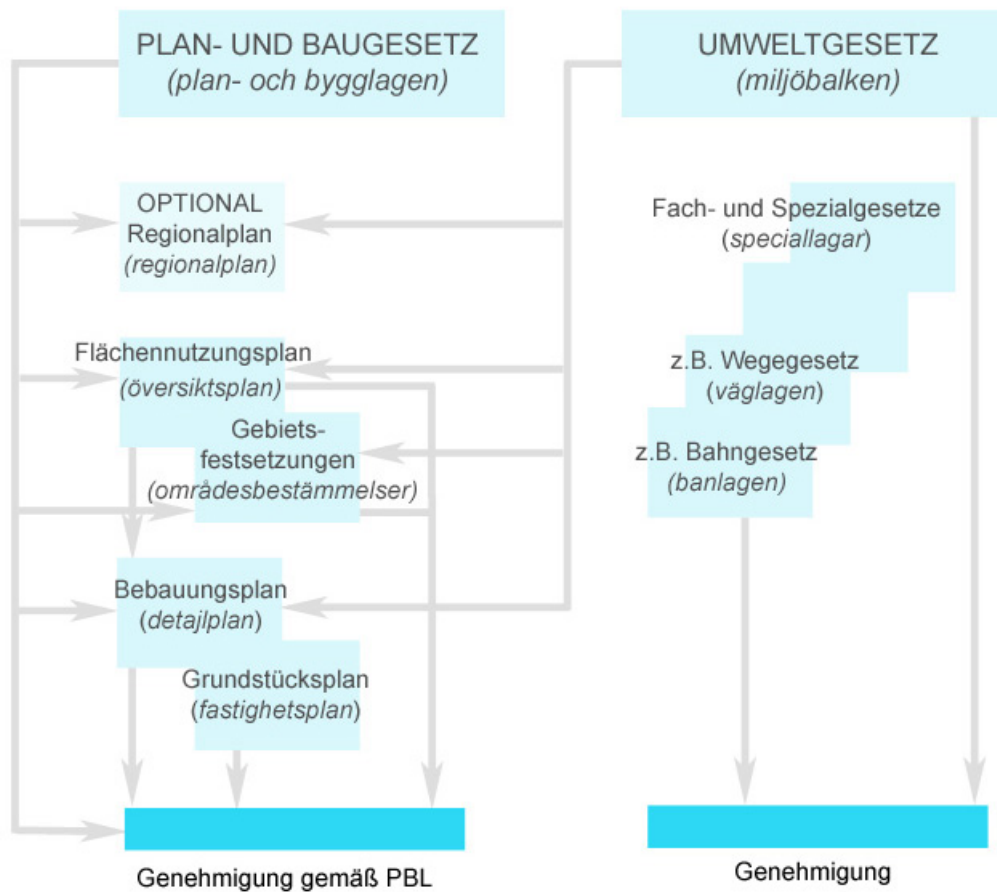
<sup>42</sup> z.B.: Stockholm (1999), RTK (2004)

<sup>43</sup> Stockholm (1999)

<sup>44</sup> Stockholm (1999)

Diese wohlfahrtsorientierten Ziele sowie insbesondere eine Verpflichtung zu ökologischer Nachhaltigkeit in der Stadtplanung werden im Gegensatz zu ökonomischen Strategien betont. Bagnasco und Le Galès sprechen "Scandinavian cities" im Allgemeinen Kenntnis über "the logic of competition" ab und erklären, dass "preservation of social services, the struggle to limit segregation and the maintenance of social cohesion" im Gegensatz zu Wirtschaftsentwicklung die Stadtpolitik dominierten<sup>45</sup>. Diese Beurteilung scheint jedoch für Stockholm nur in gewissem Maße zuzutreffen. Wie auch am Beispiel Värtan/Frihamnen deutlich wird, lässt das empirische Material den Schluss zu, dass mit der Stadtpolitik (z.B. Bodenpolitik) auch wettbewerbsorientierte Ziele verfolgt werden.

#### 4.1.4 Das formale Planungssystem



**Abbildung 4.1:** Das formale Planungssystem Schwedens. Quellen: Alfredsson & Wiman, 1999; Deutsch-Schwedisches Planungshandbuch, 2001

<sup>45</sup> Bagnasco und Galès (2000, Seite 28)



Abb. 4.1. stellt die von Dominique Lorrain als *“institutional framework”* (siehe 3.1.3.) benannten relevanten Rechtsgrundlagen für Planung in Schweden dar.

Wie bereits erwähnt, ist Planung Aufgabe der Kommunen, die einen (nicht rechtsverbindlichen) Flächennutzungsplan (*översiktsplan*) sowie einen rechtsverbindlichen Bebauungsplan (*detaljplan*) zu erstellen haben. Ein anderes rechtsverbindliches Instrument sind die Gebietssetzungen (*områdebestämmelser*), die *“vor allem außerhalb dichter Bebauung zu Einsatz kommen und die Übereinstimmung [...] mit dem Flächennutzungsplan in gewissen Fragen garantieren sollen.”*<sup>46</sup> Die Gemeinde beschließt den Bebauungsplan; das Verwaltungsorgan des Staates auf regionaler Ebene (*länsstyrelse*) kann jedoch dagegen Rechtsbehelf einlegen.

Das Umweltgesetz (*miljöbalken*) ist - wie in der Abbildung gezeigt - Schirmgesetz für Plan- und Baugesetz sowie für diverse Fachgesetze. Zudem enthält es Bestimmungen zum Status als *“riksintresse”*, der Teilgebieten einer Gemeinde von den Verwaltungsorganen des Staates in der Provinz (*länsstyrelser*) verliehen werden kann. Unter anderem wird dieses Instrument zum Schutz von Umwelt, Denkmal, Verteidigung oder - wie im Fall des Hafens (siehe unten) - *“Volkswirtschaft”* angewendet.

## 4.2 Fallbeispiel Värtan/Frihamnen

### 4.2.1 Kurzbeschreibung des Projektes



*Abbildung 4.2:* Lage des Hafens in Stockholm. Quelle: Stockholms Hamn AB

Stockholms Hafen *Värtan/Frihamnen* liegt im Osten der Stadt am *Saltsjö-See*, der über den der Stadt vorgelagerten Schärengraben in der Ostsee mündet. In *Värtan/Frihamnen* befinden sich Fähr-, Öl- und Containerhafen; der Hafen hat mit einem Umschlag von 6,1 Mill. Tonnen Güter und 38.053 TEU<sup>47</sup> Container/Jahr im nationalen Vergleich mittlere Größe - in Göteborg, dem größten Hafen Schwedens, sind es 36,9 Mill. Tonnen bzw. 731.000 TEU (2004)<sup>48</sup>. International ist der Stockholmer Hafen von

---

<sup>46</sup> Nordregio (2001, Seite 21)

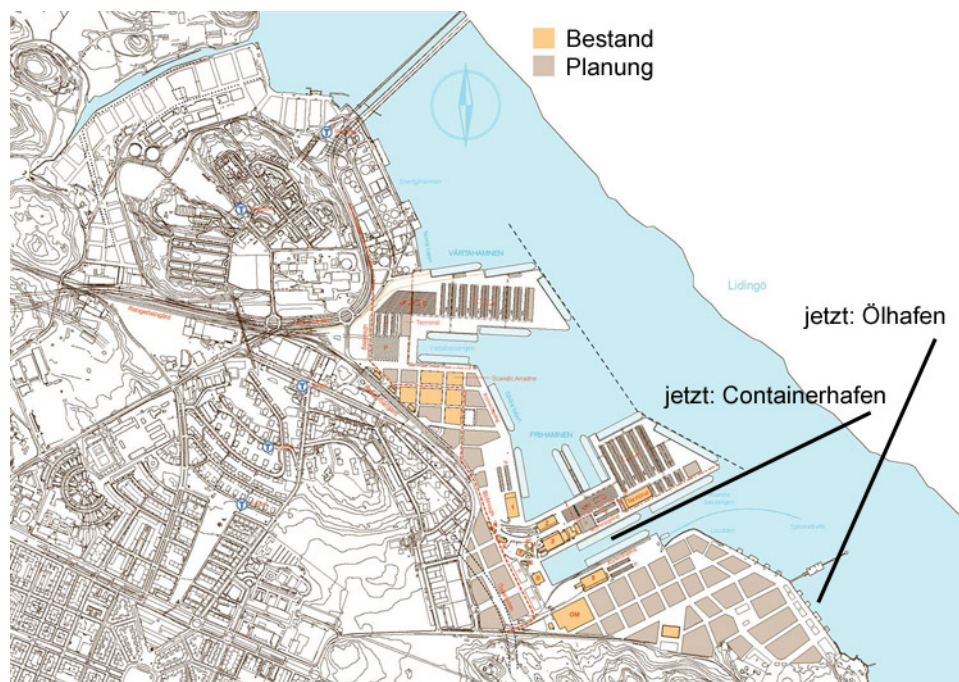
<sup>47</sup> TEU: Twenty-foot Equivalent Unit. Einheit, in der Container gemessen werden.

<sup>48</sup> Port of Göteborg AB. <http://www.portgot.se/> am 22.3.2006

geringer Bedeutung: während z.B. Hamburg mit 6,1 Mill. TEU im Jahr 2003 der neuntgrößte Containerhafen der Welt war, so wird Stockholm in der Liste der 50 größten Containerhäfen der Welt<sup>49</sup> nicht erwähnt.

Das Gütervolumen im Seeverkehr steigt weltweit; der Ostseeraum jedoch erfuhr aufgrund der politischen und ökonomischen Umstrukturierung der ehemals kommunistischen baltischen Staaten und Polens im letzten Jahrzehnt eine ungleich stärkere Erhöhung des Güterumschlags. Von 1997 bis 2003 stieg das Handelsvolumen Schwedens mit Polen, Russland und dem Baltikum um 10 Prozent - im Jahr 2004 stammten 15 Prozent der Güter im Hafen von Stockholm aus dem Baltikum oder waren für diese Destination bestimmt<sup>50</sup>. Ein parallel laufender Trend ist der Transport in Containern<sup>51</sup>, der eine effizientere Handhabung der Güter ermöglicht und insbesondere bei transatlantischen Lieferungen eingesetzt wird.

*Stockholms Hamn AB* - Eigentümer des Hafens *Värtan/Frihamnen* und zweier weiterer Häfen in der Region - plant, seinen Containerhafen von Stockholm in die ca. 60 km südlich gelegene Gemeinde Nynäshamn zu verlegen. Dort soll der bestehende Hafen erweitert werden, um bis zum Jahr 2027 die Kapazität für Container vom bisherigen Umschlag auf 300.000 TEU/Jahr zu verachtfachen.



**Abbildung 4.3:** Bestand und geplante Bebauung in Värtan/Frihamnen. Quelle: Stockholms Hamn AB

<sup>49</sup> American Association of Port Authorities. <http://www.aapa-ports.org/industryinfo/statistics.htm> am 22.3.2006

<sup>50</sup> RTK (2005b, Seite 9)

<sup>51</sup> RTK (2005a)

Mit der Absiedelung des Containerhafens und der ebenfalls beabsichtigten Absiedelung des Ölhafens aus Värtan/Frihamnen werden Flächen in zentraler Lage frei, die nach Plänen der Stadt Stockholm für Wohn- und Bürogebäude (30.000 Wohneinheiten<sup>52</sup>) zur Verfügung stehen sollen. Teile des Hafens sollen bestehen bleiben und durch städtebauliche Maßnahmen aufgewertet werden, um eine attraktivere Eingangssituation für Passagiere zu schaffen. Das Projekt Värtan/Frihamnen ist im *Stockholm City Plan 99* einer der Entwicklungsschwerpunkte Stockholms.

Sowohl die Verlegung des Container- als auch des Ölhafens wurden - wie der *Stockholm City Plan 99* - von dem Stadtparlament (*kommunfullmäktige*) bereits beschlossen. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung über den geplanten Ausbau des Hafens in Nynäshamn ist seit Herbst 2005 im Gang.

Derzeit wird von Seiten der Stadt nach alternativen Standorten für den Ölhafen gesucht, da im Falle seines Bestandes eine anderwertige Nutzung - insbesondere Wohnen - auch in der Nähe des Ölhafens nicht möglich ist.

Das untersuchte "Public-Public-Partnership" bezieht sich auf die geplante Bebauung des Värtan/Frihamnen-Geländes mit Wohn- und Bürogebäuden; diese ist jedoch im Gesamtprozess nicht von der Verlagerung von Container- und Ölhafen zu trennen. Laut Aussage Cecilia Anderssons (*Stockholms Hamn AB*) werden beide Projekte im laufenden Verhandlungsprozess auch von den beteiligten AkteurInnen als Gesamtpaket gesehen.

### 4.2.2 Charakteristika der Partnerschaft

#### 4.2.2.1 Die Partnerschaft nach Guy Peters' Kriterien

Wie in Kapitel 3.1.3. beschrieben, benennt Guy Peters fünf Hauptkriterien für eine Partnerschaft, die nun in diesem Kontext untersucht werden:

- **"Zwei oder mehr Akteure, von denen einer öffentlich ist":**

Die Kooperation findet zwischen der Stadt Stockholm und der Hafengesellschaft *Stockholms Hamn AB* statt. Letztere ist eine Aktiengesellschaft, die zu 91 Prozent in Eigentum des stadt-eigenen Unternehmens *Stockholm Stadshus AB* und zu 9 Prozent in direktem Eigentum der Stadt Stockholm ist. Der Vorstand, der das Budget festlegt und die Investitionsplanung genehmigt, ist aus Mitgliedern des Stadtparlaments (*kommunfullmäktige*) zusammengesetzt und wechselt alle vier Jahre nach den Kommunalwahlen; Vorsitzender ist derzeit der sozialdemokratische Abgeordnete Malte Sigemalm.

Die Hafengesellschaft mietet das Land zu einem unter dem Marktwert liegenden Preis von der Stadt an und vermietet ungenutzte Teilflächen weiter an andere Unternehmen. *Stockholms Hamn AB* ist einer der wenigen profitablen Hafengesellschaften Schwedens und generiert seine Einnahmen neben den erwähnten Mieten durch Verlade- und Hafengebühren.

---

<sup>52</sup> Eine Wohneinheit entspricht laut Thomas Stoll (Stadsbyggnadskontoret) 3 Wohnungen. Die oben genannte Zahl bezieht sich neben dem Hafensareal auch auf die nordwestlich angrenzende Fläche der ehemaligen Gaswerke.

Schwedischen Häfen wird im Allgemeinen eine gewisse Unabhängigkeit zugesprochen, die historisch bedingt ist<sup>53</sup> - auch *Stockholms Hamn AB* wird trotz der Eigentumsverhältnisse oft als selbstständiges Unternehmen dargestellt, das seine Entscheidungen gemäß marktwirtschaftlichem Kalkül fällt:

“But it’s an ownership on arm’s length distance. So it’s not that the city dictates what the harbour should do. The harbour is run like a private enterprise, so it’s behaving and it should behave just like a private company.”<sup>54</sup>

- **“Jeder Partner ist maßgeblich beteiligt”:**

Nachdem es von unterschiedlichen Seiten innerhalb der Stadt bereits seit Jahrzehnten Ideen zu anderwertigen Nutzungen des Hafensareals gab, kam die entscheidende Initiative für das Projekt von Seite der Stadt, die im *Översiktsplan* des Jahres 1999 (*Stockholm City Plan 99*) das Areal *Värtan/Frihamnen* als eines der innerstädtischen Entwicklungsgebiete auswies. Nachdem der *Översiktsplan* und das nachfolgende, detailliertere Konzept der Stadt auf Widerstand seitens *Stockholms Hamn AB* stießen, da die ursprünglichen Pläne der Stadt eine gesamte Verlagerung des Hafens vorsahen, entwickelte sich ein Verhandlungsprozess. 2001 startete *Stockholms Hamn AB* selbst ein Konzept für das Areal - “*VISION 2015*” - und schrittweise wurde, auch in Zusammenhang mit der Verlagerung des Containerhafens nach *Nynäshamn* - ein Kompromiss gefunden.

An den derzeitigen Plänen sind insofern beide Partner maßgeblich beteiligt, als einerseits gemeinsam die Bebauung geplant wird und andererseits die Entwicklung der Grundstücke - zumindest soweit es das verbleibende Hafensareal betrifft - von Stadt und *Stockholms Hamn AB* finanziert werden wird.

- **“Es besteht ein fortdauerndes Verhältnis zwischen den Partnern”:**

Die Partner sind aufgrund der Eigentumsverhältnisse des Konzerns *Stockholms Hamn AB* aneinander gebunden. Zwischen den beiden Institutionen besteht also ein formales Verhältnis; die handelnden Personen wechseln allerdings, da einerseits der Diskussionsprozess bereits Jahrzehnte andauert und andererseits die Zusammensetzung des Vorstandes alle vier Jahre wechselt.

- **“Jeder Partner steuert materielle oder immaterielle Ressourcen bei”:**

Über materielle Ressourcen - in diesem Fall über die Finanzierung von Erschließung, Infrastruktur, Gebäuden, etc. - ist noch nicht entschieden. Sowohl *Monica Hildingson (Stadsledningskontoret)* als auch *Klas Groth und Thomas Stoll (Stadsbyggnadskontoret)* äußerten das Vorhaben der Stadt, nach Verlagerung des Container- und des Ölhafens private Investoren zu finden, die ähnlich wie in *Hammarby Sjöstad* auch finanziell zur Infrastruktur beitragen könnten. *Cecilia*

<sup>53</sup> Erwin u. a. (2005, Seite 14)

<sup>54</sup> Göran Cars, KTH Stockholm

Andersson (*Stockholms Hamn AB*) erklärte, dass Aufwendungen für Infrastruktur in Värtan/Frihamnen auch in der Vergangenheit Teil des von der Stadt für den Hafen beschlossenen Budgets gewesen wären.

An immateriellen Ressourcen ist es zunächst Wissen über die Situation am Markt, das von Seite der Hafengesellschaft eingebracht wird:

“[We] know more about the branch and everything, so we have ideas and we present them to [the city] and we adjust them together. So a lot of plans have been on our initiative, but we have taken into consideration the plans of the city.”<sup>55</sup>

So äußerten sich auch andere InterviewpartnerInnen dahingehend, dass die Hafengesellschaft “näher an den KundInnen” (Transportfirmen, Ölfirmen, etc.) sei und durch Marktanalysen ein besseres Verständnis der Realität des Seeverkehrs habe. Dies gilt auch für Kontakte zu den anderen Firmen, die am Hafeneareal angesiedelt sind und - wie z.B. die Stockholmer Börse - an einer Aufwertung von Värtan/Frihamnen interessiert sind und eventuell finanziell dazu beitragen könnten.

“[The] city says, you are the port and you need this land to operate the port, you have all the contacts, you can do that for us, rent out these houses for us.”<sup>56</sup>

Darüber hinaus ist auch die von Maurice Blanc und Ingemar Elander angesprochene Meinungs- bzw. Verhaltensänderung (siehe 3.1.3.), die durch Zusammenarbeit zweier Partner mit unterschiedlichen Hintergründen ausgelöst wird, auf beiden Seiten in Ansätzen zu beobachten. Ohne andere potenzielle Einflüsse außer Acht zu lassen, ist erkennbar, dass sich - nachdem der Hafen sein Konzept “*VISION 2015*” entwickelt hatte - die Art des Verhandlungsprozesses änderte. So sagte Göran Cars (*KTH Stockholm*) über *Stockholms Hamn AB*:

“[I] really think this is a modern way of thinking of a process. Not just saying, we want this and then just rush it away and say, this is what we want. [...] before they are launching an initiative, they are very keen on having a dialogue with other stakeholders.”<sup>57</sup>

Die Stadtplaner Klas Groth und Thomas Stoll (*Stadsbyggnadskontoret*) sprachen ihrerseits von der Notwendigkeit, die sie heute (im Gegensatz zu der ursprünglichen Planung) sähen, nicht das Wohnungsproblem als vordringlich in Värtan/Frihamnen zu betrachten, sondern, die Flächen effizienter zu nutzen. Sie sahen die ursprünglichen Pläne der Stadt zwar als provokant, aber letztlich als Auslöser des Diskussions- und Verhandlungsprozesses, indem diese Pläne die anderen AkteurInnen erst zum Nachdenken gebracht hätten.

---

<sup>55</sup> Cecilia Andersson, *Stockholms Hamn AB*

<sup>56</sup> Monica Hildingsson, *Stadsledningskontoret*

<sup>57</sup> Göran Cars, *KTH Stockholm*

- **“Die Verantwortung für das Ergebnis wird gemeinschaftlich getragen”:**

Zum jetzigen Zeitpunkt, da die Umweltverträglichkeitsprüfung für die Erweiterung des Hafens in Nynäshamn noch nicht abgeschlossen ist und ein alternativer Standort für den Ölhafen noch nicht gefunden wurde, wird das Bebauungsprojekt noch nicht in stärkerem Maße vor der Öffentlichkeit präsentiert. Während die Stadt auf ihren Internetseiten über das geplante Bauvorhaben informiert<sup>58</sup> und auch vereinzelt Fachvorträge hält, ist in dem Internetauftritt von *Stockholms Hamn AB*<sup>59</sup> lediglich ein internes Diskussionsforum über das Projekt eingerichtet.

Da alle obenstehenden Kriterien erfüllt werden, kann das untersuchte Projekt als Partnerschaft bezeichnet werden. Zusammen mit unten dargestellten AkteurInnen bilden die Stadt Stockholm und *Stockholms Hamn AB* nach Maurice Blanc und Ingemar Elander (siehe 3.1.3.) ein “*issue network*”: ein Netzwerk mit dem thematischen Hintergrund der Bebauung des Hafens.

#### 4.2.2.2 Beteiligte AkteurInnen und ihre Interessen

Innerhalb dieses “*issue networks*” gibt es neben den zwei genannten AkteurInnen zahlreiche andere Beteiligte, die formal oder informell in unterschiedlicher Intensität an dem Verhandlungsprozess teilhaben. Mit der folgenden Aufzählung wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben; es sollen lediglich die wichtigsten - von den InterviewpartnerInnen genannten - AkteurInnen und ihre Interessen aufgezeigt werden.

Abbildung 4.4. stellt die wichtigsten AkteurInnen *Stockholms Hamn AB* und die Stadt Stockholm in der Mitte als Dreieck dar. Auch die übrigen, als Punkte abgebildeten AkteurInnen haben unterschiedliches Gewicht im Entscheidungsprozess und besitzen formale oder informelle Möglichkeiten, in diesen Prozess einzugreifen.

- ***Stockholms Hamn AB*** verfolgt das übergeordnete Ziel, weiterhin Gewinn zu erwirtschaften. Dafür betrachtet die Hafengesellschaft eine Erweiterung des Containerhafens als unumgänglich; diese ist nur in Nynäshamn möglich, da die Umweltauswirkungen in Stockholm weder von politischer noch von öffentlicher Seite Akzeptanz fänden und Nynäshamn zudem von Seeseite her zugänglicher ist. Um die Passagierzahlen zu erhöhen, ist die Hafengesellschaft außerdem an einer Attraktivierung des Areals *Värtan/Frihamnen* interessiert, wonach vermutlich auch die von ihnen vermieteten Grundstücke teurer würden.
- Die **Stadt Stockholm** zu einer Akteurin zusammenzufassen, ist eine unzureichende Generalisierung, die zugunsten der Einfachheit vorgenommen wird. Tatsächlich vertreten sowohl die politischen Parteien als auch die amtlichen Fachbereiche unterschiedliche Interessen. Da sich die Mehrheitsverhältnisse im Stockholmer Stadtparlament oft ändern, war auch die Position der Stadt und des Vorstandes dem Projekt gegenüber in den vergangenen Jahren schwankend - je nach politischer Einstellung waren manche Regierungen eher bestrebt, den gesamten Hafen

<sup>58</sup> Stockholm Stad. <http://www.stockholm.se/> am 15.2.2006

<sup>59</sup> Stockholms Hamn AB. <http://www.stockholmshamn.se/> am 15.2.2006

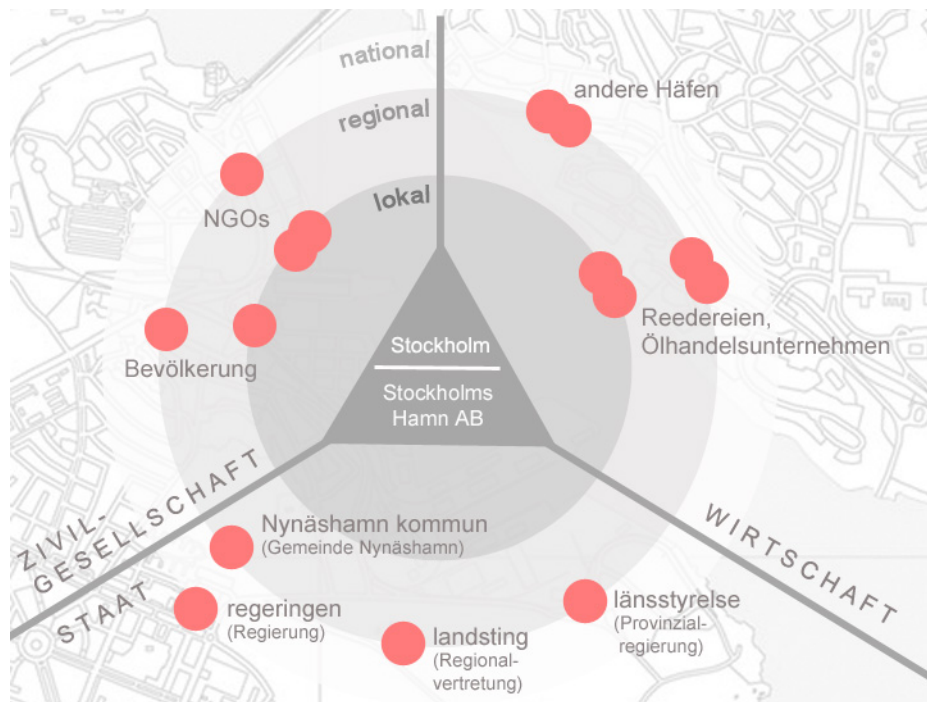


Abbildung 4.4: Analyse beteiligter AkteurInnen bei Värtan/Frihamnen.

zu verlegen, um die Fläche gewinnträchtigeren Nutzungen (Wohnen, Büros) zuzuführen; für andere standen eher die vom Hafen generierten Arbeitsplätze im Vordergrund. Über eine ehemalige Vorstandsvorsitzende sprechend, schildert Cecilia Andersson (*Stockholms Hamn AB*) den Einfluss des politischen Wechsels auf das Unternehmen:

“[More] or less she didn’t want the port which was kind of a difficult situation for us. When our own board of directors or the head of it has this view. So it was kind of tough at that time and she said she wanted to have private housing and offices in this area.”<sup>60</sup>

Welche Interessen die verschiedenen Fachbereiche vertreten, kann im Rahmen dieser Arbeit mangels ausreichenden Recherchematerials nicht geklärt werden. Der Stadtplaner Klas Groth (*Stadsbyggnadskontoret*) spricht allerdings einen infrastrukturellen Konflikt an: bei einer Verlagerung des Containerhafens nach Nynäshamn könnte der infolgedessen notwendige Ausbau der Bahnstrecke nach Stockholm weitere Großprojekte beeinträchtigen. Die Bahnstrecke würde in einem Knotenpunkt des schwedischen Bahnnetzes münden, an dem zwei große Stadtentwicklungsprojekte geplant sind, so Groth.

Viele Seiten innerhalb der Stadt stimmen allerdings über die Umweltsituation überein: sowohl Öl als auch sämtliche andere Güter werden derzeit per Lastwagen

<sup>60</sup> Cecilia Andersson, *Stockholms Hamn AB*

quer durch die Stadt transportiert. Für den vom Stadtparlament bereits beschlossenen Umzug des Ölhafens aus Loudden wurde jedoch noch kein alternativer Standort gefunden; bis dato herrscht lediglich Einigkeit darüber, dass in Zukunft das Öl für den nördlich von Stockholm gelegenen Flughafen Arlanda an den näheren Hafen Gävle geliefert und von dort per Bahn nach Arlanda transportiert werden wird.

Involviert in den Verhandlungsprozess sind von Amtsseite zu diesem Zeitpunkt neben dem Stadtbauamt *Stadsbyggnadskontoret* auch das *Stadsledningskontoret*, das als Projektkoordinator wirkt, sowie das Bodenamt *Markkontoret* und das Wirtschaftsamt *Näringslivskontoret*. Die von Monica Hildingson vom *Stadsledningskontoret* vertretene Position war dem Projekt gegenüber eher ablehnend, da ein alternativer Standort für den Ölhafen laut ihren Aussagen in naher Zukunft nicht gefunden werden könne.

- Die **Kommune Nynäshamn** - der Großteil von PolitikerInnen, Verwaltung und Bevölkerung - ist der Erweiterung ihres Hafens gegenüber sehr aufgeschlossen, da das Projekt die Aussicht auf neue Arbeitsplätze und einen besseren Anschluss an die nationalen Verkehrsnetze birgt. Göran Cars (*KTH Stockholm*) beschreibt die Einstellung der Gemeinde wie folgt:

“Something’s happening, we used to be an industrial town, our industry has gone down the drain due to structural changes in the economy and we need some sort of support from the government in order not to continue our economic decline.”<sup>61</sup>

Neben dem bereits geplanten Ausbau der Straße zwischen Nynäshamn und Stockholm fordert die Gemeinde insbesondere auch einen Ausbau der bisher einspurigen Bahnstrecke, um Gütertransport zu ermöglichen. Diese infrastrukturellen Ausgaben liegen im nationalen Verantwortungsbereich.

- Der **Staat** - auf regionaler Ebene vertreten durch das Verwaltungsorgan *länsstyrelse* - ist in erster Linie an einer effizienten Ressourcenverwendung interessiert; für die dafür erforderliche Gesamtplanung von Häfen fehlt ihm allerdings die rechtliche Kompetenz. Da nicht jeder Hafen in der Region infrastrukturell erschlossen werden kann, setzt sich das *länsstyrelse* für eine gesamtheitliche Lösung mit wenigen größeren Häfen ein. Zudem muss seit der Einführung des neuen Umweltgesetzes (*miljöbalken*) 1999 ein Hafen vom *länsstyrelse* bewilligt werden und es muss entscheiden, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird.
- Die **Region (landsting)** ist verantwortlich für Gesundheit und öffentlichen Verkehr. Für diese Ebene gilt Ähnliches wie für die nationale, da auch die Region eine möglichst effiziente Hafenstruktur und ein geringes Verkehrsaufkommen im Gesamtgebiet erreichen will.

---

<sup>61</sup> Göran Cars, KTH Stockholm



- Als beteiligte **NGOs** treten in diesem Projekt Umweltorganisationen auf, die in Stockholm und Nynäshamn unterschiedliche Interessen verfolgen. Susanne Ortmanns (*Svenska Naturskyddsföreningen*) kritisiert, dass sich die Umweltverträglichkeitsprüfung lediglich auf das Hafenableitungsgebiet bezieht und die Problematik der Transportwege zu und von dem Hafen daher nicht Teil der Prüfung seien. SNF beurteilt das Verkehrsaufkommen, das durch den Ausbau der Autobahn von Nynäshamn nach Stockholm generiert wird, als größtes Problem und spricht sich dafür aus, dass das Gütervolumen nach der Absiedelung des Containerhafens von Värtan/Frihamnen von bestehenden Häfen in der Region übernommen wird.

Weiters sieht die Umweltorganisation das Gebiet neben der in Zukunft zur Autobahn ausgebauten Straße "Väg 73" stark beeinträchtigt und verlangt daher zusätzlich einen Ausbau der Bahnstrecke.

- Die **Häfen in der Region** sind in dieser Phase der Umstrukturierung und des Wachstums am Schifffahrtsmarkt einem starken Wettbewerb ausgesetzt - einige planen einen Ausbau zum Containerhafen. In den Interviews wurden insbesondere die südlich gelegenen Häfen von Öxelösund und Södertälje als Gegner der Ausbaupläne für Nynäshamn genannt.
- Über die Position der **Schiffahrts- und Ölfirmen** herrscht unterschiedliche Meinung: während von Seiten der Hafengesellschaft, der Stadt und der Region betont wurde, *alle* hätten sich nun auf einen Kompromiss geeinigt oder alle würden jetzt die Notwendigkeit erkennen, den Containerhafen nach Nynäshamn zu verlegen, so spricht sich die Feeder-Reederei *Team Lines*, die für 80 Prozent von Stockholms Containervolumen verantwortlich ist, gegen einen Containerhafen in Nynäshamn aus. Die erwarteten Volumina seien unrealistisch, da Göteborg der primäre Hafen für Containertransporte wäre und die Infrastrukturinvestitionen in Nynäshamn daher ein "ökonomisches Fiasko" bedeuteten, so der schwedische Geschäftsführer von *Team Lines* in einer Logistik-Fachzeitschrift<sup>62</sup>.

Auch die Stockholmer Wirtschaftskammer ist laut Susanne Ortmanns (*Svenska Naturskyddsföreningen*) einer Verlagerung des Containerhafens gegenüber negativ eingestellt.

- Aufgrund des frühen Stadiums des Projektes ist die **Bevölkerung** noch nicht darin involviert und zeigt wenig Interesse; in Nynäshamn ist die Bevölkerung wegen der erwarteten Arbeitsplätze und der infrastrukturellen Aufwertung wie oben erwähnt positiv gegenüber dem Projekt eingestellt.

## 4.2.3 Verhalten in der Kooperation Värtan/Frihamnen

### 4.2.3.1 Formale Instrumente

Wie bereits erwähnt, ist Planung von Boden und Wasser laut **Planungs- und Bebauungsgesetz** (*Plan- och Bygglag 1987:10, Kap.1, §2*)<sup>63</sup> Angelegenheit der Gemeinden

---

<sup>62</sup> hugget (2005)

<sup>63</sup> Plan- och bygglag (2005)

(kommuner). Da *Stockholms Hamn AB* darüber hinaus in vollständigem Eigentum der Stadt Stockholm ist, hat diese Entscheidungsgewalt über Umzug, Bebauung des Geländes oder auch Privatisierung der Tochtergesellschaften. Dies wurde vor einigen Jahren eingeschränkt, als Värtan/Frihamnen zu **“riksintresse”** erklärt wurde.

Zudem unterliegt ein Hafen in Schweden einer Reihe weiterer Gesetze, da sämtliche infrastrukturelle Einrichtungen hier gebündelt werden: unter ihnen sind insbesondere das Straßengesetz (*väglagen*), das Bahngesetz (*banlagen*) und das Fahrwassergesetz (*farledslagen*) hervorzuheben<sup>64</sup>, die dem Staat Instrumente zur Einflussnahme in die Hand legen. Das **Umweltgesetz** (*miljöbalken*) sieht - wie erwähnt - seit der geänderten Gesetzgebung 1998 vor, dass jeder Hafen eine nationale Genehmigung braucht. Seitdem prüft der Staat - auf regionaler Ebene vertreten durch die Regionalverwaltung *länsstyrelse* -, ob die Anlage des Hafens einer Umweltverträglichkeitsprüfung (*miljökonsekvensbeskrivning*) bedarf.

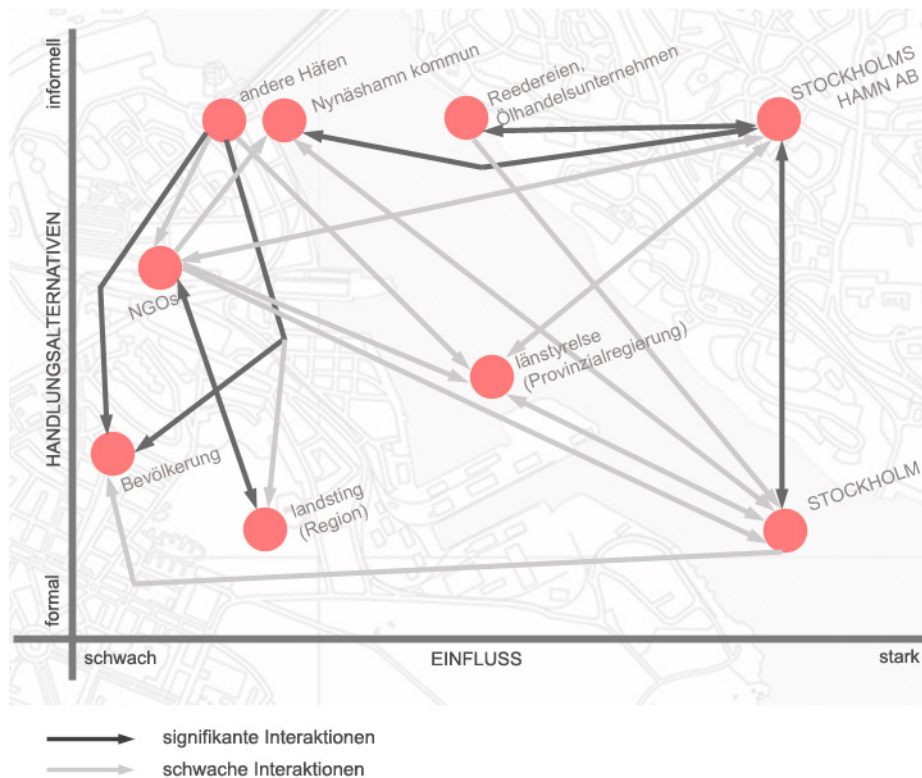


Abbildung 4.5: Das Netzwerk beteiligter AkteureInnen bei Värtan/Frihamnen.

<sup>64</sup> Darüber hinaus werden in von Regionplane- und Trafikkontoret in einem Bericht über Recht in Zusammenhang mit Häfen das Gesetz für Kulturgüter (*Kulturminneslagen*), das Elektrizitätsgesetz (*Ellagen*), das Gesetz über Rohre (*Rörledningslagen*), das Sondermüllgesetz (*Sevesolagstiftningen*) und das Gesetz über entzündbare und explosive Waren (*Lag om brandfärliga och explosiva varor*) genannt.

#### 4.2.3.2 Informelles Verhalten

Als für den Verhandlungsprozess wesentliche Elemente erscheinen laut den Interviews insbesondere drei Punkte: Initiative bzw. Kontaktaufnahme, Kommunikation während des Verhandlungsprozesses und Konsenssuche. In Folge wird das Verhalten der Akteu-  
rInnen insbesondere in Bezug auf diese drei Fragen untersucht.

##### **Kontaktaufnahme**

Die Mehrzahl der InterviewpartnerInnen sprach, wenn es um Initiativen oder Kontaktaufnahme und -pflege ging, von der Hafengesellschaft. Durch stetigen Kontakt mit PolitikerInnen, Umweltorganisationen und RepräsentantInnen aus der Wirtschaft erlangte *Stockholms Hamn AB* eine zentrale Stellung im Verhandlungsprozess; dies ist durchaus als Strategie des Unternehmens anzusehen, da eigens mehrere Personen (*“Informationschef”*, *“Informatör”*, *“Utvecklingschef”*) mit dieser Tätigkeit betraut wurden. Susanne Ortmanns (*Svenska Naturskyddsforeningen*) erzählt von einer Besprechung auf Einladung der Hafengesellschaft, an der drei VertreterInnen von SNF sowie drei VertreterInnen von *Stockholms Hamn AB* anwesend waren:

“Well, this information guy was very good at his job. [...] He really understood the dynamics and understood that they have to listen to us and that we might come up with something interesting and that it might be helpful.”<sup>65</sup>

Überdies ist laut Cecilia Andersson (*Stockholms Hamn AB*) die Geschäftsführerin Christel Wiman selbst darum bemüht, eine *“Reference Group”* von PolitikerInnen und BeamtenInnen für den Hafen zu gewinnen, die regelmäßige Kontakte zu politischen EntscheidungsträgerInnen sichern würde.

Zudem nannte Andersson die Relevanz renommierter Persönlichkeiten als FürsprecherInnen - *“ambassadors”*:

“Unfortunately we don’t have any really great persons on project, but of course that would help. [...] if some important man and woman from a big company like for example the CEO of Ericsson would say, ok, this is really important for the market, I think that could influence the politicians as well.”<sup>66</sup>

##### **Kommunikation**

Während also *Stockholms Hamn AB* sehr aktiv bei der Kontaktaufnahme ist, so verhält sich das Unternehmen - zumindest nach außen - passiv beim Vorantreiben des Entscheidungsprozesses. Es scheint - wie von Alan Harding (siehe 3.2.2.) bei seiner Erklärung US-amerikanischer Regimes angeführt - *“tacit understandings”* zwischen Stadt und Hafengesellschaft über die Frage des Umzugs von Öl- und Containerhafen zu geben, die ein scheinbares Paradoxon aufklären. Während von sämtlichen GesprächspartnerInnen

---

<sup>65</sup> Susanne Ortmanns, Svenska Naturskyddsforeningen

<sup>66</sup> Cecilia Andersson, Stockholms Hamn AB

(außer der Vertreterin der Umweltschutzorganisation SNF) die Umzugspläne von Öl- und Containerhafen sowie Bebauungspläne von Värtan/Frihamnen zunächst als Faktum dargestellt wurden, so äußerten sich gleichzeitig einige der interviewten Personen skeptisch bzw. ablehnend bezüglich neuer Standorte. Die Frage nach einer alternativen Lösung, falls schließlich keine neuen Standorte für Öl- und Containerhafen gefunden werden können, wurde verneint. Die politische Bedeutung des Projektes - insbesondere vor den Kommunal- und Parlamentswahlen im Herbst - hat zufolge, dass über verschiedene Alternativen weder öffentlich noch in Fachkreisen diskutiert wird: während Parteien mögliche Koalitionspartner nicht abschrecken wollen, so will die Hafengesellschaft verhindern, dass das Thema allzu stark in die Öffentlichkeit gerät.

“My impression is that we don’t have a standpoint where people would get the impression we don’t want to move. We don’t really talk about that.”<sup>67</sup>

Hinzu kommen weitere Themen, über die zumindest von den beiden Partnern nicht diskutiert wird: es scheint eine Ebene des “*non-decision-making*” (siehe 3.2.3.) zu geben. Da sowohl *Stockholms Hamn AB* als auch die Stadt Stockholm aufgrund der Eigentumsverhältnisse an einer positiven Entwicklung von *Stockholms Hamn AB* interessiert sind, wird die von Seiten einiger anderer AkteurInnen geforderte Verlagerung des Containerhafens auf andere Häfen in der Region nicht diskutiert.

Ohne vordergründig als Initiator und treibende Kraft aufzutreten, scheint *Stockholms Hamn AB* auch während des Verhandlungsprozesses der aktivere Partner zu sein. Da die Hafengesellschaft keine formalen Instrumente in der Hand hat, versucht sie, durch ihr Verhalten eine allgemein positive Stimmung zu erzeugen, die nicht konkret auf das Projekt zielt, sondern generell die Basis zwischen den beiden Partnern und den (meisten) restlichen beteiligten AkteurInnen verbessern soll. Dieser “Stimmungsbildung” zuträglich war insbesondere die Prägung eines Begriffes sowie eines Bildes, wie sie von *Stockholms Hamn AB* mit der Entwicklung des Konzeptes “*VISION 2015*” geschaffen wurden. Insbesondere im Gespräch mit den Vertretern des Stadtbauamtes wurde deutlich, dass die Stadt - unbewusst oder bewusst - sowohl die Diktion (“*visions*”) der Hafengesellschaft übernommen als auch die Idee eines einladenden Hafens als repräsentativen Eingang zur Stadt zugunsten der ursprünglichen Idee der Stadt (Wohnbebauung) aufgegeben hat.

“We have the same ideas and visions in many ways. I think it’s important to see that even though we need a lot of housing in Stockholm right now that’s not the main question in this area. It is more about [...] using the land more efficiently.”<sup>68</sup>

Die zentrale Bedeutung der Schaffung des Konzeptes “*VISION 2015*” wird auch erkennbar, wenn Thomas Stoll (*Stadsbyggnadskontoret*) auf die Frage, was die treibende Kraft im Verhandlungsprozess war, antwortet, es wäre die Idee des Hafens als “*gateway*” zur Stadt - eine Idee, die ursprünglich nicht von Seite der Stadt kam.

Auch das Beispiel Nynäshamns zeigt, dass Sprache und Bilder für die Wahrnehmung eines Projektes entscheidend sind:

<sup>67</sup> Cecilia Andersson, *Stockholms Hamn AB*

<sup>68</sup> Thomas Stoll, *Stadsbyggnadskontoret*

“But we made this mistake in the beginning to call it a new port. Even if it’s not really. [...] because we don’t have enough capacity, and they are doing the same thing.”<sup>69</sup>

Die positive Stimmung bezüglich des Projektes zwischen Hafen und Stadt wird auch durch informelle Treffen geschaffen; so wurde beispielsweise von gemeinsamen Besuchen eines Eishockeyspiels nach offiziellen Terminen berichtet.

Wie bereits bei Susanne Ortmanns Schilderung des Gespräches mit VertreterInnen der Hafengesellschaft angedeutet, spielen Charisma und Rhetorik auch in diesem Verhandlungsprozess eine Rolle (siehe 3.2.3.); das folgende Beispiel bezieht sich darauf, wie Rhetorik - in diesem Fall die Betonung der bereits gemeinsam erbrachten Leistungen - ein Gefühl der Gemeinsamkeit und in Folge gemeinsamer Interessen schaffen kann. Thomas Stoll (*Stadsbyggnadskontoret*) berichtete von einem Seminar, das vom Hafen veranstaltet wurde:

“[Christel Wiman] talked a lot about the difficulties of the planning and how the port was against Stadsbyggnadskontoret on how to change this area. And how we today are. We have the same ideas and visions in many ways.”<sup>70</sup>

Zudem sind es auch die von Bent Flyvberg (siehe 3.2.3.) in dem Verkehrsplanungsprojekt in Aalborg beobachteten Abhängigkeitsverhältnisse, die offene Kommunikation beeinträchtigen können: wie bereits erwähnt, ist *Stockholms Hamn AB* bezüglich formaler Entscheidungen abhängig von der Stadt, die ihrerseits Einnahmen durch die Hafengesellschaft lukriert und aus Prestige Gründen nicht auf einen Hafen verzichten kann.

Ein weiteres ökonomisches Abhängigkeitsverhältnis tritt auf, wenn Susanne Ortmanns (*Svenska Naturskyddsöreningen*) erklärt, dass der Hafenbetreiber die Umweltverträglichkeitsprüfung initiiert und daher die damit beauftragte Firma möglicherweise nicht neutral ist.

### **Konsenssuche**

Schließlich ist die Suche nach Konsens als Leitmotiv schwedischer Verhandlungsprozesse auch bei *Värtan/Frihamnen* ein prägendes Element. Alle GesprächspartnerInnen äußerten Konsens als das dem Entscheidungsprozess zugrundeliegende Ziel und belegten es mit positiven Werten; lediglich die Vertreterin der Naturschutzorganisation differenzierte den Begriff insofern, als Konsenssuche manchmal auf Kosten der Anliegen von NGOs gehen könne.

Konsens wird jedoch von den einzelnen AkteurInnen unterschiedlich interpretiert: während einige InterviewpartnerInnen den Begriff im Sinne des Ziels eines Verhandlungsprozesses interpretierten, so erklärte Monica Hildingson (*Stadsledningskontoret*), die Stadt strebe nach einer Lösung, mit der alle einverstanden wären:

---

<sup>69</sup> Cecilia Andersson, *Stockholms Hamn AB*

<sup>70</sup> Thomas Stoll, *Stadsbyggnadskontoret*

“It’s not really a negotiation. We try to find a good solution, that we can find some consensus, so it’s not really a negotiation. It’s more finding a consensus.”<sup>71</sup>

Dass der Ruf nach Konsens als Ideal politischer Kultur in Schweden potenzielle Kontroversen im Verhandlungsprozesse abschwächt und in Folge nicht alle Alternativen ausreichend diskutiert werden, schildert auch Susanne Ortmanns: ihrer Meinung nach führt die schwedische Kultur, NGOs bereits früh einzuladen (um am Ende Konsens über ein Thema zu erlangen) nicht zwangsläufig dazu, dass diese auch in die tatsächlichen Entscheidungen miteingebunden werden:

“So often we are invited to discussions where the authorities want to know what’s our point of view. And that sounds like you have quite good possibilities to influence development. But on the other hand, sometimes you get the impression [...]: ok, you can say what you want, and everybody will get the impression that they are really interested, but in the end perhaps, you won’t see the effect.”<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Monica Hildingson, Stadsledningskontoret

<sup>72</sup> Susanne Ortmanns, Svenska Naturskyddsföreningen



## 5 Wien West: Entwicklung der Westbahnhofgründe

Wie bereits am Beispiel von *Värtan/Frihamnen* sollen auch in diesem Kapitel über die Entwicklung der Westbahnhofgründe die in der Theorie (siehe Kapitel 3) behandelten Thesen über aktuelle Entwicklungen in Stadtpolitik und -planung sowie im Speziellen über die Interaktion zwischen einer Stadt und einem öffentlichen Unternehmen als ihrem Verhandlungspartner untersucht werden.

Dazu werden zunächst der nationale und der lokale Kontext wiedergegeben (5.1.1., 5.1.2.); es folgen eine Darstellung von Planungsgeschichte und -kultur der Stadt (5.1.3.) und eine Erläuterung des formalen Planungssystems (5.1.4.).

Die Kurzbeschreibung des Projektes führt in das Fallbeispiel ein (5.2.1.). Mithilfe der Ergebnisse aus den Interviews wird anschließend untersucht, ob es sich um eine Partnerschaft nach Guy Peters' Kriterien handelt (siehe 3.1.3.) und welche AkteurInnen mit welcher Interessenslage an dem Projekt beteiligt sind (5.2.1.). Einer Erläuterung der formalen Instrumente dieser AkteurInnen folgt die Beschreibung unterschiedlicher Arten informellen Verhaltens der Beteiligten (5.2.3.).

### 5.1 Politische, ökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen

Während Stockholm bzw. Schweden, wie erwähnt, oft als idealtypisch und beispielhaft beschrieben werden, so wird Wien - auch im Selbstbild - oft mit Ablehnung von Veränderungen und geringer Innovationsfähigkeit in Zusammenhang gebracht. Zugespitzt wird diese Haltung in folgendem Bonmot von Helmut Qualtinger deutlich: *“Wien bleibt Wien. Und das geschieht ihm ganz recht.”*

Im Folgenden werden ökonomische und politische Entwicklungen beschrieben, die die Stadt in ihrer politischen Kultur geprägt und so auch Einfluss auf die Planungskultur ausgeübt haben.

#### 5.1.1 Wien im nationalen und internationalen Kontext

In Wien wohnen 1,6 Millionen Menschen; wird das Umland miteingeschlossen, so ergibt sich eine Zahl von ca. 2 Millionen<sup>1</sup>. Seine herausragende Größe (die nächstgrößte Stadt Graz zählt ca. 240.300 EinwohnerInnen<sup>2</sup>) lässt sich durch die ehemalige Funktion als

---

<sup>1</sup> Statistik Austria. <http://www.statistik.at>, Stand 01.04.2005

<sup>2</sup> Statistik Austria. <http://www.statistik.at>, Stand 30.09.2004



Hauptstadt der Donaumonarchie erklären. Heute ist Wien Bundeshauptstadt der Republik Österreich und in deren föderalistischem System gleichzeitig Gemeinde und Bundesland. Bezogen auf Fragen der Raumplanung bedeutet dies,

“Vienna as federal province and municipality has nearly complete leeway in deciding its own spatial development policies”<sup>3</sup>

Während der Föderalismus in Österreich aus Verfassungsperspektive laut Alexander Wolffhardt und Herbert Bartik im Vergleich zu anderen Staaten wie Deutschland oder der Schweiz schwach ausgeprägt ist, so erweisen sich in der Praxis sowohl Gemeinden als auch Länder als eigenständig und politisch einflussreich. Dies erklären die Autoren durch drei Faktoren: zunächst erfordert der Mangel an Organen für die Ausführung der Bundesgesetzgebung die Erfüllung dieser Aufgaben durch die Verwaltungen der Bundesländer. Unter anderem sei dies ein Grund für die kooperative Art der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in Österreich.

Weiters dürfen nach österreichischem Recht sowohl Gemeinden als auch Länder privatrechtliche Verträge abschließen; eine Möglichkeit, die laut den Autoren von den Ländern stark für die Förderung wirtschaftlicher Entwicklung in Anspruch genommen wird. Der dritte Punkt betrifft österreichische Befindlichkeiten: regionales Zugehörigkeitsgefühl sei in Österreich sehr ausgeprägt und verleihe so *“the meso-level of government [...] additional legitimacy and political power”*<sup>4</sup>.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch die finanzielle Situation der Stadt Wien: sowohl bei Gemeinden als auch bei Bundesländern ergibt sich der größte Anteil des Budgets aus Einkünften, die ihnen aus Bundessteuern durch den Finanzausgleich zugeteilt werden; das Finanzausgleichsgesetz wird in der Regel alle fünf Jahre zwischen Bund, Ländern und Gemeinden neu verhandelt<sup>5</sup>.

Im Jahr 2004<sup>6</sup> hatte Wien Schulden in Höhe von 1565,5 Mio. Euro<sup>7</sup> (ca. 988 Euro pro EW) bei einem ausgeglichenen Haushalt mit Gesamtausgaben von ca. 9,5 Milliarden Euro und konnte den Stabilitätspakt<sup>8</sup> (auch für Gemeinden gelten die Maastricht-Kriterien) damit einhalten.

Zum Bild einer prosperierenden Metropole tragen nicht nur KommunalpolitikerInnen, sondern auch in- und ausländische Medien bei. So schilderte z.B. DIE ZEIT Wiens ökonomische Situation wie folgt:

“Wien ist zur bevorzugten Adresse für Geschäfte mit Osteuropa geworden. Von hier aus koordinieren fast tausend ausländische Unternehmen ihr Engagement in Mittel- und Osteuropa. Illustre Namen sind darunter: Chrysler, McDonald’s, Coca-Cola, IBM, Renault, Philips. Auch Siemens.

---

<sup>3</sup> Wolffhardt und Bartik (2005, Seite 255)

<sup>4</sup> Wolffhardt und Bartik (2005, Seite 250)

<sup>5</sup> Stadt Wien. <http://wien.at/organisation> am 27.1.2006

<sup>6</sup> Der Rechnungsabschluss war am 27.1.2006 erst für das Jahr 2004 bereitgestellt.

<sup>7</sup> Stadt Wien. Rechnungsabschluss der Gemeinde Wien 2004. <http://wien.gv.at> am 27.1.2006

<sup>8</sup> Mit dem Stabilitätspakt (2001; 2005) kommen Bund, Länder und Gemeinden der Verpflichtung gegenüber der Europäischen Union nach, *“ausgeglichene oder beinahe ausgeglichene Budgets zu erzielen”*. (<http://www.bmf.gv.at> am 27.1.2006)

Der Münchner Multi betreibt über die Siemens AG Österreich, einen der größten Arbeitgeber des Landes, das Geschäft mit sieben osteuropäischen Ländern und macht dabei neun Milliarden Euro Umsatz.”<sup>9</sup>

Tatsächlich ist Wien - wie erwähnt (siehe 4.1.1.) - unter “*World Cities*” in der letzten Gruppe vertreten. Unter den von Saskia Sassen beschriebenen “*Global Cities*”, die gleichsam ein Netzwerk globaler Wirtschaft bilden, scheint Wien nicht auf. In dieser Studie aus dem Jahr 2002<sup>10</sup> wird die Anzahl an Tochtergesellschaften der weltweit größten PR-Firmen als Indikator für den Rang einer Stadt im Netzwerk der “*Global Cities*” angenommen, da Werbung eine der wichtigsten Dienstleistungen für Unternehmen ist. Beispielsweise werden sowohl Berlin als auch München und Stockholm gleich hinter einigen US-amerikanischen Metropolen sowie London und Paris gereiht und auch Städte wie Budapest und Prag mit vergleichbarer Größe und in unmittelbarer Nähe Wiens scheinen auf derselben Ebene (5 Tochtergesellschaften) auf.

### 5.1.2 Politische Kultur: Konsens und Konservieren.

Wien war um die Jahrhundertwende gegen Ende der Habsburgermonarchie “*unbestrittenes politisches und wirtschaftliches Zentrum des heterogenen Reiches*”<sup>11</sup> mit wachsender Industrie. Nach dem 1. Weltkrieg befand sich Wien laut Joachim Becker und Andreas Novy in einer Wirtschaftskrise mit beinahe bedeutungslosen Banken und einer stagnierenden Industrie. Mit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts erlangte die Sozialdemokratie die absolute Mehrheit und begann - mit besseren finanziellen Möglichkeiten durch die Ernennung Wiens zum Bundesland ausgestattet - mit einem großen kommunalen Wohnbauprogramm. Die Dimensionen der Investitionen des “Roten Wien” in der Zwischenkriegszeit waren dabei nach Becker und Novy so groß, dass Wiens Kapitalausgaben die der Zentralregierung überstiegen. Da die konservative Regierung nicht an einer herausragenden Stellung des “Roten Wien” interessiert war, begrenzte sie seine Handlungsmöglichkeiten vor allem auf fiskalischer Ebene. In dieser post-liberalen Zeit entstanden nach Novy et al. die zwei großen politischen Lager, wobei die Sozialdemokratie in Wien eine dominierende Rolle spielte:

“The Social Democratic Party was closely linked to trade unions and established a territorially based sectional structure embracing the whole city. Social democratic organizations also involved sister organizations in diverse aspects of life - from kindergartens to sports. [...] [It] applied a type of top-down mode of government not too different from former conservative and liberal governments in Vienna and Austria.”<sup>12</sup>

In der darauffolgenden Zeit des Austrofaschismus war Österreich international isoliert - ein Faktor, der laut Becker und Novy<sup>13</sup> den Anschluss an Deutschland begünstigt

---

<sup>9</sup> Schmid (2005)

<sup>10</sup> Sassen (2002, Seite 7)

<sup>11</sup> Becker und Novy (1999, Seite 7)

<sup>12</sup> Novy u. a. (2001, Seite 135)

<sup>13</sup> Becker und Novy (1999, Seite 9)

hat. Nach 1945 wurden sowohl auf Stadt- als auch auf Bundesebene große Koalitionen zwischen den zwei Lagern gebildet, die laut den Autoren Konsens angesichts der wechselhaften Geschichte des vergangenen halben Jahrhunderts und der Aufgabe des Wiederaufbaus ermöglichen sollten. Diese Konsensorientierung *“sicherte den sozialen Frieden, aber sie unterminierte soziale Innovationen und Kreativität”*<sup>14</sup>. Stadtpolitik folgte weitgehend nationalen Strategien, die in Sozialpartnerschaft - Ausdruck konsensorientierter Politik - entworfen wurden: *“In der Zweiten Republik war Oppositionspolitik ja unbekannt. Das System beruhte eben darauf, daß die großen Parteien vordergründig (‘Große Koalition’) und/oder hintergründig (‘Sozialpartnerschaft’) miteinander regierten.”*<sup>15</sup> Repräsentanten von Wirtschaftskammer, Arbeiterkammer, Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern und Österreichischem Gewerkschaftsbund verhandelten mit Spitzenpolitikern über wesentliche Entscheidungen. Dies verursachte laut Robert Menasse eine Schwächung des Parlamentarismus, bis die Sozialpartnerschaft in den 1980er Jahren in eine Krise geriet. Auf die mangelnde Transparenz dieser Institution anspielend, schreibt Menasse:

“Jeder, der weiß, daß das Parlament gleichsam nur schöner Schein ist, hat das Parlament schon gesehen, aber wer hat einmal ‘Die Sozialpartnerschaft’ gesehen, eines ihrer Gremien, zumindest ihre Räumlichkeiten, wenigstens die Polstertür, hinter der ihre Sitzungen abgehalten werden?”<sup>16</sup>

Wie von Bent Flyvberg als eigene Interpretation der Realität einer Gesellschaft oder Organisation beschrieben (siehe 3.2.3.), so hätte in Österreich *“gesellschaftliche Rationalität”*<sup>17</sup> laut Menasse zu Folge gehabt, dass auch die Bevölkerung mit dem Ziel der Konfliktvermeidung die Sozialpartnerschaft wohlwollend betrachtet hätte.

Auch das Proporzsystem sollte Konsens zwischen den Großparteien (SPÖ und ÖVP) sichern: so wurden Spitzenposten - von staatlicher Industrie über das Schulwesen bis zu Gerichtshöfen - zwischen SPÖ und ÖVP aufgeteilt.

“Die der Konkordanzdemokratie innewohnende Logik zur Machtbeteiligungsgarantie führte dazu, daß auch in den 20 Jahren zwischen der ersten und der zweiten großen Koalition, also zwischen 1966 und 1986, die jeweils in Opposition befindliche Großpartei von der Macht [...] nicht ausgeschlossen wurde.”<sup>18</sup>

Die sozialdemokratische Partei im Wien der Nachkriegszeit beschreiben Becker und Novy als *“Vehikel des Klientelismus”*<sup>19</sup>; zudem hätte sie oppositionelle Gruppen gefördert, um eine starke Opposition und in Folge konfliktreiche Auseinandersetzungen zu verhindern. *“Der progressive politische Kosmos der Zwischenkriegszeit, ganz zu schweigen vom Wien des Fin-de-Siècle, war nachhaltig zerstört.”*<sup>20</sup>

---

<sup>14</sup> Becker und Novy (1999, Seite 10)

<sup>15</sup> Menasse (2005, Seite 441)

<sup>16</sup> Menasse (2005, Seite 84)

<sup>17</sup> Menasse (2005, Seite 87)

<sup>18</sup> Pelinka (1999, Seite 12)

<sup>19</sup> Becker und Novy (1999, Seite 10)

<sup>20</sup> Becker und Novy (1999, Seite 11)

Die lokale Wirtschaftspolitik verfolgte in der Nachkriegszeit zwei unterschiedliche Strategien: einerseits stützte die Handelskammer die örtliche Wirtschaft, indem hohe Hindernisse für auswärtige Unternehmen eingerichtet wurden, andererseits lockte man große ausländische Investoren an, die ihr administratives Zentrum in Wien aufbauten (UNO, OSZE, OPEC).

Ab Ende der 1960er Jahre orientierte sich die österreichische Wirtschaft laut Becker und Novy wieder stark an der BRD und das Jahr 1986 schließlich wird von KommentatorInnen oft als Wendepunkt angeführt: die Sozialpartnerschaft geriet aufgrund der Annäherung an die Europäische Union und einem Wiederaufleben des Parlamentarismus durch eine stärkere Opposition in die Krise. Auch die Kommunalpolitik änderte sich, da ausländische Unternehmen insbesondere in Wien investierten, Deindustrialisierungstendenzen einsetzten und Wiener Banken und Handel von der Ostöffnung profitierten. Doch auch Becker und Novy bestätigen die oben genannte geringe *“World-City-ness”* Wiens: Produzentendienstleistungen hätten sich erst spät entwickelt und öffentliche Verwaltung sei lange Zeit im Vordergrund gestanden. Im Gegensatz zur nationalstaatlichen Strategie ab den 1980er Jahren, den Wohlfahrtsstaat zu verringern, setzte Wien weiter auf Wachstum des öffentlichen Sektors und der Bauwirtschaft, betrieb allerdings auch eine aktive Betriebsansiedelungspolitik.

“Governing” (siehe 3.2.) betreiben neben der öffentlichen Verwaltung auch andere AkteurInnen: so wurden im Laufe der letzten Jahrzehnte Teile der Stadtverwaltung ausgelagert oder neue Planungsbehörden, die nicht mehr der Kontrolle des Gemeinderates unterliegen, eingerichtet (siehe unten). Jedoch ist zu beobachten, dass *“[die] Sozialdemokratie versucht, die Kontrolle über den umstrukturierten und fragmentierten Staat vermehrt durch informelle Netzwerke, die die zentrale Bürokratie, autonome Stellen und halbstaatliche Unternehmen verbinden, zu gewährleisten.”*<sup>21</sup>

Ein wesentliches Element der politischen Kultur ist auch die österreichische Medienlandschaft, die insbesondere durch eine einzigartige, monopolistische Struktur gekennzeichnet wird:

“Die Krone wäre nicht der Rede wert, erschiene sie in einem großen, weiten Land mit viel Luft zum Atmen, einer richtigen Metropole, dem Sound einer funktionierenden Öffentlichkeit, einem guten Kartellgesetz und ein paar Konkurrenten. [...] Im Lauf ihrer Geschichte wurde die Krone zu einer Instanz, ohne die in Österreich gar nichts geht.”<sup>22</sup>

Mit 2.967.000 LeserInnen täglich besitzt die *“Kronenzeitung”* eine Reichweite von 43,7 Prozent<sup>23</sup> - naturgemäß wird ihr daher oft eine erhebliche meinungsbildende Kraft zugeschrieben. Dass jedoch auch andere Organe der Presse bedeutende politische Macht haben, wurde in den Interviews deutlich: obwohl auf die Medien angesprochen, ging keiner der Interviewpartner näher auf diese ein.

---

<sup>21</sup> Becker und Novy (1999, Seite 12)

<sup>22</sup> Ankowitsch (2003)

<sup>23</sup> Media-Analyse 2004. <http://www.media-analyse.at> am 17.3.2006

### 5.1.3 Planungskultur und Planungspraxis

Die Geschichte der Planung in Wien durchläuft im Wesentlichen die von Gerd Albers beschriebenen Planungsphasen (siehe 3.3.2.).

Die prä-demokratischen Strukturen - nach Flyvberg zum Teil prägend für die Gegenwart (siehe 3.2.3.) - waren in Wien adelige und kirchliche Grundherrschaften, die laut Walter Matznetter bis zur Revolution 1848 und Auflösung des feudalen Systems *“wichtige Träger oder auch Verhinderer der Siedlungsentwicklung”*<sup>24</sup> waren. So wurden einige Stadtteile bereits in dieser Zeit planmäßig angelegt. Diese Phase war von Gefahrenabwehr (Wasserleitung, Abwasserkanäle, Straßenpflasterung) gekennzeichnet und fand 1829 in der 1. Bauordnung mit Regelungen bezüglich Bauhöhen und Straßenbreiten ihren Ausdruck.

Knapp auf die Revolution folgte eine Verwaltungsreform, die laut Matznetter den *“Beginn der staatlichen Lenkung städtebaulicher Entwicklung”* einleitete: Wiens Stadtgrenze wurde erweitert, Grundherrschaften wurden zu Gemeinden und Bezirke übernahmen Verwaltungsaufgaben. Als Industrialisierung und Bevölkerungswachstum die Wohnungsnachfrage stark ansteigen ließen, folgte eine Phase der *“Anpassungsplanung”* um die Jahrhundertwende (*“Gründerzeit”*). Neben einfachen *“Zinskasernen”* für die ArbeiterInnenschaft stammen aus dieser Zeit auch die - von Kaiser Franz Joseph in Auftrag gegebenen - repräsentativen Monumentalbauten entlang der Ringstraße, für die der erste städtebauliche Wettbewerb der Welt ausgelobt wurde. In der Vorstadt bedeutete Stadtplanung laut Matznetter allerdings lediglich, Baufluchtlinien festzulegen; dies wurde zudem lange Zeit von privaten Baugesellschaften durchgeführt. In der liberalen Ära bis zum politischen Wechsel im Gemeinderat 1892 wurden auch Gasversorgung, Eisenbahnen, Pferdestraßenbahnen, etc. *“der Privatwirtschaft überlassen”*<sup>25</sup>. Dies änderte sich, als 1892 zunächst im Zuge einer Stadterweiterung die Verwaltung neu organisiert wurde, die christlich-soziale Partei in den Gemeinderat zog und eine *“Politik der Kommunalisierung und Leistungsverwaltung”*<sup>26</sup> verfolgte. Mit Gaswerken, Straßenbahnen, Spitälern und der 2. Wiener Hochquellwasserleitung wurden wichtige Infrastrukturunternehmen in städtischer Hand geschaffen.

Wie bereits erwähnt, erlangte die Sozialdemokratie mit Gründung der Republik die Mehrheit im Gemeinderat und verlagerte laut Matznetter die Masse der Investitionen von technischer auf soziale Infrastruktur: ein großes Wohnbauprogramm verbesserte durch die Grundrisse der Wohnungen, Grünflächen, etc. den Lebensstandard insbesondere der ArbeiterInnenschaft. Gleichzeitig verdrängten nach Novy et al. unter anderem Mietpreiskontrolle auf Bundesebene und eine starke Inflation Private vom Wohnungsmarkt<sup>27</sup>, sodass Mieten auf niedrigem Niveau gehalten und so auch das Lohnniveau gedrückt werden konnte - ein Mechanismus, der in der 2. Republik wiederholt wurde. Sowohl während des Austrofaschismus als auch während der NS-Zeit wurde Wien laut Novy et al. eine reale steuerliche Grundlage entzogen; errichtet wurden lediglich einige wenige Prestigebauten wie die Reichsbrücke.

---

<sup>24</sup> Matznetter (2005, Seite 61)

<sup>25</sup> Matznetter (2005, Seite 65)

<sup>26</sup> Matznetter (2005, Seite 68)

<sup>27</sup> Novy u. a. (2001, Seite 136)

Nach dem 2. Weltkrieg standen wieder verstärkt Investitionen in kommunalen Wohnbau im Vordergrund; Mittel dafür kamen überwiegend von Bundesebene, wurden aber von der Stadt Wien koordiniert. Nach dem Wiederaufbau und mit zunehmender Wirtschaftskraft sollte Wien wieder zu seiner alten Blüte als Finanz- und Handelszentrum gelangen; in diesem Sinne setzte die Stadtregierung eine Reihe von Großprojekten (U-Bahn-Bau, Donauinsel, UNO-City, etc.) um, während andere am Widerstand der Bevölkerung scheiterten (z.B. EXPO '95). Allgemein seien Großprojekte in dieser Zeit starker Kritik seitens der Bevölkerung und der Opposition ausgesetzt gewesen, so Leopold Redl, da die Oppositionsparteien auf bundespolitischer Ebene *“ihre Strategien [...] auf einer erweiterten Kritik an Wien aufbauten”*<sup>28</sup>.

Matznetter bezeichnet diese Zeit als Beginn der Phase der *“Stadtentwicklungsplanung”*; tatsächlich wurde im Jahr 1984 der erste von drei (1994, 2005) Stadtentwicklungsplänen (STEP) verfasst. Dieses nicht rechtsverbindliche neue Planungsinstrument sollte vor allem gewisse Siedlungstendenzen initiieren und andere verhindern - ein Vorhaben, das KritikerInnen heute als gescheitert betrachten, da die im STEP 1994 erarbeiteten Siedlungsachsen entlang von bestehenden Verkehrskorridoren die Immobilienpreise in diesen Gebieten steigen ließen und Bautätigkeit an anderer, nicht infrastrukturell erschlossener Stelle förderten, so Petra Schneider<sup>29</sup>.

Als weitere Organe der Stadtplanung wurden ab den 1970er Jahren *“Gebietsbetreuungen”* als Wiener Modell der sanften Stadterneuerung eingerichtet - Institutionen, die in Kontakt zur Wohnbevölkerung stehen und Informations- und Koordinationsarbeit leisten<sup>30</sup>.

Wichtige Entscheidungen bezüglich Stadtentwicklung fallen laut Alexander Hamedinger seit ihrer Gründung zu Beginn der 1980er Jahre unter anderem auch in zwei Fonds: dem von der Stadt Wien, der Wirtschaftskammer und Banken gegründeten *“Wiener Wirtschaftsförderungsfonds”* und dem *“Wiener Bodenbereitstellungs- und Stadterneuerungsfonds”* (heute: *“Wohnfonds”*). Sie seien formal aus der Verwaltung der Stadt Wien ausgegliedert, könnten jedoch als *“quasi-non-governmental-organisations”* bezeichnet werden, da sowohl personell als auch finanziell eine *“enge Verquickung”* mit der Stadt herrsche, so Hamedinger<sup>31</sup>.

Formal spielen der Bürgermeister, der Stadtrat für Finanzen, Wirtschaftspolitik und Wiener Stadtwerke, der Stadtrat für Stadtentwicklung und Verkehr, der Stadtrat für Wohnen, Wohnbau und Stadterneuerung und der Bereichsdirektor für Stadtplanung eine wichtige Rolle für die Stadtplanung. Tatsächlich sei es laut Hamedinger vor allem das Magistrat für Stadtplanung und Stadtentwicklung (MA18), das *“die Koordination und Durchführung der Stadtplanung [übernimmt], indem es Verhandlungen und Diskussionsprozesse mit Teilen der zivilen Gesellschaft als auch mit den Wirtschaftstreibenden, den Sozialpartnern und den Bezirksvorstehern initiiert und kontrolliert”*<sup>32</sup> und so Entscheidungen des Gemeinderates oft vorwegnimmt. Diese Einschätzung wurde nicht von allen Interviewpartnern geteilt. Auf Hamedingers Zitat angesprochen, stimmten sowohl

---

<sup>28</sup> Redl (1994a, Seite 14)

<sup>29</sup> Schneider (2005, Seite 78)

<sup>30</sup> Redl (1994b, Seite 26)

<sup>31</sup> Hamedinger (1999, Seite 99)

<sup>32</sup> Hamedinger (1999, Seite 97)

Thomas Madreiter (MA 18) als auch Gernot Riedel (MA 21) der Analyse mit der Einschränkung zu, dass “MA 18” mit “Stadtplanung generell” (Madreiter) zu ersetzen sei, die aus “*unterschiedlichen Abteilungen*” (Riedel) bestehe. In diesem Sinne sei es richtig, dass MA 18, MA 21, MA 19 und Teile der Baudirektion einen “*wesentlichen Teil der Vorbereitung*” (Madreiter) übernehmen. Christoph Chorherr (*Die Grünen Wien; Mitglied des Gemeinderats*) sah jedoch Unterschiede in der Bedeutung der genannten Magistratsabteilungen:

“Das überschätzt die MA 18, unterschätzt die Baudirektion und unterschätzt die MA 21. Also die MA 18 ist generelle Planung, die MA 21 ist die Flächenwidmung. Wenn es hart auf hart geht, kommt es auf die Flächenwidmung an oder letztlich die Baubehörde, die dann gemeinsam mit dem Bezirk den ominösen Paragraph 69 in Gang setzen kann, wo sogenannte ‘unwesentliche Abweichungen von den Bebauungsbestimmungen’ zugelassen werden. Wo dann in der Vergangenheit Hochhäuser signifikant höher geworden sind. Also die MA 18 ist wichtig, [...] sollte wichtiger sein.”<sup>33</sup>

Die angesprochenene “*Baudirektion*” (*Magistratdirektion Geschäftsbereich Bauten und Technik*), die horizontal über den genannten Magistratsabteilungen liegt und Weisungsrecht bezüglich dieser hat, entscheide schließlich, wann welches Projekt realisiert und wieviel Geld dafür aufgewendet werde, so Chorherr. Auch Klaus Vatter (MA 21) nannte in einer Podiumsdiskussion der Grazer Plattform für Architektur<sup>34</sup> an erster Stelle Stadtbaudirektion und Infrastrukturkommission als “*Gremien, [...] wo die Entwicklungsstrategie abgestimmt wird*”.

Wesentlich für stadtplanungsbezogene Entscheidungen seien nach Alexander Hamedinger auch die in den 1990er Jahren ins Leben gerufenen Beiräte und Kommissionen. Sie setzen sich aus VertreterInnen der Stadt, Wirtschaft und ExpertInnen (ArchitektInnen) zusammen und haben eine beratende Funktion<sup>35</sup>. Die von Klaus Vatter angesprochene Infrastrukturkommission ist ein vom Bürgermeister eingesetztes, Verwaltungs-internes Organ. Sie ist aus dem Stadtbaudirektor, dem Generaldirektor der Wiener Stadtwerke, dem Finanzdirektor, den Leitern fachspezifischer Gruppen der Baudirektion, dem Leiter der MA 50 (Wohnbauförderung), dem Bereichsleiter für Jugend, Familie, Schule, Bildung und Sport, dem Wohnfonds und dem Wiener Wirtschaftsförderungsfonds zusammengesetzt<sup>36</sup>. Sie zeigt die infrastrukturellen Kosten für Stadtentwicklungsprojekte ab einer Größe von ca. 50 Wohneinheiten auf und fällt die Entscheidung über deren Realisierbarkeit, indem sie diese nach “*Kosten für die soziale und technische Infrastruktur bzw. der Lagegunst und der verkehrsmäßigen Anbindung*”<sup>37</sup> reiht.

Der Fachbeirat für Stadtplanung und -gestaltung ist ein aus ExpertInnen zusammengesetztes Organ, das in der Wiener Bauordnung vorgesehen ist; es begutachtet die Entwürfe für Flächenwidmungs- und Bebauungspläne. Die Gesprächspartner maßen dem

---

<sup>33</sup> Christoph Chorherr, *Die Grünen Wien; Mitglied des Gemeinderats*

<sup>34</sup> Einleitungsstatement zur Podiumsdiskussion “Stadtplanung neu” am 12.11.2004. <http://www.gat.st/>

<sup>35</sup> Hamedinger (1999, Seite 99)

<sup>36</sup> Weber (1996, Seite 29)

<sup>37</sup> Weber (1996, Seite 31)

Fachbeirat eher geringere Bedeutung bei; sein Vorsitzender Kurt Puchinger (*Regional Consulting*) sprach von einer "Trefferquote" von 30 Prozent.

Wesentliche Entscheidungsmacht sahen sowohl Norbert Steiner (*ÖBB-Immobilienmanagement GmbH*) als auch Christoph Chorherr bei der Jury von Gutachterverfahren und Wettbewerben, da sie mit der Wahl des Entwurfes auch die Entscheidung über Höhenentwicklung und Bauvolumina treffen.

Innerhalb erwähnter Gremien sei es nach Hamedinger trotz Auslagerungen und Neuorganisation der Verwaltung auch in den 1990er Jahren stets ein "ähnlicher Personenkreis"<sup>38</sup> bestehend aus "Politikern, einigen Vertretern der öffentlichen Stadtplanung und der neo-korporatistischen Struktur, einigen Architekten, Wissenschaftlern und Planern", der die wichtigsten Entscheidungen fällt. Insgesamt bezeichnen Novy et al. die Stadtplanung bis in die jüngste Zeit als "Fordist top-down model of urban planning"<sup>39</sup>:

"The centralized way of decision-making corresponded to a system of material urban production that was mainly organized by the local state in coordination with corporatist cooperatives. [...] Within the context of weak(ened) real estate interests, the spatial production of the city and, therefore, planning was closely related to the 'general' interest of tenants, retailers and industry."<sup>40</sup>

Im Jahr 2000 wurde der Wohnungsmarkt durch Bundesgesetze für Private geöffnet. Dies hatte Veränderungen am Wohnungsmarkt zu Folge; sowohl Stadt als auch gemeinnützige Wohnbauunternehmen zogen sich etwas zurück, so Novy et al.<sup>41</sup>. Die Stadt konzentrierte sich nun (erneut) auf große Stadtentwicklungsprojekte, mit deren Planung und Entwicklung oft ausgelagerte Agenturen (wie im Falle der Donaucity die *Wiener Entwicklungsgesellschaft für den Donaauraum AG - WED*) beauftragt wurden. So wird der oben erwähnte, aus alten korporatistischen Strukturen entstandene Personenkreis um VertreterInnen aus der Wirtschaft und internationale InvestorInnen erweitert:

"They form a new elitist civil society which acts within a new field of planning, in line with the deeply entrenched hierarchical structure of Vienna, thus excluding the rest of the population from decision-making processes."<sup>42</sup>

Die SPÖ verfolgte nach Novy et al. angesichts dieser Veränderungen die Strategie, einerseits weiterhin öffentliche Dienstleistung wie z.B. Verkehrsmittel in hoher Qualität bereitzustellen und andererseits eine "entrepreneurial city"<sup>43</sup> zu schaffen, an der die Stadt Wien wesentlich beteiligt wäre. Die dafür notwendigen "state- and party-controlled firms" hätten sich allerdings in den 1990er Jahren aufgrund internationaler ökonomischer Anforderungen von der Stadt emanzipiert; so wurde die laut Novy et

---

<sup>38</sup> Hamedinger (1999, Seite 99)

<sup>39</sup> Novy u. a. (2001, Seite 137)

<sup>40</sup> Novy u. a. (2001, Seite 138)

<sup>41</sup> Novy u. a. (2001, Seite 137)

<sup>42</sup> Novy u. a. (2001, Seite 140)

<sup>43</sup> Novy u. a. (2001, Seite 141)



al. für die Stadt Wien sehr bedeutende *Bank Austria* im Jahr 2000 an die *Bayrische Hypo-Vereinsbank* verkauft. Die *Wien Holding* - Dachgesellschaft für 19 kommunale Unternehmen vom Wiener Hafen bis zu Entsorgungsunternehmen - ist heute wieder in vollständigem Eigentum der Stadt Wien, nachdem die *Bank Austria* vormals Anteile an der Holding hielt<sup>44</sup>.

Novy et al. beschreiben wesentliche Teile der AkteurInnen, die gegenwärtig "governing" (siehe 3.2.1.) betreiben, als "*privatized and fragmented [networks] bypassing formal planning procedures, local parliament and civil society*"<sup>45</sup>. Nach Christoph Chorherr (*Die Grünen Wien; Mitglied des Gemeinderats*) gilt diese Intransparenz auch insbesondere für die Verwaltung:

"[Das] was in den Medien diskutiert wird [...], [ist] super irrelevant, während das, was wirklich relevant ist, nirgendwo steht. Also ich würde sagen, die drei wichtigsten Akteure der Wiener Stadt kennt kein Mensch. Oder [...] kennen nur Insider. Das ist der Baudirektor Weber, das ist der Leiter der MA 4 Finanzierung, der Herr Neidinger, [...] und der Magistratsdirektor Theimer. Die sind wichtiger als die [...] Stadträte zusammen, die jeden Tag in den Zeitungen stehen. Weil [sie] zum Beispiel entscheiden: Westbahnhof ja, ab nächstem Jahr, oder nein."<sup>46</sup>

Ein Beispiel für die mangelnde Transparenz von Entscheidungsprozessen ist die Finanzierung von öffentlicher Infrastruktur durch Private, die vor der Öffentlichkeit anders dargestellt wird. Bent Flyvberg (siehe 3.2.3.) beschreibt im Zuge des Verkehrsprojektes in Aalborg, dass der wichtige Teil der Entscheidungsprozesse abseits der Öffentlichkeit stattfände: so geschehe es nach Chorherr in Wien sehr oft bei Stadtentwicklungsprojekten, dass ein Investor die Finanzierung einer Infrastruktureinrichtung übernehme und dadurch in der Prioritätenreihung der Infrastrukturkommission "*nach vor rücke*" (Chorherr). Tatsächlich erklärten jedoch beide Vertreter der Stadt Wien (Thomas Madreiter, MA 18; Gernot Riedel, MA 21), dass die Stadt Wien keine Tauschhandel bezüglich Widmungen durchführe, da dies gesetzeswidrig wäre.

Auch würde die Bevölkerung nicht in den Entscheidungsprozess involviert, so Chorherr, sondern erst darauffolgend informiert:

"[Wir] haben [...] eine extrem feudale Struktur, die, wenn alles fertig ist, ein Bürgerbeteiligungsverfahren macht, um es den Leuten zu verkaufen. [...] Dann wird ein teures Rendering gemacht und tolle Werbefilme, die den Leuten erklären, wie toll das ist. Und dann regen sie sich irrsinnig auf, wenn die Leute sagen, wir wollen das alles ganz anders."<sup>47</sup>

#### 5.1.4 Das formale Planungssystem

Das österreichische Bundesverfassungsgesetz regelt die Kompetenzverteilung bezüglich der Raumplanung: so liegt die örtliche Raumplanung im "*eigenen Wirkungsbereich*"

<sup>44</sup> Wien Holding. <http://www.wienholding.at> am 2.2.2006

<sup>45</sup> Novy u. a. (2001, Seite 133)

<sup>46</sup> Christoph Chorherr, *Die Grünen Wien; Mitglied des Gemeinderats*

<sup>47</sup> Christoph Chorherr, *Die Grünen Wien; Mitglied des Gemeinderats*

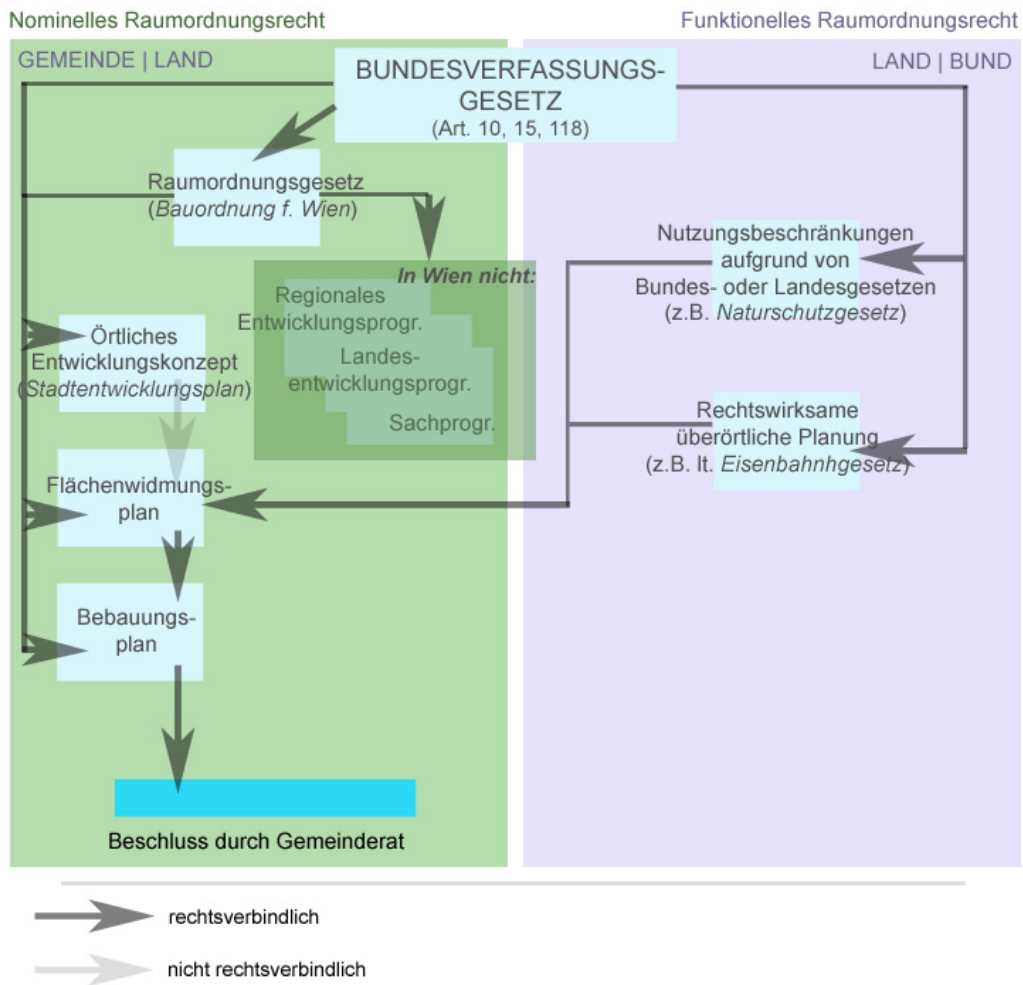


Abbildung 5.1: Das formale Planungssystem in Österreich

der Gemeinden (Art.118 Abs.3 Z9). Grundsätzlich ist Raumplanung im Kompetenzbereich der Länder (Art.15), der aber durch einige Fachbereiche, die Angelegenheit des Bundes sind (z.B. Eisenbahn, Naturschutz, etc.), eingeschränkt wird (Art.10 Abs.1). Im Unterschied zu anderen europäischen Staaten (z.B. Deutschland, Schweiz) gibt es daher keine Bundesgesetzgebung für Raumplanung, sondern länderspezifische Gesetze; in Wien ist dies die *“Bauordnung für Wien”* (*“Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch”*). Da Wien gleichzeitig Bundesland und Gemeinde ist, erstellt es keine überörtlichen raumordnungsspezifischen Programme (siehe Abb. 5.1.).

Im Rahmen der örtlichen Raumplanung beschließt der Gemeinderat den *“Strategieplan”* und den *“Stadtentwicklungsplan”* (nicht rechtsverbindlich) sowie Flächenwidmungs- und Bebauungsplan (rechtsverbindlich). Der Stadtentwicklungsplan legt dabei auf dem Strategieplan aufbauend *“die räumliche Gesamtentwicklung”*<sup>48</sup> fest und soll seinerseits als Basis für den Flächenwidmungsplan dienen. Darin müssen bestimmte Kenntlichmachungen bzgl. funktionellem Recht ausgewiesen werden: so können Bund bzw. Land für beispielsweise Eisenbahnen, Flugplätze oder Bundesstraßen überörtliche Planungen festlegen; diese Teilgebiete werden der Planungshoheit der Gemeinde entzogen. Darüber hinaus müssen Nutzungsbeschränkungen aufgrund von Bundes- oder Landesgesetzen (z.B. Naturschutzgebiete, Wald, etc.) ebenfalls im Flächenwidmungsplan ausgewiesen werden; die Planungshoheit der Gemeinde ist diesbezüglich eingeschränkt.

## 5.2 Fallbeispiel Wien West

### 5.2.1 Kurzbeschreibung des Projektes

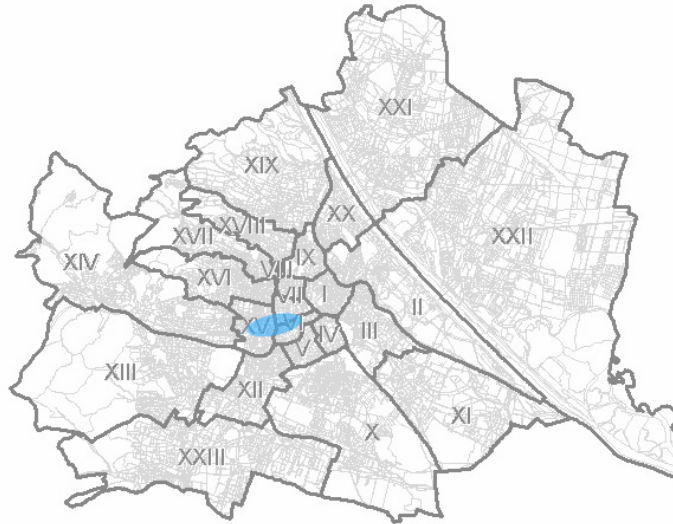


**Abbildung 5.2:** Entwurf Neumann/Steiner; Ansicht Europaplatz. Quelle: ÖBB

Der Wiener Westbahnhof ist zentral an der Kreuzung Mariahilfer Straße/Gürtel gelegen; die Westbahnhofgründe befinden sich zur Gänze im XV., jedoch an der Grenze zum VI. und VII. Bezirk. Als einer von Wiens Großbahnhöfen ist er mit einem

<sup>48</sup> Stadt Wien. <http://www.wien.gv.at> am 7.4.2006

Passagieraufkommen von 43.000 Reisenden pro Tag<sup>49</sup> laut Norbert Steiner (*ÖBB-Immobilienmanagement GmbH*) der “ertragreichste” Bahnhof der Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB).



**Abbildung 5.3:** Lageplan Westbahnhof. Quelle: <http://www.wien.gv.at>

Jahrzehntelange Überlegungen zum Umbau des - nach Zerstörung und Brand abgerissenen und 1952 wiedereröffneten - Kopfbahnhofes und zu anderwertiger Nutzung der nach betrieblichen Verlagerungen und Rationalisierung verfügbaren Flächen mündeten Ende der 1990er Jahre in konkreten Planungen. Den im Jahr 2003 durchgeführten Wettbewerb zur Neugestaltung der Bahnhofshalle und der angrenzenden Grundstücke gewannen die Architekten *Neumann/Steiner* mit ihrem auf Abb. 5.2. dargestellten Entwurf; die Jury war aus je drei ExpertInnen (ArchitektInnen), VertreterInnen der ÖBB und der Stadt Wien zusammengesetzt. Auf dem Wettbewerbsergebnis aufbauend wurde ein Masterplan erstellt, der 2004 vom Gemeinderat beschlossen wurde. Die Entwicklung der Westbahnhofgründe, die sich entlang der Felberstraße nach Westen bis zum Technischen Museum erstrecken, wurde in fünf Bauphasen eingeteilt; der letzte Abschnitt soll bis 2016 abgeschlossen werden<sup>50</sup>. Die Plandokumente zu den Flächenwidmungen und Bebauungsbestimmungen für die Liegenschaften entlang des Europaplatzes - Umbau Bahnhofshalle, “A0-Haus”, “Blaues Haus”<sup>51</sup>; Neubau Einkaufszentrum, Büro- und Hotelgebäude - sollen laut Aussage Gernot Riedels (MA 21 - *Stadtteilplanung und Flächennutzung*) Ende dieses Jahres (2006) fertiggestellt werden.

Die Kubaturen der für die Realisierung in den ersten beiden Bauabschnitten vorgesehenen Gebäude (120.000m<sup>2</sup> Bruttogeschossfläche; siehe Abb. 5.4.) erfordern laut Riedel eine Verbreiterung der Felberstraße; die zu erwartende zusätzliche Entwicklung der Westbahnhofgründe macht eine weitere Verkehrsverbindung zwischen Wiental und

<sup>49</sup> ÖBB. <http://www.oebb.at> am 20.3.2006

<sup>50</sup> Stadtentwicklung (2004)

<sup>51</sup> “A0-Haus”, “Blaues Haus”: Gebäude der ÖBB



Abbildung 5.4: Geplante Kubaturen. Quelle: ÖBB

Gürtel notwendig. Für diese Verlängerung der Bundesstraße 224 über den Grünen Berg hinaus werden derzeit zwei Varianten von der Stadt Wien in Betracht gezogen; die Variante über die Felberstraße würde eine Benutzung von Grundstücken der ÖBB erfordern. Eine Diskussion über die Finanzierung dieser “Hauptstraße B” (vormals “Bundesstraße”) ist derzeit zwischen der Stadt Wien und den ÖBB im Gange. Zudem ist laut den Interviewpartnern zu erwarten, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung für diese Straße durchgeführt werden muss.

## 5.2.2 Charakteristika der Partnerschaft

### 5.2.2.1 Die Partnerschaft nach Guy Peters' Kriterien

- **“Zwei oder mehr Akteure, von denen einer öffentlich ist”:**

Die Partnerschaft besteht zwischen der Stadt Wien und dem ÖBB-Konzern. Dieser wurde auf Basis des Bundesbahnstrukturgesetzes 2003 (BGBl. I Nr.138/2003) im Jahr 2004 in *“marktorientierte Gesellschaften”*<sup>52</sup> umgewandelt. Als Dach über den Konzern mit seinen insgesamt 11 Tochtergesellschaften wirkt die *ÖBB-Holding AG*; neben ihr sind für diese Fallstudie insbesondere die - für die Entwicklung der Grundstücke zuständige - *ÖBB-Immobilienmanagement GmbH*, die - mit der Bebauung von Teilen der Westbahnhofgründe beauftragte - *ÖBB-Infrastruktur Bau AG* und die *ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG* relevant.

Der Staat Österreich hält alle Anteilsrechte an dem Konzern. Jede Teilgesellschaft wird von ihrem eigenem Vorstand und Aufsichtsrat geleitet. Die Aufsichtsräte werden von dem Eigentümer bestimmt; sie bestellen ihrerseits die Vorstände. Vor-

---

<sup>52</sup> ÖBB (2004, Seite 4)

standsvorsitzender und somit Generaldirektor des ÖBB-Konzerns ist derzeit Martin Huber.

Der Bund trägt jedes Jahr mit einem Anteil zum Budget bei (2004: 978.117.387,44 Euro)<sup>53</sup>; die wichtigsten Umsatzerlöse sind Erträge aus Güter- und Personenverkehr (2004: 839.130.339,45 Euro bzw. 563.184.569,77 Euro). Laut Bilanz zum 31.12.2004 sind “Grundstücke und Bauten” - abgesehen von dem Posten “sonstige Anlagen” - der größte Posten des Anlagevermögens (7.430.846.971,73 Euro).

Von Seiten der Stadt Wien sind insbesondere die Magistratsabteilungen 18 (*Stadtentwicklung und Stadtplanung*), 19 (*Architektur und Stadtgestaltung*), 21 (*Stadtteilplanung und Flächennutzung*), 22 (*Umweltschutz*) und 28 (*Straßenverwaltung und Straßenbau*) in den Prozess involviert. Darüber hinaus treten auch verschiedene Gruppen (z.B. Tiefbau, Hochbau) des Geschäftsbereiches *Bauten und Technik* der Magistratsdirektion (“Baudirektion”) sowie der Stadtrat für Stadtentwicklung und Verkehr, Rudolf Schicker, als AkteurInnen auf. Letztgenannter ist Leiter der Geschäftsgruppe *Stadtentwicklung und Verkehr*, die neben anderen Magistratsabteilungen auch oben genannte umfasst.

- **“Jeder Partner ist maßgeblich beteiligt”:**

Laut Aussage Gernot Riedels (MA 21) besteht seit Ende der 1990er Jahre eine interorganisatorische Arbeitsgruppe, die zunächst mögliche Planungen auf den Westbahnhofgründen erörtert hat. Zudem hätte es regelmäßige “Rückkopplungen” (Riedel) und Abstimmungen auf mehreren Ebenen gegeben. Auch der Wettbewerb 2003 wurde gemeinsam veranstaltet (siehe Jury); personell ist daher von gleicher Beteiligung der Partner zu sprechen. Finanziell trägt die Stadt zur Erschließung der Gelände bei, während die ÖBB sämtliche Baukosten und einen Teil der Infrastrukturkosten tragen (siehe unten).

Auch ideell betrachten sowohl die Stadt Wien als auch die ÖBB den Umbau des Bahnhofs und die Entwicklung der umliegenden Grundstücke als ein für ihre jeweilige Organisation bedeutendes Projekt: es ist im Rahmen der “Bahnhofsoffensive” der ÖBB (Umbau der 20 frequenzstärksten Bahnhöfe in Österreich<sup>54</sup>) neben dem Zentralbahnhof das wichtigste Bahnhofsvorhaben in Wien. Die Stadt Wien benennt in ihrem Stadtentwicklungsplan 2005 den Westgürtel als eines der 13 “Zielgebiete” der Stadtentwicklung<sup>55</sup>.

Norbert Steiner (*ÖBB-Immobilienmanagement GmbH*) drückt die Kernpunkte der Beteiligung der beiden Partner folgendermaßen aus:

“Wir werden nur bauen, wenn gewidmet ist. Die [sagen aber auch]: wir werden aber nur bauen, wenn gewidmet ist. Es gibt ein Zug-um-Zug-

<sup>53</sup> ÖBB (2004, Seite 52)

<sup>54</sup> ÖBB. <http://www.oebb.at> am 28.3.2006

<sup>55</sup> Stadtplanung (2005)

Geschäft, [...], da möchte jeder, dass der andere etwas leistet, dass da etwas Gutes entsteht.”<sup>56</sup>

- **“Es besteht ein fortdauerndes Verhältnis zwischen den Partnern”:**

Zwischen den Organisationen besteht wie erwähnt seit Ende der 1990er Jahre ein ununterbrochenes Verhältnis, das im Laufe der Zeit intensiviert wurde. Überdies realisieren die Stadt Wien und die ÖBB auch andere Projekte in Wien: Zentralbahnhof, Wien Mitte, Nordbahnhof, Eurogate, etc.

Allerdings gab es häufig personelle Wechsel: sowohl bei der Stadt Wien als auch insbesondere bei den ÖBB, deren Gesellschaftsstruktur 2004 eine grundlegende Veränderung erfuhr, wurde vor allem die höchste Entscheidungsebene im Laufe des letzten Jahrzehntes oft neu besetzt. Da sich derzeit einige AkteurInnen - insbesondere auf dieser Ebene - jedoch aus früheren Tätigkeiten oder Institutionen (Schule, Partei, etc.) kennen, kann zum Teil ein persönliches fortdauerndes Verhältnis festgestellt werden.

“Ich glaube, diese Konstellation - die kennen sich gut: der Rudi Schicker, der Martin Huber, der Häupl glaube ich auch. [...] Ich glaube, Vertrauensverhältnis hat auch immer mit Vertrauen zwischen den Leuten zu tun.”<sup>57</sup>

- **“Jeder Partner steuert materielle oder immaterielle Ressourcen bei”:**

Die Finanzierung des Projektes wird zum gegenwärtigen Stand laut den Interviewpartnern wie folgt aufgeteilt: während die ÖBB für Umbau der Bahnhofshalle sowie Neubau und Umbau anliegender Gebäude aufkommen und 1 Million Euro zur Verbreiterung der Felberstraße beitragen, zahlt die Stadt Wien die Erschließung im Randbereich und einen Nahverkehrsbeitrag. Laut Thomas Madreiter (MA 18) trägt die Stadt Wien nach einem Kostenteilungsschlüssel von 80:20 20 Prozent zu dem Projektanteil, der als Nahverkehrsprojekt zu bezeichnen ist, bei. Hinzu kommt die Finanzierung eines Teiles der neuen Hauptstraße B.

Verhaltensänderungen der PartnerInnen, die nach Ingemar Elander und Maurice Blanc (siehe 3.1.3.) durch Zusammenarbeit zweier AkteurInnen mit unterschiedlichem Hintergrund hervorgerufen werden können, sind bei untersuchtem Fallbeispiel nicht eindeutig erkennbar. Ähnlich wie im Stockholmer Projekt *Värtan/Frihamnen* gingen dem tatsächlichen Beginn der Planungen jahrzehntelange Überlegungen seitens der Stadt voraus, die jedoch - anders als in Stockholm - nicht als Provokation und Initiative für Überlegungen der ÖBB gelten können: sämtliche befragte Personen äußerten Unwissen über den Ursprung der Überlegungen. Tatsächlich scheint eine ÖBB-interne Haltungsänderung, die nicht extern von der Stadt Wien angestoßen wurde, zu konkreteren Planungen geführt zu haben. Laut

---

<sup>56</sup> Norbert Steiner, ÖBB-Immobilienmanagement GmbH

<sup>57</sup> Norbert Steiner, ÖBB-Immobilienmanagement GmbH

Norbert Steiner (*ÖBB-Immobilienmanagement GmbH*) entwickelte sich das Management der ÖBB von *“infrastrukturorientierten, gleisorientierten Leuten”*, denen *“das Gleisbauen immer viel wichtiger [war] als die Bahnhöfe”*, nach einigen personellen Wechsels im Vorstand des Konzerns zu *“Entwicklern, Verwertern, Bauträgern”*, die *“Bahnhöfe [...] zu Eigenprojekten [machen], dass wir selber nachhaltig damit Geld verdienen.”* In Folge waren es die ÖBB, die bei verschiedenen Projekten in Verhandlung mit der Stadt Wien *“dazulernten”*, wie es Steiner ausdrückt.

“Ich muss sagen, beim Hauptbahnhof haben wir es umgedreht. Da waren wir schon etwas klüger, dass man sagt: wenn sich die Stadt sehr einen Hauptbahnhof wünscht [...], dann müssen sie uns helfen, dass man das bauen kann. Und beim Hauptbahnhof zahlen sie auch mit, 10 Prozent.”<sup>58</sup>

Trotz der für die Stadt Wien - aus finanzieller Sicht - negativen Verhaltensänderung der ÖBB ist allerdings bei beiden Akteurinnen eine Änderung von Einstellung und Verhalten festzustellen, die zugunsten beider ausfallen. Es gibt seit einigen Jahren *“eine andere Verständigung zwischen Städten und ÖBB”*, man steckt *“die Fahrtziele gemeinsam”* ab, so Steiner, was die Zusammenarbeit bei zukünftigen Projekten erleichtert.

Die Stadt Wien steuert einen Großteil der immateriellen Ressourcen für die Partnerschaft bei, indem sie das Projekt politisch durch Zustimmung im Gemeinderat *“absichert”*. Dabei stützt sich die regierende SPÖ nicht nur auf ihre absolute Mehrheit, sondern bemühte sich laut Steiner bei der Abstimmung über den Masterplan auch um die Zustimmung der ÖVP. Die positive Beurteilung des Projekts seitens verschiedener politischer Lager im Gemeinderat bringt wiederum eine Zustimmung von Interessensgruppen außerhalb des Gemeinderates (z.B. Wirtschaftskammer) mit sich, die andernfalls negativen Einfluss auf das Projekt ausüben könnten. Die Stadt Wien verfügt zudem über geeignete Kontakte, um Lobbyarbeit in diesem Sinne zu betreiben.

Eine geringere Rolle spielt die ebenfalls als immaterielle Ressource zu bezeichnende Erfahrung, die die ÖBB im Zuge der *“Bahnhofsoffensive”* bereits mit Umbauten von Bahnhöfen gewonnen haben. Da sich sowohl die politische als auch die organisatorische Situation in den Bundesländern von Wien unterscheiden, sind es eher technische und rechtliche Erfahrungen, die die ÖBB einbringen. Darüber hinaus erworbene Kenntnisse über die Situation am Immobilienmarkt sind eher für die ÖBB selbst von Nutzen.

- ***“Die Verantwortung für das Ergebnis wird gemeinschaftlich getragen”:***

Im Gegensatz zur Projekten in der Vergangenheit träten die Stadt Wien und die ÖBB sowohl beim Westbahnhof als auch bei anderen Großprojekten wie dem Hauptbahnhof nun gemeinsam auf, so Steiner (*ÖBB-Immobilienmanagement GmbH*). Er begründete die neue Vorgehensweise mit der Erkenntnis beider Seiten,

<sup>58</sup> Norbert Steiner, *ÖBB-Immobilienmanagement GmbH*



dass der Erfolg eines Projektes von der gemeinschaftlichen, geschlossenen Präsentation nach außen abhänge. Nachdem in der Vergangenheit oft dem jeweils anderen Schuld zugeschoben worden wäre, hätte man sich nun darauf geeinigt, *“dass man sich von der Presse oder von der Öffentlichkeit nicht auseinanderdividieren lässt”*.

Alle Kriterien werden von der untersuchten Partnerschaft erfüllt. Zusammen mit untenstehenden AkteurInnen bildet sie nach Maurice Blanc und Ingemar Elander (siehe 3.1.3.) ein *“issue network”*. Dieses kommt jedoch insofern einer *“policy community”* nahe, als dieselben AkteurInnen (Teile des *“ähnlichen Personenkreises”*, siehe 5.1.3.) an mehreren Bahnhofsvorhaben, die wichtige Stadtentwicklungsprojekte in Wien darstellen, beteiligt sind.

### 5.2.2.2 Beteiligte AkteurInnen und ihre Interessen

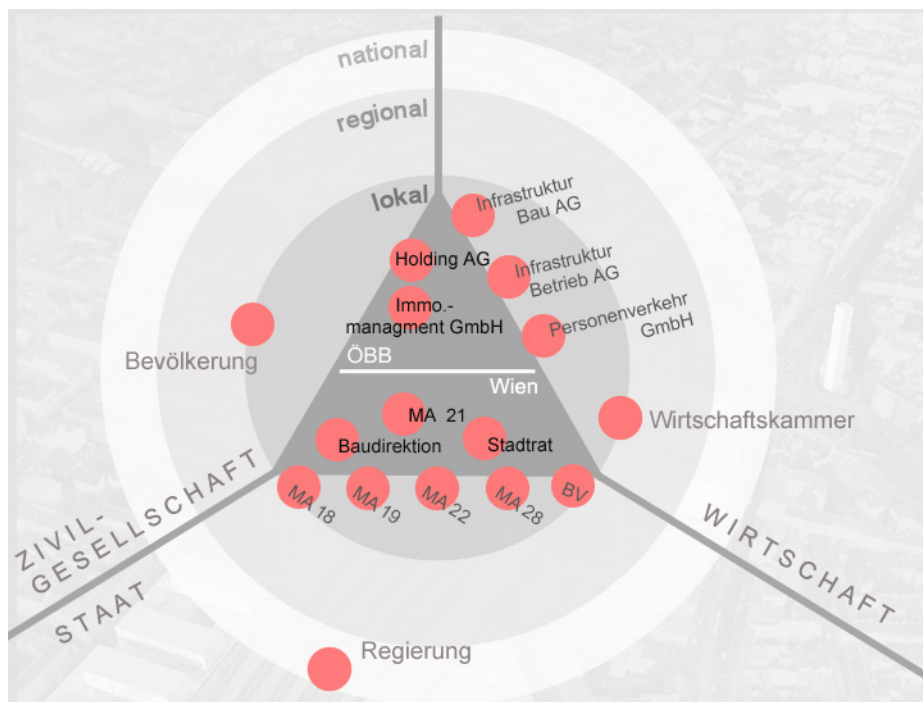


Abbildung 5.5: Analyse beteiligter AkteurInnen bei Wien West.

- Das Interesse des **ÖBB-Konzerns** ist es primär, Einnahmen durch Verkauf und Miete hochwertiger Immobilien zu erwirtschaften:

“Der Ausgangspunkt ist die Finanznot der ÖBB, [...] die glaubt, signifikante Beiträge zum Umbau von Bahnhöfen zu lukrieren, indem sie Gründe veräußert.”<sup>59</sup>

<sup>59</sup> Christoph Chorherr, Die Grünen Wien; Mitglied des Gemeinderats

Auch Norbert Steiner (*ÖBB-Immobilienmanagement GmbH*) erklärte, dass nach erwähntem unternehmensinternen Umdenken die ÖBB als großer Grundstückseigentümer mit der Entwicklung von Bahnhöfen - oft zentral gelegenen und infrastrukturell erschlossenen Standorten - begann. Beim Westbahnhofprojekt handelt es sich im ersten Bauabschnitt um den Umbau der Bahnhofshalle selbst, die Errichtung eines Gebäudes westlich davon, das als Einkaufszentrum genutzt werden soll, sowie eines flankierenden Gebäudes östlich davon, in dem Büros und ein Hotel untergebracht werden sollen. Im zweiten Bauabschnitt wird der Umbau einiger angrenzender Gebäude realisiert. Die Vermietung bzw. der Verkauf der Grundstücke/Gebäude ist umso lukrativer, je besser - im Sinne höherer städtebaulicher Dichten bzw. Bauvolumina - die Widmung für die Grundstücke ausfällt.

Es ist zu berücksichtigen, dass der ÖBB-Konzern mit seinen zahlreichen Tochtergesellschaften nicht als ein Akteur bezeichnet werden kann: “[Wie] es die Stadt Wien nicht gibt, gibt es die ÖBB schon gar nicht.”, so Christoph Chorherr (*Die Grünen Wien*). Laut seiner Einschätzung agierten die Tochtergesellschaften teilweise gegeneinander. Während auch von den Vertretern der Stadt Wien die Meinung geäußert wurde, die ÖBB seien ein heterogener Verhandlungspartner, so erklärte Norbert Steiner (*ÖBB-Immobilienmanagement GmbH*):

“[Dass] es da immer wieder einmal unterschiedliche Auffassungen gibt, ist klar, aber im Prinzip [sind] wir eigentlich beim Bahnhofs-gewerbe strategisch aufgestellt. Dass wir sagen, die Betriebs-AG ist zuständig für den Betrieb, für diese Sachen, die in das Gebäude hineinwirken.”<sup>60</sup>

So gäbe es - zum Beispiel aus finanziellen Gründen - sehr wohl Unstimmigkeiten zwischen den Tochtergesellschaften: “da funktioniert noch einiges nicht”, äußerte sich Steiner und erwähnte das Beispiel der Spaltung des Infrastruktur-Bereiches, die “sicher nicht optimal” gewesen sei. Doch seiner Einschätzung nach sorgt die relativ starke Position der Holding für Zusammenhalt. Formal äußert sich diese in interorganisatorischen Arbeitsgruppen (“Projektteams”): bereits in der ersten Phase der Projektentwicklung wurde ein Konzept in Abstimmung mit *ÖBB-Infrastruktur Bau AG* und *ÖBB-Personenverkehr AG* erstellt, bevor in der zweiten Phase mit der Stadt zusammengearbeitet wurde, um Konsens über die Strategie zu erlangen.

- Grundsätzlich äußerten sich beide Vertreter der **Stadt Wien** - aus den Magistratsabteilungen 18 und 21 - gleichlautend über die Interessen der Stadt bezüglich des Westbahnhofes: die Stadt wolle ungenutzte Flächenpotenziale an zentralen Standorten nutzen, die bereits gut erschlossen seien. Zudem solle die Trennwirkung zwischen XV. und VI./VII. Bezirk aufgehoben werden und “Erneuerungsimpulse” gesetzt werden, “die auch anderen Grundeigentümern dort vielleicht Lust machen, etwas zu investieren” (Gernot Riedel, MA 21). Neben einer Attraktivierung des Bahnhofsareals will die Stadt Wien zudem eine weitere Verbindung

<sup>60</sup> Norbert Steiner, *ÖBB-Immobilienmanagement GmbH*

zwischen Wiental und Gürtel schaffen und einen Teil der Finanzierung den ÖBB überlassen.

Ähnlich wie die ÖBB ist allerdings auch “die Stadt” keine einheitliche Akteurin bezüglich ihrer Interessenslage:

“Wer ist die Stadt Wien? Die Stadt Wien hat die unterschiedlichsten Gesichter und Hüte. Es gibt den Bezirk, es gibt die Straßenbauabteilungen, es gibt den öffentlichen Verkehr, es gibt die Stadtgestaltung, es gibt die Grünraumplanung, [...]. Das ist sozusagen so: wer ist stärker, ich oder ich?”<sup>61</sup>

Laut Thomas Madreiter (MA 18) lag der Schwerpunkt bei dem Westbahnhof-Projekt auf MA 21 (*Stadtteilplanung und Flächennutzung*) und MA 19 (*Architektur und Stadtgestaltung*). Im Gegensatz zum Hauptbahnhof wurden - nach Madreiter aufgrund der geringeren Dimension des Projektes - keine fachübergreifenden Projektkoordinatoren seitens der Stadt eingesetzt. Während es bei MA 19 und MA 21 “eine Art Kontinuität” (Madreiter) bezüglich der Präsenz im Verhandlungsprozess gab, so spielten auch andere Organe der Stadtverwaltung abschnittsweise eine bedeutende Rolle. MA 18 (*Stadtentwicklung und -planung*) war zunächst im Stadium der generellen Planungen und ist zum jetzigen Zeitpunkt bezüglich der geplanten Hauptstraße B involviert; MA 22 (*Umweltschutz*) sowie MA 28 (*Straßenbau und Straßenverwaltung*) nehmen unter anderem bezüglich einer potenziellen Umweltverträglichkeitsprüfung an dem Entwicklungsprozess teil. Darüber hinaus liegt auch gewisse Entscheidungsgewalt bei der Magistratsdirektion *Geschäftsbereich Bauten und Technik* (“Stadtbaudirektion”); mehrere Gruppen (Tiefbau, Hochbau) der Stadtbaudirektion seien an dem Projekt beteiligt gewesen, so Gernot Riedel (MA 21). Während Christoph Chorherr auch die Infrastrukturkommission als bedeutendes Organ mit dem Westbahnhof in Zusammenhang bringt, erklärt Riedel, dass sie nur involviert wäre, wo Wohnbauten geplant seien; zu diesem Zeitpunkt sei allerdings “aufgrund der Infrastrukturbedingungen” (Riedel) die Aussicht auf Wohnbauten auf den Westbahnhofgründen gering.

Der Fachbeirat für Stadtplanung und -gestaltung war in seiner Funktion als Beratungsorgan bezüglich Flächenwidmungen in das Projekt involviert; laut Christoph Chorherr ist seine Bedeutung jedoch gering. Auch Norbert Steiner (*ÖBB-Immobilienmanagement GmbH*) erwähnte eine gewisse Beteiligung des Fachbeirates.

Eine weitere Akteurin ist die Bezirksvertretung des 15. Bezirkes, die an einer infrastrukturellen und städtebaulichen Aufwertung dieses Stadtteils interessiert ist: “Der Bezirk mischt sehr wohlwollend mit, weil der will, dass in seinem Bezirk etwas passiert. Die Bezirksvertretung, das ist eher ein Partner gewesen.”, so Steiner.

Chorherr fasst die Handlungen der Stadt als “Summe von Einzelentscheidungen” zusammen, die in einer heterogenen Interessenslage begründet sei.

---

<sup>61</sup> Christoph Chorherr, Die Grünen Wien; Mitglied des Gemeinderats

- Die **Wiener Wirtschaftskammer** - eine Interessensvertretung außerhalb des Gemeinderates und Unterorganisation der Wirtschaftskammer Österreich - verfolgt als bedeutendste Interessensvertretung der Wirtschaftstreibenden den Entwicklungsprozess. Aufgrund der Pflichtmitgliedschaft für alle Wirtschaftstreibenden (mit Ausnahme von LandwirtInnen und freien Berufen) zählt sie in Wien 99.761 Mitglieder<sup>62</sup> und ist daher eine politisch bedeutende Organisation, die traditionell in politischer Nähe der ÖVP positioniert wird<sup>63</sup>.

Kleingewerbetreibende in den angrenzenden Bezirken fürchten aufgrund des geplanten Einkaufszentrums, das in den Bahnhof integriert werden soll, abfließende Kaufkraft; der Wirtschaftskammer wurde bereits in den Auslobungsunterlagen für den Wettbewerb Platz für „Überlegungen“<sup>64</sup> eingeräumt. Darin sprach sie sich für Verkaufsflächen (Einzelhandel) im Ausmaß von max. 11.000m<sup>2</sup> aus; tatsächlich sind heute von insgesamt 17.000m<sup>2</sup> neben Flächen für Dienstleistungen und Gastronomie 11.000m<sup>2</sup> für Einzelhandel vorgesehen.

Zudem steht die Wirtschaftskammer auch eine Öffnung des Bahnhofs-Supermarktes am Sonntag kritisch gegenüber, die in einigen Bahnhöfen in den anderen Bundesländern (z.B. Innsbruck, Salzburg) realisiert wurde.

“Was bei uns eine ziemliche Rolle spielt, eine negative, ist die Wirtschaftskammer. [...] die reden einfach mit und müssen gehört werden. Und da gibt's im Moment ganz große Reibereien mit der Wirtschaftskammer beim Thema, wie groß dürfen Einkaufsflächen sein. Und Öffnungszeiten. Also das sind die zwei Barrieren. Und da haben sie auch gesagt: nicht mehr als 14.000m<sup>2</sup>.”<sup>65</sup>

- Die **Bundesebene** ist aufgrund der Eigentumsverhältnisse des ÖBB-Konzerns an dem Projekt beteiligt. Insofern liegt es in seinem Interesse, dass die Immobilien gewinnbringend verwertet werden, da dies zu einem positiveren Bilanzergebnis des ÖBB-Konzerns beiträgt. Andererseits ist der Bund an hohen Aufwendungen seitens der ÖBB nicht interessiert, da laut Aussage Norbert Steiners in der Vergangenheit oft zusätzliche, über den jährlichen Beitrag des Bundes an den ÖBB-Konzern hinausgehende Mittel für ein Infrastrukturprojekt gezahlt wurden.

Die Interviewpartner äußerten sich nicht eindeutig über die tatsächliche Einflussnahme der Bundesregierung. Als Einzelmeinung wird im Folgenden der Gemeinderatsabgeordnete Erich Valentin (SPÖ) zitiert, der in einer Gemeinderatssitzung (29.6.2004) auf Vorwürfe eines ÖVP-Abgeordneten bezüglich des Fortschritts des Westbahnhofprojektes wie folgt reagiert:

“Meine Damen und Herren, es ist auch in der aktuellen Debatte sehr oft der Adressat verwechselt worden und ich möchte da einige wenige

<sup>62</sup> Wiener Wirtschaftskammer. <http://www.wkw.at> am 4.4.2006

<sup>63</sup> Der ÖVP-Wirtschaftsbund hält eine absolute Mehrheit von 50,5 Prozent in der Wirtschaftskammer.

<sup>64</sup> ÖBB. <http://www.wienwest.com/auslobung.pdf> am 4.4.2006

<sup>65</sup> Norbert Steiner, ÖBB-Immobilienmanagement GmbH

Beispiele nennen. [...] Aufgabe der Stadt und ihre Verpflichtung ist es zu skizzieren und festzulegen, wie eine Verbauung dort zu sein hat. Die Umsetzung dessen obliegt sehr wohl dem, dem der Grund gehört und das ist nicht die Stadt Wien, das sind die Österreichischen Bundesbahnen. Die Frage der Festsetzung, wann was gebaut wird, ist auch nicht unmittelbar in der Disposition der Stadt, sondern wir können festhalten, was wir an Rahmenbedingungen haben wollen, welche Indikatoren eine Verbauung, ein Projekt hatte, und das haben wir getan. [...] [Es] liegt nicht zuletzt auch an Ihnen und Ihren Freundinnen und Freunden, die in der Bundesregierung sitzen und in Wirklichkeit die Politik in der ÖBB betreiben, dass sie einwirken, dass das eingehalten wird und das durchgeführt wird, was Sie sich vorstellen. Es ist die Stadt, was die Bringschuld betrifft, in keinem Punkt säumig geworden, ganz im Gegenteil, sie hat optimale Bedingungen geschaffen.”<sup>66</sup>

- Die **Bevölkerung** nimmt laut Christoph Chorherr (*Die Grünen Wien*) meist erst Anteil an dem Projekt, wenn es um das Flächenwidmungsverfahren geht - er nennt dies *“öffentliche Aufsicht”*. Auf der Stufe des Masterplanes gäbe es noch geringes Interesse.

Darüber hinaus werde öffentliche Anteilnahme auch durch die große Zeitspanne und die differenzierte Organisationsstruktur eines derartigen Projektes verhindert, so Chorherr.

“Bis zur Lesbarkeit: [...] wer kann denn einen Flächenwidmungsplan lesen, also Herrschaftssprache? Zu durchschauen, wer hat da was zu reden? Das ist ja keine Abteilung.”<sup>67</sup>

Nur jemand, der Zugang zu Medien hätte und so Magistrats-interne Informationen an die Öffentlichkeit bringen könnte, hätte tatsächlich die Möglichkeit, Einfluss auszuüben, da die Stadt auf diese Weise zumindest zu einer Stellungnahme gezwungen wäre (Chorherr).

Auch Thomas Madreiter (MA 18) bestätigte, dass der Westbahnhof *“nicht besonders konfliktreich”* sei und dass allenfalls AnrainerInnen an Fragen des Lärmschutzes und des zusätzlichen Verkehrsaufkommens interessiert seien.

---

<sup>66</sup> E. Valentin, in: Gemeinderat (29.6.2004)

<sup>67</sup> Christoph Chorherr, Die Grünen Wien; Mitglied des Gemeinderats

### 5.2.3 Verhalten in der Kooperation Wien West

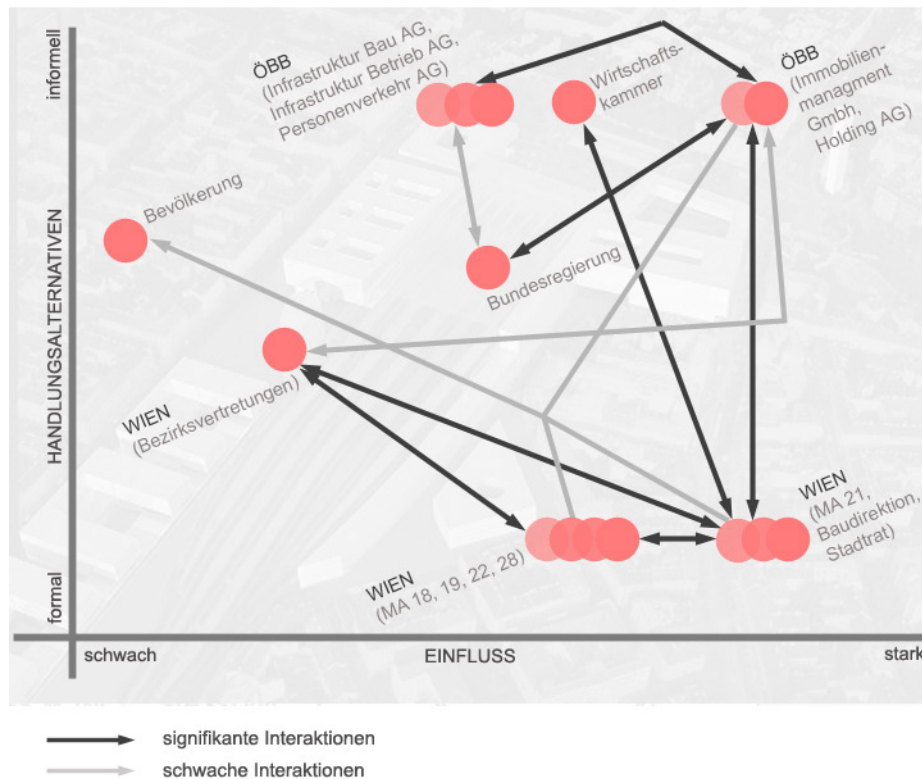


Abbildung 5.6: Das Netzwerk beteiligter AkteureInnen bei Wien West.

#### 5.2.3.1 Formale Instrumente

Die Stadt Wien verfügt über den überwiegenden Teil der formalen Instrumente: Wie erwähnt liegt örtliche Raumplanung laut Bundesverfassung (Art.118 Abs. 2-BVG) im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden. Da Wien gleichzeitig Bundesland und daher der Gemeinderat gleichzeitig Landtag ist, bedarf der **Flächenwidmungsplan** keiner zusätzlichen - über den Beschluss des Gemeinderates hinausgehenden - Prüfung. Nicht rechtsverbindlich, aber gewissermaßen Absichtserklärung und Vorstufe für den Flächenwidmungsplan ist der **Masterplan** für Einzelprojekte, der ebenfalls vom Gemeinderat beschlossen wird. Noch allgemeiner ist der **Stadtentwicklungsplan**, der Strategien der Stadt Wien für die Stadtplanung enthält und geographische Schwerpunkte setzt.

Für dieses Projekt relevant ist außerdem die **Wohnbauförderung**; falls tatsächlich eine der Liegenschaften auf den Westbahnhofgründen für Wohnbebauung genutzt werden soll, sei die Förderung notwendig: *„Größere Wohnbauvorhaben kann man ohne Förderung nicht durchführen.“*, so Norbert Steiner (ÖBB-Immobilienmanagement GmbH).

Die für die Verfahren einer **Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)** zuständige Behörde ist laut Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVP-G-Novelle 2004) das Bun-

desministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BM-VIT). Es ist demnach zuständig für die Feststellung, ob eine UVP durchgeführt werden muss, Durchführung der UVP und ein teilkonzentriertes Genehmigungsverfahren<sup>68</sup>. Das BM-VIT kann den Landeshauptmann mit der Durchführung des Verfahrens beauftragen.

Das Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (UVP-G 2000) enthält Bestimmungen über die UVP-Pflicht; tatsächlich liegt sie oft im Ermessen der zuständigen Behörde. Für die geplante Verlängerung der Hauptstraße B ist laut Thomas Madreiter (MA 18) und Norbert Steiner (*ÖBB-Immobilienmanagement GmbH*) mit einer UVP zu rechnen; Steiner äußerte darüber hinaus Vermutungen, das Projekt könne wie der Hauptbahnhof zudem einer städtebaulichen UVP unterzogen werden.

### 5.2.3.2 Informelles Verhalten

Ähnlich wie beim Fallbeispiel *Värtan/Frihamnen* lassen sich die in den Interviews angesprochenen Themen bezüglich des Verhandlungsprozesses zu zwei Hauptfeldern zusammenfassen: *Personen bzw. Persönliche Beziehungen* und *Kommunikation*.

#### **Personen bzw. Persönliche Beziehungen**

Während auch von den InterviewpartnerInnen in Stockholm Einzelpersonen als relevant bezeichnet wurden, so fielen in Wien häufiger Namen, die als Schlüsselpersonen in dem Verhandlungsprozess auftreten. Christoph Chorherr (*Die Grünen Wien*) Einschätzung, dass persönliche Beziehungen „*sehr wichtig*“ seien und „*viel erklären*“, wurde durch Norbert Steiners (*ÖBB-Immobilienmanagement GmbH*) Äußerungen bestätigt. Die häufige Nennung bestimmter Namen (insb. Martin Huber, *Generaldirektor des ÖBB-Konzerns*; Klaus Vatter, *Leiter der MA 21*; Rudolf Schicker, *Stadtrat für Stadtentwicklung und Verkehr*) vermittelte den Eindruck, dass viel Entscheidungsgewalt auf Einzelpersonen liege. Dadurch treten deren persönliche Einstellungen in den Vordergrund, die Strategien und Entscheidungsprozesse prägen können. Zum Beispiel antwortete Norbert Steiner (*ÖBB-Immobilienmanagement GmbH*) auf die Frage, ob Städte allgemein bzw. die Stadt Wien im Speziellen die Notwendigkeit sähe, Bahnhöfe zu attraktiveren Standorten zu machen:

“[Der] Rudi Schicker ist ein Mann der Bahnhöfe. Der hat die Chance auch erkannt. Wenn Sie sich den Stadtentwicklungsplan anschauen: bei [...] der Hälfte der Entwicklungsschwerpunkte sind wir in irgendeiner Weise dabei.”<sup>69</sup>

Auch die strategische Veränderung des ÖBB-Konzerns, verstärkt Immobilien zu entwickeln und als Bauträger zu agieren, begründete Steiner insbesondere durch den Wechsel von EntscheidungsträgerInnen innerhalb des Unternehmens.

---

<sup>68</sup> „In diesem Genehmigungsverfahren hat [der/die BundesministerIn für Verkehr, Innovation, Technologie] alle jene nach den bundesrechtlichen Verwaltungsvorschriften für die Ausführung des Vorhabens erforderlichen Genehmigungsbestimmungen anzuwenden, die ansonsten von ihm/ihr oder einem/einer anderen Bundesminister/in zu vollziehen sind.“. UVP-G-Novelle (2004)

<sup>69</sup> Norbert Steiner, *ÖBB-Immobilienmanagement GmbH*

Die wichtige Rolle von Einzelpersonen insbesondere auf höchster Entscheidungsebene erhöht auch die Bedeutung der Beziehungen zwischen diesen Personen; diese Beziehungen können Art und Ergebnis des Verhandlungsprozesses beeinflussen. Norbert Steiner äußerte sich über seine wichtigsten Verhandlungspartner (Klaus Vatter, Rudolf Schicker) positiv und stellte Akteure, mit denen in der Vergangenheit eher kontrovers diskutiert wurde, als weniger bedeutend dar; letztere hätten nur vereinzelt *“mitgemischt”*. Auch die Akteure der gegenwärtigen *“Konstellation”* auf höchster Entscheidungsebene (Rudolf Schicker, Martin Huber, Michael Häupl) würden einander gut kennen. Dies lässt die Vermutung zu, dass von beiden Seiten die Strategie gewählt wurde, Personen die Kernpunkte verhandeln zu lassen, die eine gute persönliche Beziehung zueinander hätten. Das hieße nicht, *“dass man nicht trotzdem hart verhandelt”*, aber man hätte ein besseres Einverständnis über die Ziele, so Steiner.

### Kommunikation

Die von den Gesprächspartnern beschriebene Kommunikation birgt sowohl Elemente eines kooperativen Verhandlungsstils, als auch eines eher defensiven Stils, der auf dem Verteidigen von Eigeninteresse basiert.

So lässt die von Norbert Steiner als *“Zug-um-Zug-Geschäft”* beschriebene Verhandlungsart, in der von beiden Partnern abwechselnd Zugeständnisse gegeben werden, auf mangelndes Vertrauen und starkes Verteidigen des Eigeninteresses bei beiden Partnern (siehe Bent Flyvberg, 3.2.3.) schließen:

“Wir werden nur bauen, wenn gewidmet ist. Die haben natürlich genauso viel Vertrauen zu uns [Anm.: ironisch], dass sie sagen, wir werden aber nur widmen, wenn ihr baut.”

“[Aber] da haben sie uns auch gleich erpresst, da haben sie gesagt, so ungefähr, wir kriegen den Flächenwidmungsplan erst, wenn wir da ein bisschen mitzahlen, da dürfen wir eine Million mitzahlen, dass wir da überhaupt weiterkommen.”<sup>70</sup>

Darüber hinaus werden in der Verhandlung und in Folge in der Öffentlichkeit möglicherweise Argumente vorgeschoben, die den realen Tatbestand verschleiern: *“[Die] oft sehr hohen Dichten, die zusammenkommen, [werden] dann im Nachhinein städtebaulich begründet, tatsächlich geht es nur ums Geld.”*, so Christoph Chorherr (*Die Grünen Wien*).

Auch Gernot Riedel (MA 21) brachte ein Argument der Stadt Wien vor, die Westbahnhofgründe als Beispiel für *“Flächen, die grundsätzlich hochwertig von der Infrastrukturversorgung”* zu entwickeln, da dies billiger sei, als *“auf der grünen Wiese”* zu bauen. Gleichzeitig sah er jedoch die Möglichkeiten für eine Wohnbebauung entlang der Felberstraße beschränkt, da es an *“sozialer Infrastruktur”* mangle.

Insbesondere ist das gemeinsame Formulieren von Interessen ein Verhalten, das von den Beteiligten als positiv beschrieben wird. Laut Norbert Steiner hätte man bei anderen

<sup>70</sup> Norbert Steiner, ÖBB-Immobilienmanagement GmbH



Bahnhofsprojekten gesehen, dass bei einer Zusammenarbeit zwischen Stadt und ÖBB “viel herauskommt” und würde daher eher “die Fahrtziele gemeinsam [abstecken]”. Tatsächlich spielten die anderen Bahnhofsprojekte in Wien - insbesondere der Hauptbahnhof - eine große Rolle während des Verhandlungsprozesses; er wurde von sämtlichen Interviewpartnern häufig erwähnt. Dies deutet einerseits darauf hin, dass der Hauptbahnhof aufgrund seiner Dimensionen einen Modellcharakter für weitere Bahnhofsprojekte erhielt. Andererseits scheint es Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Vorhaben zu geben, die von Steiner bestätigt wurden. Norbert Steiner über Wien Mitte:

“Da habe ich schon den Eindruck gehabt, nachdem es derselbe Planungsbezirk war, wir werden mit dem Westbahnhof erst weiterkommen, wenn das gelöst ist und letztlich war’s auch so. Dass man halt dann, wenn man viele Sachen in einer Stadt macht und nicht nur Fürsprecher hat, dass man halt schon auch neben all dem was mit Infrastruktur zu klären ist, was mit Umweltfragen zu klären ist, was mit [...] Einkaufsflächen zu klären ist, dass man da schon auch sozusagen ein bisschen erpressbar ist, wenn man mehrere Sachen gleichzeitig macht.”<sup>71</sup>

Der bereits erwähnte Zusammenhang zwischen einzelnen Projekten in Wien spielt hier auch eine Rolle: so können Zugeständnisse eines Partners bei einem Projekt Konzessionen des anderen Partners bei dem anderen Projekt kompensieren. Konkret wurde von Steiner und Thomas Madreiter (MA 18) wie erwähnt der Hauptbahnhof angesprochen, an dem die Stadt Wien mit 10 Prozent beteiligt ist.

---

<sup>71</sup> Norbert Steiner, ÖBB-Immobilienmanagement GmbH

## 6 Vergleichende Analyse

Über die in Kapitel 4 und 5 bereits detaillierter beschriebenen Fallbeispiele *Vär-tan/Frihamnen* und *Wien West* hinaus wird nun in direktem Vergleich eine Analyse und Bewertung des empirischen Materials versucht. In Rückgriff auf die in Kapitel 3 dargestellten theoretischen Feststellungen wurden drei besonders relevant erscheinende Fragen ausgewählt, die im Folgenden in Bezug auf die Projekte bzw. die Städte Stockholm und Wien beantwortet werden sollen.

1. Ist die Stadt in zunehmendem Maße abhängig vom privaten Sektor? (6.1.)
2. Welche Relevanz haben Machtstrukturen der Vergangenheit für die Gegenwart? (6.2.)
3. Schaffen Partnerschaften zwischen öffentlicher Hand und öffentlichen Unternehmen Vorteile für beide Partner? (6.3.)

### 6.1 Zur Abhängigkeit der Stadt von nicht-kommunalen AkteurInnen

Laut Jürgen Friedrichs und Jan Vranken<sup>1</sup> geraten Städte angesichts ihrer finanziellen Situation zunehmend in Abhängigkeit von Unternehmen, mit denen sie u.a. *Public Private Partnerships* eingehen müssen. Da im Rahmen dieser Arbeit öffentliche Unternehmen als Verhandlungspartner von Städten untersucht werden, wird die Fragestellung für diese spezifische Situation auf AkteurInnen ausgeweitet, die nicht der unmittelbaren Verwaltung untergeordnet sind.

Die angesprochene Abhängigkeit trifft nicht auf Stockholm und auch nicht auf Wien zu: Weder Außen- noch Selbstsicht der InterviewpartnerInnen entsprechen dieser Einschätzung. Während in Stockholm der große finanzielle Spielraum der Stadt insbesondere eine aktive Bodenpolitik ermöglicht, so ist es in Wien das finanzielle und personelle Netzwerk, das der Stadt Einfluss- und Handlungsmöglichkeiten sichert.

Wie von den InterviewpartnerInnen erläutert, sind 80 Prozent des Bodens im Eigentum der Stadt Stockholm und werden von ihr insbesondere für Vermietung verwendet. Die Einnahmen fließen - wie erwähnt - in einen Fonds, aus dem infrastrukturelle Einrichtungen finanziert werden. Die Stadt ist daher nicht auf finanzielle Unterstützung von nicht-kommunaler Seite angewiesen, geht jedoch trotzdem Kooperationen ein. Einerseits erklärte Monica Hildingson (*Stadsledningskontoret*): “[Stockholm] is quite a rich city. So I don’t think in the nearest future the city needs public private partnerships.”

---

<sup>1</sup> Friedrichs und Vranken (2001)

Andererseits wurde die Finanzierung gewisser öffentlicher Güter durch nicht-kommunale AkteurInnen von einigen GesprächspartnerInnen (Monica Hildingson, Göran Cars) als übliche Vorgehensweise bezeichnet; diese Art der Kooperation zwischen Stadt und privaten Entwicklern werde seit den 1980er Jahren eingegangen.

Obwohl Stockholm daher nicht auf finanzielle Zuwendungen angewiesen ist, so scheint der Einfluss von privater Seite doch bedeutend zu sein. So zeigte Cecilia Andersson (*Stockholms Hamn AB*) anhand eines Beispiels, dass wichtige und angesehene EntscheidungsträgerInnen aus der Privatwirtschaft für die Meinungsbildung in Schweden bedeutend seien. Andersson über die Pläne der Stadt bezüglich einer Brücke im Zentrum der Stadt (*“Skeppsbron”*):

“[On] this bridge they had offices of important companies. And one of them [is a] really famous man [...]. Actually these were his plan and now his daughter, Stenbäck, [...], she is a famous person that is really [influential]. She went to Annika Billström [Anm.: Bürgermeisterin der Stadt Stockholm] and said, ok, we want to develop this part and we would have pantones and we’ll have restaurants and she had a suggestion what should be made here and Annika Billström was up and ahead. She was so into these plans and I think it was obvious that it was because of this important person, she was kind of flattered.”<sup>2</sup>

Für Wien trifft Joachim Beckers und Andreas Novys Urteil<sup>3</sup>, es gäbe Netzwerke von privaten, halbstaatlichen und staatlichen Institutionen, an denen die Stadt Wien finanziell und personell wesentlich beteiligt sei, weniger am Beispiel vom Westbahnhof als bei anderen Stadtentwicklungsprojekten wie der Donaacity (siehe 5.1.3.) zu. Im Fall Westbahnhof und anderer Bahnprojekte in Wien ist dies wahrscheinlich deswegen nicht erkennbar, weil die ÖBB erst seit einigen Jahren selbst als Entwickler auftreten und weder personell noch finanziell mit der Stadt Wien verbunden sind. Norbert Steiner (*ÖBB-Immobilienmanagement GmbH*) meinte über die B.A.I. (*Bauträger Austria Immobilien GmbH*), eine Tochtergesellschaft der *Immobilien Privatstiftung*, die der BA-CA nahe steht:

“Die waren einmal die großen Developer, haben gesagt, wenn du in Wien was machen willst, brauchst du die B.A.I. Das hat sich geändert, wir sind also wirklich mehr oder weniger Entwickler, Verwerter, wenn Sie so wollen, Bauträger. Sachen machen, die sonst am Markt andere machen.”<sup>4</sup>

Nachdem sich nun auch die ÖBB mit zunehmender Anzahl an Großprojekten in der Stadt Wien als Entwickler etablieren, können auch EntscheidungsträgerInnen der ÖBB zu den von Novy et al. beschriebenen Schlüsselfiguren aus der Wirtschaft gezählt werden, die mit den oben genannten Institutionen *“a new elitist civil society”* bilden, *“in line*

---

<sup>2</sup> Cecilia Andersson, *Stockholms Hamn AB*

<sup>3</sup> Becker und Novy (1999)

<sup>4</sup> Norbert Steiner, *ÖBB-Immobilienmanagement GmbH*

with the deeply entrenched hierarchical structure of Vienna”<sup>5</sup>. Diese Strukturen scheinen zur Folge zu haben, dass anstelle einer einseitigen Abhängigkeit seitens der Stadt Wien eine gegenseitige Abhängigkeit vorhanden ist. Dies wird deutlich, wenn Norbert Steiner (*ÖBB-Immobilienmanagement GmbH*) das “Zug-um-Zug-Geschäft” beschreibt (siehe 5.2.2.1.): beide Partner handeln abwechselnd in kleinen Schritten, um sich zu vergewissern, dass der Andere die Vereinbarungen einhält.

Es könnte sogar von einer Abhängigkeit der Unternehmen von der Stadt Wien gesprochen werden, wenn Christoph Chorherr (*Die Grünen Wien; Mitglied des Gemeinderats*) beschreibt, dass die Prioritätenreihung der Infrastrukturkommission (siehe 5.1.3.) bezüglich Wohnbauvorhaben geändert werden könne, wenn ein Investor für eine der erforderlichen infrastrukturellen Einrichtungen aufkommt.

“Es gibt jetzt in der Infrastrukturkommission [...] Prioritäten der Realisierbarkeit. Und ich als Grundstückseigentümer [...] kann [...] sozusagen meinen Geschwindigkeitsgrad dadurch verbessern, indem ich die Gründe, deretwegen es nach hinten gereiht ist - keine Schule [...] -, sagt man, also gut, ich zahle das mit, und dann rücke ich sozusagen in der Geschwindigkeit nach vor.”<sup>6</sup>

Während im Rahmen der konkreten Fallbeispiele in Stockholm eher eine Abhängigkeit der Hafengesellschaft von der Stadt überwiegt, lässt sich bei *Wien West* eine gegenseitige Abhängigkeit feststellen. Hier ergibt die spezielle Interessenslage des Investors sogar, dass die beidseitige Abhängigkeit eher zugunsten der Stadt ausfällt: da die ÖBB nicht die Möglichkeit eines alternativen Standortes für den Westbahnhof, sondern nur die eines späteren Zeitpunktes der Realisierung haben, verfügt die Stadt über einen relativ großen Handlungsspielraum. Dieser wird jedoch mit zunehmender Zahl an gemeinsamen Projekten zwischen ÖBB und Stadt Wien geringer, da die ÖBB einerseits “dazulernen” (Norbert Steiner, siehe 5.2.2.1.) und andererseits Interdependenzen zwischen den einzelnen Projekten auftreten, die auf Kosten der späteren ausfallen. So zahlt laut Norbert Steiner und Thomas Madreiter (MA 18) die Stadt Wien für den Umbau des Westbahnhofes selbst nichts, trägt jedoch zur Realisierung des Zentralbahnhofes 10 Prozent bei.

Wie erwähnt ist die Situation im Fall von *Värtan/Frihamnen* unterschiedlich zu betrachten, da die Hafengesellschaft *Stockholms Hamn AB* im Gegensatz zu den ÖBB - die eine rechtlich und personell vollkommen von der Stadt Wien getrennte Organisation sind - im vollständigen Eigentum der Stadt Stockholm ist; darüber hinaus unterscheidet die Unternehmen ihre wirtschaftliche Größe. *Stockholms Hamn AB* ist daher auf die Entscheidungen der Stadt Stockholm angewiesen und hat in Folge Strategien entwickelt (siehe 4.2.3.2.), die eine gewisse Abhängigkeit der Stadt von ihrem Hafen herstellen sollen. So prägte *Stockholms Hamn AB* - wie erwähnt - das Bild des Hafens als Eingang in die Stadt und argumentierte mit der Notwendigkeit eines Hafens für eine Stadt wie Stockholm. Vor allem die symbolische Bedeutung - mehr als die ökonomische - bindet die Stadt an ihren Hafen. Göran Cars (*KTH Stockholm*) ging so weit, auch in dieser

---

<sup>5</sup> Novy u. a. (2001, Seite 140)

<sup>6</sup> Christoph Chorherr, *Die Grünen Wien; Mitglied des Gemeinderats*

Partnerschaft eine gegenseitige Abhängigkeit zu erkennen, die er allerdings eher auf die Profitabilität des Hafens bezog:

“The harbour is running with a big profit and [...] is also renting, leasing land to other stakeholders. So I mean, it would be a disaster, it would be a political suicide to do something that would really hurt the harbour. [...] [I] would rather say that they are mutually dependent on each other, because the harbour needs the improvement of Stockholm City to do things and especially with these expansion plans and moving things from the harbour, but at the same time the city is so dependent on good performance from the harbour.”<sup>7</sup>

## 6.2 Die Bedeutung der Vergangenheit für die gegenwärtige politische Praxis

In Anlehnung an Robert Putnams Ergebnisse in seiner Studie über die demokratische Praxis in Italien kommt auch Bent Flyvberg am Beispiel eines Verkehrsplanungsprojektes in Aalborg (siehe 3.2.3.) zu der Erkenntnis, “*that social context and history profoundly condition the effectiveness of institutions*”<sup>8</sup>. Während die Autoren ihre Erkenntnisse auf die Tradition mehrerer Jahrhunderte zurückführen, wurde im Rahmen dieser Arbeit insbesondere auf die politische Praxis seit Mitte des vergangenen Jahrhunderts näher eingegangen. Es war dabei klar erkennbar, dass verschiedene Aspekte politischer Kultur, die Haltung der Bevölkerung und die starke Position von Gemeinden in historischer Tradition stehen.

Sowohl Wien als auch Stockholm sind sozialdemokratisch geprägt: während die SPÖ an Wiens Stadtregierung seit 1945 und die SDAP (*Sozialdemokratische Arbeiterpartei Österreichs*) von 1919 bis 1934 entweder mit absoluter oder relativer Mehrheit beteiligt waren, so wechseln in Stockholm die Mehrheiten im Stadtparlament (*kommunfullmäktige*) relativ häufig. Da jedoch die Hauptstadt oft als Vorbild für den Gesamtstaat diente und viele Großprojekte (insb. Wohnbau) von nationaler Ebene durchgeführt wurden, ist der nationale Einfluss auf Stockholm zu berücksichtigen: die SAP (*svenska arbetarpartiet*) stellt seit 1917 mit zwei Unterbrechungen von 1976-1982 und 1991-1994 ununterbrochen die Regierung. Wie in den Beschreibungen der politischen Kultur der beiden Städte bzw. Staaten deutlich wird (siehe 4.1.2. und 5.1.2.), ergeben sich aus der Dominanz der sozialdemokratischen Parteien Parallelen: so prägten sowohl SPÖ als auch SAP mit ihren zahlreichen Unterorganisationen den Alltag der Bevölkerung und vermittelten der Gesellschaft das Gefühl, die Partei bzw. der Staat - aufgrund der Dominanz der Parteien teilweise gleichgesetzt - werde für sie sorgen. Daraus entstand in beiden Gesellschaften (siehe Hall 4.1.2. und Menasse 5.1.2.) eine gewisse Passivität seitens der Bevölkerung, die - mit Ausnahmen insbesondere in den 1970er und 1980er Jahren (siehe

---

<sup>7</sup> Göran Cars, KTH Stockholm

<sup>8</sup> Flyvberg (2003, Seite 326)

Wien Großprojekte 5.1.3.) - öffentlichen Planungen gegenüber oft indifferent blieb. Tatsächlich schätzten sowohl die InterviewpartnerInnen in Wien als auch jene in Stockholm das Interesse der Bevölkerung an den jeweiligen Projekten gering ein; laut Christoph Chorherr (*Die Grünen Wien*) betrachte die Bevölkerung ein Projekt erst ab der Phase der Flächenwidmungsplanung als relevant. Allerdings erklärte Chorherr, dass die Zivilgesellschaft auch keine Möglichkeit hätte, sich an einem früheren Zeitpunkt an Projekten zu beteiligen, da die Stadt oft erst nach abgeschlossenen Entscheidungsprozessen von Stadtentwicklungsprojekten ein Beteiligungsverfahren durchführe; dies hätte eher den Zweck, die Öffentlichkeit von dem Projekt zu überzeugen als sie daran zu beteiligen.

Trotz des großen Handlungsspielraumes der sozialdemokratischen Parteien versuchten beide, das andere große politische Lager - die konservativen Parteien - in Entscheidungsprozesse miteinzubinden. Wie von Anton Pelinka<sup>9</sup> beschrieben, führte die politische Praxis des Proporzsystemes in Österreich auf allen Ebenen der Gebietskörperschaften dazu, dass Macht zwischen den beiden großen politischen Lagern aufgeteilt wurde, auch wenn eine Partei nicht an der Regierung beteiligt war. Noch heute ist dies in der Besetzung von verschiedenen Schlüsselpositionen in Wirtschaft und Verwaltung erkennbar; dieses System ist - nach Meinung der InterviewpartnerInnen - in Schweden unvorstellbar, weil selbst kleine Parteien aufgrund der herrschenden Praxis der Besetzung des Vorstandes der Hafengesellschaft die/den Vorsitzende/n stellen können, so Cecilia Andersson (*Stockholms Hamn AB*) und auch in der allgemeinen kommunalpolitischen Auseinandersetzung "nicht selten die Rolle des 'Züngleins an der Waage' spielen"<sup>10</sup>. Eine Abstimmung der beiden großen politischen Lager zeigte sich insofern, als diese nach Cecilia Andersson bereits Einigung über das Gesamtprojekt (Verlegung von Container- und Ölhafen; Bebauung) erzielt hätten, während kleinere Parteien diesbezüglich eine andere Haltung einnahmen.

Das politische Ideal des Konsenses (siehe insb. 4.2.3.2.) scheint insbesondere in Schweden noch immer prägend für Verhandlungsprozesse zu sein; so wurde im Fall von *Värtan/Frihamnen* Konsens als Ziel von allen InterviewpartnerInnen häufig erwähnt.

Auch auf ökonomischer Ebene fanden in beiden Staaten ähnliche Strukturen und Prozesse statt: die politische Konsensorientierung - obwohl aus unterschiedlicher Motivation entwickelt (siehe 4.1.2. und 5.1.2.) - bewirkte, dass in Schweden (*"Saltjöbadet"*-Abkommen) wie in Österreich (Sozialpartnerschaft) zwischen außerparlamentarischen Interessensgruppen Abkommen (beispielsweise über Lohnentwicklungen) gefällt wurden. Dies führte in beiden Ländern zu einer Stärkung dieser Institutionen. Während jedoch diese außerparlamentarische Kooperation in Schweden ihre Bedeutung verloren hat, ist in Österreich noch immer ein grundsätzlich starker - wenn auch in den letzten Jahrzehnten abnehmender - Einfluss außerparlamentarischer Interessensgruppen auf politische Prozesse erkennbar. In Wien bestehen die von Alexander Hamedinger als "ähnlicher Personenkreis" (siehe 5.1.3.) beschriebenen, die Stadtpolitik dominierenden Netzwerke nach wie vor aus EntscheidungsträgerInnen aus Verwaltung, Politik und Wirtschaft; am Beispiel des Westbahnhofes wird deutlich, wieviel Einfluss eine außerparlamentarische

---

<sup>9</sup> Pelinka (1999)

<sup>10</sup> Wærn (2005, Seite 11)

Interessensgruppe wie die Wiener Wirtschaftskammer (siehe 5.2.2.) auf ein Projekt der Stadt Wien und der ÖBB ausüben kann.

Die fortdauernde Dominanz eines “*ähnlichen Personenkreises*” scheint in Stockholm allein aufgrund des häufigen Wechsels der politischen VerantwortungsträgerInnen nicht möglich zu sein. So erklärte Cecilia Andersson (*Stockholms Hamn AB*) zum Beispiel, dass der jetzige Vorstandsvorsitzende des Hafens positiv bezüglich der Pläne der Hafengesellschaft eingestellt sei, während die ehemalige Vorstandsvorsitzende diese abgelehnt und einen vollständigen Umzug befürwortet hätte. Zudem erfordert die Rechtslage notwendigerweise eine größere Bandbreite und Zahl an AkteurInnen. So muss zum Beispiel für jeden Hafen im Zuge der Bewilligung durch den Staat eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden - ein Verfahren, das die Beteiligung von AkteurInnen wie Umweltorganisationen, die nicht zu politischen und wirtschaftlichen EntscheidungsträgerInnen zählen, begünstigt.

Historische Wurzeln scheint schließlich auch die Relevanz von Einzelpersonen - in Österreich insbesondere innerhalb der Verwaltung - im Entscheidungsprozess zu haben. In Schweden waren seit den 1940er Jahren mit der großmaßstäblichen Planung der ABC-Städte (siehe 4.1.3.) das Stadtbauamt (*Stadsbyggnadskontoret*) und darin einige wenige Entscheidungsträger für die physische Planung prägend. Noch heute “*sind es in der schwedischen Hauptstadt die sechs projektleitenden Architekten des Planungsamtes, die das Gesicht der Plätze und Straßen, der Parks und neuen Quartiere beeinflussen*”, so Rasmus Wærn<sup>11</sup>. Der Autor sieht den Handlungsspielraum dieser Behörde jedoch nicht in einer schwedischen Tradition: “*Die Stockholmer Behörde kennzeichnet ein für schwedische Verhältnisse ungewöhnlich starkes Profil.*” Diese Stärke der Administration könnte eine Folge der erwähnten häufigen Wechsel der politischen VerantwortungsträgerInnen sein; eine gültige Aussage kann darüber jedoch nicht gemacht werden, da Cecilia Andersson (*Stockholms Hamn AB*) auch der politischen Seite - den jeweiligen Vorstandsvorsitzenden der Hafengesellschaft (der Vorstand wird anteilmäßig aus Mitgliedern des Stadtparlaments zusammengesetzt) - hohe Bedeutung beimaß.

In Wien gibt das empirische Material mehr Auskunft über die Relevanz von Schlüsselpersonen und ihre historische Tradition: die gegenwärtige Struktur des Magistrats wird zum Beispiel als “*hierarchisch*” (Novy et al.<sup>12</sup>) oder - auf seine unveränderte Tradition verweisend und pointiert ausgedrückt - als “*feudal*” (Christoph Chorherr) beschrieben. Innerhalb dieser seien es (siehe oben) wenige hohe Magistratsbeamte (Leiter der Magistratsdirektion, Leiter der Baudirektion, Leiter verschiedener Gruppen innerhalb der Baudirektion), die die wesentlichen Entscheidungen trafen. Auch der Bürgermeister hätte laut Chorherr grundsätzlich die Möglichkeit großer Einflussnahme in Bezug auf Stadtplanung:

“Hätten wir einen Bürgermeister, der sich für diese Sachen interessiert, dann ist es natürlich von entscheidender Bedeutung. Wenn der sagt, er will es so, dann hat das ganz gewichtigen Einfluss.”<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Wærn (2005, Seite 10, 11)

<sup>12</sup> Novy u. a. (2001, Seite 140)

<sup>13</sup> Christoph Chorherr, Die Grünen Wien; Mitglied des Gemeinderats

Der Fortbestand traditioneller Machtstrukturen, die geringe Anteilnahme der Bevölkerung, die verminderte Möglichkeit ihrer Teilnahme an Entscheidungsprozessen sowie die ausgelagerten, aber trotzdem mit der Verwaltung verbundenen Institutionen können dazu führen, dass Partnerschaften nach Maurice Blanc und Ingemar Elander tatsächlich zu “*gated communities*” werden (siehe 3.1.3.): in Ansätzen ist dies in Wien bei der Entwicklung der Westbahnhofgründe zu beobachten, da bis zum jetzigen Zeitpunkt keine Gruppe aus der Zivilgesellschaft (Nachbarschaftsgruppe, Umweltschutzorganisation, etc.) an dem Entscheidungsprozess beteiligt ist. Auf Stockholm trifft die Aussage insofern nicht zu, da - wie oben erwähnt - allein aufgrund der Rechtslage (UVP) eine größere Zahl an AkteurInnen an dem Prozess teilnehmen muss; darunter auch zivilgesellschaftliche Gruppen. Darüber hinaus erklärt Susanne Ortmanns (*Svenska Naturskydds-föreningen*) die Teilnahme von NGOs auch aus einer schwedischen Tradition, möglichst viele Gruppen an Verhandlungsprozessen zu beteiligen. Sie stellte allerdings die Frage in den Raum, ob dies tatsächlich effektiv wäre oder lediglich den Schein einer vielfältigen Beteiligung an Entscheidungsprozessen herstellen soll.

### 6.3 Zum Nutzen einer Partnerschaft für die Beteiligten

Der Zweck einer Partnerschaft liegt nach AutorInnen wie Guy Peters (oder Elander und Blanc)<sup>14</sup> in den Vorteilen, die für alle Beteiligten aufgrund der Kooperation entstehen. Diese seien insbesondere finanzieller Nutzen, aber auch Erkenntnisgewinne, die Verhaltens- und Meinungsänderungen bewirken können.

Wie erläutert (siehe 2.) sind zwar die Städte Wien und Stockholm vergleichbar, ihre jeweiligen Verhandlungspartner jedoch nicht. Daher wird hier auf einen Vergleich der Nutzen, den die ÖBB und *Stockholm Hamn AB* aus der Partnerschaft ziehen, verzichtet; diese werden unabhängig voneinander beschrieben. Für die Städte ist der Nutzen sehr unterschiedlich: während die Stadt Wien in erster Linie einen finanziellen Nutzen davonträgt, so sind es in Stockholm Erkenntnisgewinn und Verhaltensänderung, die von den InterviewpartnerInnen beschrieben werden.

Wie erwähnt (siehe 5.2.2.1.) teilen sich die Stadt Wien und die ÖBB die Kosten insofern, als die ÖBB den Umbau des Westbahnhofs bezahlen und für einen Teil der auszubauenden Hauptstraße B aufkommen; der Stadt Wien bleiben weitere infrastrukturelle Aufwendungen. Falls tatsächlich in weiteren Bauabschnitten Wohnbauten errichtet werden, so müsste zudem zusätzliche Infrastruktur (insb. soziale) geschaffen werden. Nach Aussagen Norbert Steiners (*ÖBB-Immobilienmanagement GmbH*) ist in Zukunft eine größere finanzielle Beteiligung der Stadt Wien zu erwarten, wie dies bereits beim Zentralbahnhof der Fall sei. Eine Verhaltensänderung der Stadt Wien im Sinne einer Veränderung der Strukturen oder Verwaltungs-internen Prozesse ist nicht zu erkennen; die personelle Besetzung bestimmter Schlüsselposten hat zu Folge, dass der Ablauf von Projekten zwischen den ÖBB und der Stadt Wien gegenwärtig als positiv von beiden Verhandlungspartnern beurteilt wird. Der Nutzen für die ÖBB ist - wie beschrieben - ein Erkenntnisgewinn bezüglich Projektabwicklung und eine zunehmende Vertrauensbasis mit der Stadt Wien.

---

<sup>14</sup> Elander und Blanc (2001)



Die Partnerschaft generiert für die Stadt Stockholm keinen direkten finanziellen Nutzen; indirekt ermöglicht sie ihr durch eine Neunutzung der freigewordenen Flächen in Zukunft höhere Einnahmen durch Mieten oder Verkauf. Jedoch bewirkte der Partner *Stockholms Hamn AB* eine gewisse Verhaltens- und Meinungsänderung: die geschilderte Taktik der Hafengesellschaft, aufgrund ihres geringen Handlungsspielraums und Einflusses die Bedeutung des Hafens und seine Potenziale für Tourismus und Stadtentwicklung herauszustreichen und für diese Ideen möglichst zahlreiche FürsprecherInnen zu finden, stieß bei der Stadt auf Resonanz. So hätte laut Göran Cars der “*modern way of thinking*” der Hafengesellschaft eine Verhaltensänderung seitens der Stadt bewirkt. Gefragt, ob “top-down-planning” innerhalb der Stadtverwaltung wie bei *Värtan/Frihamnen* üblich sei, antwortete Cars:

“I think that they are slowly beginning to rethink, because the plan that they initially did was really [...] it was not a good initiative, to put it very mildly.”<sup>15</sup>

Die Hafengesellschaft selbst hat insofern Vorteile durch die Partnerschaft, als sie ihre Umzugs- und Ausbaupläne bezüglich des Containerhafens realisieren kann und sie aufgrund der städtebaulichen Aufwertung eine größere Zahl an Passagieren erwarten kann. Darüber hinaus ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt ungeklärt, ob *Stockholms Hamn AB* an der Entwicklung von Wohn- und Bürogebäuden beteiligt wäre; die InterviewpartnerInnen äußerten sich diesbezüglich unterschiedlich.

Der Nachteil eines öffentlichen Unternehmens, von politischen Entscheidungen abhängig zu sein und nicht selbstständig zum Beispiel über diese Investitionen entscheiden zu können (Cecilia Andersson), wird durch die Partnerschaft ebenfalls zu einem gewissen Grad wettgemacht: da ein Vertrauensverhältnis aufgebaut und Einigkeit über Strategien und Planungen erzielt wird, ist es für die politischen EntscheidungsträgerInnen schwieriger, von Vereinbarungen abzuweichen.

---

<sup>15</sup> Göran Cars, KTH Stockholm

## 7 Résumé: Schlussfolgerungen und Ausblick

Im Folgenden sollen die wichtigsten Ergebnisse, die im Rahmen der Untersuchung der beiden Fallbeispiele *Värtan/Frihamnen* und *Wien West* in den vorangegangenen Kapiteln gewonnen wurden, wiedergegeben werden. Dazu werden die beiden Städte Stockholm und Wien zunächst innerhalb des aktuellen theoretischen Diskurses, der in Kapitel 3 dargestellt wurde, positioniert (7.1.1.). Darauffolgend wird erläutert, welche Implikationen dies für die Stadtplanungspraxis in Stockholm und Wien hat (7.1.2.).

Abschließend wird versucht, Handlungsempfehlungen für Stadtpolitik und -verwaltung bezüglich Partnerschaften mit nicht-kommunalen AkteurInnen zu geben, um dabei verschiedenen Zielsetzungen gerecht zu werden (7.2.).

### 7.1 Schlussfolgerungen

#### 7.1.1 Stockholms und Wiens Position im internationalen theoretischen Diskurs

In den Kapiteln 3.1. und 3.2. wird erläutert, worin viele StadtforscherInnen die Ursache für Veränderungen in Stadtpolitik und -verwaltung sehen: in ökonomischen, demographischen, sozialen und politischen Entwicklungen.

So spricht etwa Hans Thor Andersen (siehe 3.1.1.) unter dem Schlagwort "*global conditions*" die internationale Vernetzung und zunehmende Eigendynamik der Wirtschaft an, die diese seit den 1970er Jahren erfahre. Da sich zudem auch die Struktur der Wirtschaft verändert und der Industriesektor dem Dienstleistungssektor in zunehmendem Maße weicht, verliere der europäische Nationalstaat aufgrund der Auswirkungen dieser ökonomischen Prozesse Kontrollmöglichkeiten, so auch Saskia Sassen.

In Stockholm sind sowohl eine Umstrukturierung als auch eine Internationalisierung der Wirtschaft erkennbar. Nachdem in Reaktion auf die Wirtschaftskrise der 1970er Jahre der öffentliche Sektor erweitert wurde und bis heute ein relativ hohes Niveau hält (siehe 4.1.2.), wird gegenwärtig auch der übrige Arbeitsmarkt von Dienstleistungen dominiert (74 Prozent des Bruttoinlandsproduktes der Stadt werden vom Dienstleistungssektor erwirtschaftet); insbesondere Forschung und Entwicklung in Hochtechnologie sowie wichtige unternehmensnahe Dienstleistungen sind hier relevant. So ist Stockholm auch in Peter J. Taylors, D.R.F. Walkers und J.V. Beaverstocks Studie über "*World Cities*"<sup>1</sup>, in der weltweit Städte nach Anzahl von service-orientierten Firmen bzw. Tochtergesellschaften gereiht wurden, in der dritten Gruppe mit Städten wie Berlin oder Budapest vertreten. Wien scheint in dieser Studie in der letzten Gruppe auf; in einer ähnlichen Reihung von "*Global Cities*" ist Wien überhaupt nicht vertreten, während auch

---

<sup>1</sup> Taylor u. a. (2002, Seite 100)

hier Budapest oder Prag - Städte mit vergleichbarer Größe und in geographischer Nähe - auf einer Ebene mit Stockholm, Berlin und München genannt werden. In Wien kann daher lediglich in geringerem Maße als in Stockholm von Internationalisierungstendenzen gesprochen werden<sup>2</sup>. Ähnlich wie in Stockholm ist der öffentliche Sektor traditionell groß: Joachim Becker und Andreas Novy erklären, dass die öffentliche Verwaltung lange Zeit auf Kosten von unternehmensnahen Dienstleistungen im Vordergrund gestanden wäre (siehe 5.1.2.); so hätte Wien - im Gegensatz zur nationalstaatlichen Politik einer Verringerung des Wohlfahrtsstaates - noch in den 1980er Jahren den öffentlichen Sektor erweitert und insbesondere die Bauwirtschaft gefördert. Dennoch setzten auch in Wien zu dieser Zeit Deindustrialisierungstendenzen ein; innerhalb des Dienstleistungssektors wuchsen insbesondere Banken und Handel, die stark von der Ostöffnung profitierten.

Die politikwissenschaftliche Literatur über Schweden und Österreich sieht weniger den Nationalstaat von Kontrollmöglichkeiten beraubt, als - in unterschiedlichen Stadien - das korporatistische System, das als wichtiges Element in beiden Staaten insbesondere für die Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit prägend war (siehe 4.1.2. und 5.1.2.); in Schweden wurde das außerparlamentarische *Saltsjöbadet*-Abkommen zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen bereits in den 1990er Jahren durch den Rückzug der Arbeitgebervertretung beendet. Seither hätte ein pluralistischer Verhandlungsstil den korporatistischen abgelöst, so Mette Anthonsen<sup>3</sup>. Auch in Österreich hat die Sozialpartnerschaft, seit sie in den 1980er Jahren aufgrund der Annäherung Österreichs an die Europäische Union und eines erstarkten Parlamentarismus geschwächt wurde, an Bedeutung verloren (siehe 5.1.2.). Anhand des Fallbeispiels *Wien West* wird jedoch deutlich, dass außerparlamentarische Gruppen wie z.B. die Wiener Wirtschaftskammer noch immer sehr viel Einfluss auf Stadtpolitik ausüben können (siehe 5.2.2.2.).

Eine "Krise des Nationalstaates", wie sie von Arnaldo Bagnasco und Patrick Le Galès beschrieben wird, trifft aus meiner Sicht für Schweden und Österreich nicht zu. In beiden Ländern ist die kommunale Ebene bereits traditionell sehr stark: die schwedische Demokratie basiert entsprechend dem Grundgesetz neben repräsentativem Parlamentarismus auf kommunaler Selbstverwaltung (siehe 4.1.1.). Da den Kommunen in diesem Sinne auch ein selbstständiges Besteuerungsrecht gewährt wird, sind diese auch realpolitisch relativ autonom. In Österreich wird das Budget zwar im Rahmen des Finanzausgleiches an Gemeinden und Länder rückgeführt, doch befindet sich Wien als Gemeinde und Bundesland dennoch traditionell in starker Position: wie Alexander Wolffhardt und Herbert Bartik darstellen, führe der Mangel an Organen für die Ausführung der Bundesgesetzgebung in Österreich dazu, dass dies von den Verwaltungen der Bundesländer übernommen werde<sup>4</sup>. Zudem führe ein ausgeprägtes regionales Zugehörigkeitsgefühl zu einer Stärkung der regionalen Ebene.

Werden jedoch die konkreten Fallbeispiele *Värtan/Frihamnen* und *Wien West* betrachtet, so bewahrheitet sich Bagnascos und Le Galès' These, dass insbesondere Städte zunehmend zu Drehscheiben von politischen und wirtschaftlichen Netzwerken würden. Weder in Stockholm noch in Wien war die nationalstaatliche Ebene von großem

---

<sup>2</sup> Dabei ist zu beachten, dass die fehlende Reihung Wiens auch in der Selektivität der ForscherInnen begründet sein könnte.

<sup>3</sup> Anthonsen (2005, Seite 15)

<sup>4</sup> Wolffhardt und Bartik (2005, Seite 250)

Einfluss auf Investitionsentscheidungen; sämtliche InterviewpartnerInnen maßen ihr geringe Bedeutung zu. Während der nationalen Ebene in Schweden ein gewisser Einfluss gesichert ist, da sie für die infrastrukturelle Erschließung des Hafens verantwortlich ist, so ist es im Wiener Beispiel die Verwaltung der Anteilsrechte an den ÖBB, die Einfluss seitens der Bundesebene ermöglicht. Wie groß dieser tatsächlich ist, kann aus dem empirischen Material nicht geschlossen werden. Die Umstrukturierung des ÖBB-Konzerns durch das Bundesbahnstrukturgesetz 2003 (BGBl. I Nr.138/2003), das die ÖBB in 11 Gesellschaften unter dem Dach der *ÖBB-Holding AG* teilte (siehe 5.2.2.1.), forciert jedoch eine privatwirtschaftliche Ausrichtung, die Einflussmöglichkeiten seitens der Bundespolitik begrenzt. Auch die Aussagen Norbert Steiners (*ÖBB-Immobilienmanagement GmbH*) über das Management unterstützen diese Einschätzung.

Erwähnenswert ist jedoch in diesem Zusammenhang, dass die schwedische Gesetzgebung erst vor wenigen Jahren (das neue Umweltgesetz *miljöbalken* trat 1999 in Kraft) dahingehend geändert wurde, dass jeder Hafen bei Um- oder Neubau eine Genehmigung durch die staatliche Verwaltung auf regionaler Ebene benötigt. Doch auch diesem formal vergrößerten Handlungsspielraum maßen die InterviewpartnerInnen nicht allzu große Bedeutung zu, da daraus kein aktives Handlungsrecht entstehe. Die von Mette Anthonsen vertretene These, regionale und lokale Ebene würden heute in Schweden im Gegensatz zur Zentralisierungspolitik der 1980er Jahre gestärkt, wird am Beispiel von *Värtan/Frihamnen* bestätigt: während die Stadt den Großteil formaler Handlungsmöglichkeiten innehat, so gab es laut den InterviewpartnerInnen auch Bemühungen der regionalen Ebene, einen Diskussionsprozess bezüglich des Hafens in Gang zu bringen. Allgemein billigt auch das RTK (*Regionalplane- och Trafikkontoret*) der Stadt Stockholm gewisse nationalpolitische Einflussmöglichkeiten zu, da KommunalpolitikerInnen aufgrund der großen Bedeutung informeller Beziehungen - und in Folge Parteiverbundenheit - erleichtert Gehör bei PolitikerInnen auf nationaler Ebene fänden<sup>5</sup>.

Ein weiterer, u.a. von Le Galès beschriebener, internationaler Trend ist "*Glocalization*". Dieser Begriff umschreibt die parallel zur Globalisierung beobachtete Entwicklung, dass die Stadt als Ort trotz zunehmender Internationalisierung und Vernetzung der Wirtschaft bedeutend bleibe, da sie Unternehmen wichtige Produktionsfaktoren wie z.B. Partner oder Infrastruktur biete und daher Austausch ermögliche. Diese Einschätzung kann für beide Städte bestätigt werden, soweit es die Fallbeispiele betrifft. Aufgrund der Anforderungen der jeweiligen Investoren spielten sowohl bei *Värtan/Frihamnen* als auch bei *Wien West* verschiedene Faktoren, die sich in besonderer Weise auf stadtspezifische Eigenschaften bezogen, eine große Rolle. In Stockholm wurde im Laufe der Verhandlungen die Bedeutung des Hafens für die Stadt Stockholm zu einem zentralen Argument (siehe 4.2.3.2.); ebenso die Potenziale einer städtebaulichen, themenbezogenen Entwicklung des Areals. In Wien war der Ort ebenfalls von höchster Bedeutung, da den ÖBB naturgemäß kein alternativer Standort für den Westbahnhof zur Verfügung stand.

Jürgen Friedrichs und Jan Vranken gehen schließlich so weit, aus den - im Kapitel 3 in Ansätzen dargestellten - ökonomischen, politischen und sozialen Entwicklungen eine zunehmende Abhängigkeit der Städte von Unternehmen zu erkennen. Wie in 6.1. näher ausgeführt, trifft diese Einschätzung weder auf Stockholm noch auf Wien zu. Das

<sup>5</sup> RTK (2004, Seite 33)

Ausmaß an Bodeneigentum der Stadt Stockholm ermögliche ihr einen großen Handlungsspielraum insbesondere für die Bodenpolitik, die sie vom privaten Sektor relativ unabhängig mache, so die Argumentation einiger InterviewpartnerInnen (Monica Hildingson, *Stadsledningskontoret*; Thomas Stoll, *Stadsbyggnadskontoret*). In Wien sichere das Netzwerk aus EntscheidungsträgerInnen aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung, in das die Stadt Wien personell und finanziell verwoben sei, der Stadtverwaltung einen großen Einfluss auf die Stadtpolitik, so u.a. Joachim Becker und Andreas Novy (siehe 5.1.3.). Der Magistrat hat daher eine unverändert starke Machtposition inne, wie dies unter anderem am Beispiel der Infrastrukturkommission deutlich wird: so werden von dieser verwaltungsinternen Institution - bestehend aus EntscheidungsträgerInnen innerhalb des Magistrats (siehe 5.1.3.) - Wohnbauprojekte nach ihrer Realisierbarkeit bezüglich Kosten von Infrastruktureinrichtungen gereiht. Nach Christoph Chorgherr (*Die Grünen Wien; Mitglied des Gemeinderats*) könne ein Investor sein Projekt durch die Finanzierung einer Infrastruktureinrichtung in der Prioritätenreihung an eine frühere Stelle rücken.

Diese allgemeinen Einschätzungen treffen auch auf die konkreten Fallbeispiele *Värtan/Frihamnen* und *Wien West* zu: während Göran Cars (*KTH Stockholm*) von einer beidseitigen Abhängigkeit zwischen der Stadt Stockholm und der Hafengesellschaft *Stockholms Hamn AB* sprach, da letztere profitabel sei, so ist eher eine Abhängigkeit der Hafengesellschaft von der Stadt erkennbar, da diese von den Entscheidungen des Vorstandes und des Stadtparlaments (*kommunfulmäktige*) abhängt. Um ihre Position zu verändern, hat *Stockholms Hamn AB* im Laufe des Verhandlungsprozesses bestimmte Strategien wie ideelle oder symbolische Argumente gewählt (siehe 4.2.3.2.), um eine gewisse Abhängigkeit der Stadt von ihrem Hafen herzustellen.

In Wien besteht eine beidseitige Abhängigkeit, die eher zugunsten der Stadt Wien ausfällt, da der Investor ÖBB - wie erwähnt - keine geographische Alternative hat. Diese Abhängigkeit wird jedoch mit zunehmender Anzahl an gemeinsamen Projekten zwischen den ÖBB und der Stadt Wien geringer, da die ÖBB Strategien entwickelt haben, ihren Nachteil der Standortgebundenheit durch andere Argumentation - z.B. zu einem späteren Zeitpunkt mit der Entwicklung zu beginnen - wettzumachen.

Der Begriff "Abhängigkeit" der Städte von Unternehmen könnte für Stockholm und Wien durch "Annäherung" ersetzt werden. In Wien haben die bereits mehrfach erwähnten Netzwerke zwischen Verwaltung, Politik und Wirtschaft eine Kooperation zu Folge; in Stockholm äußert sich die Annäherung zwischen öffentlicher Hand und privatem Sektor in der Finanzierung von Infrastruktureinrichtungen durch den privaten Entwickler bei nahezu jedem städtebaulichen Projekt - dieses "*negotiative planning*" sei seit den 1980er Jahren üblich, so die InterviewpartnerInnen. Interessant ist an dieser Stelle, dass sich diese Kooperationen laut Auskunft der schwedischen InterviewpartnerInnen von "Public Private Partnerships" unterscheiden; letztere würden von politischer Seite auf nationaler Ebene abgelehnt und daher nur vereinzelt (z.B. Schnellzug zwischen Flughafen Arlanda und Stockholm City) durchgeführt.

### 7.1.2 Implikationen für die Stadtplanungspraxis

Oben genannte, generelle stadtpolitische Entwicklungen in Stockholm und Wien stellen veränderte Bedingungen für die Stadtplanungspraxis dar, die im Folgenden verkürzt dargestellt werden. Dominierend für Kultur und Praxis von Stadtpolitik und -planung scheint mir jedoch - wie von Bent Flyvberg in Anlehnung an Robert Putnam beschrieben - der historische Kontext. Die InterviewpartnerInnen bestätigen dies sehr klar (siehe 6.2.). Die in 4.1. und 5.1. dargestellte ökonomische, politische und kulturelle Geschichte der beiden Städte bzw. Staaten haben nach wie vor Einfluss auf Stadtpolitik: stichwortartig sind dies vor allem die Dominanz der sozialdemokratischen Parteien, die politische Konsensorientierung und die Stärke außerparlamentarischer Interessensgruppen. Zudem verursachte die Dominanz einer Partei im Wohlfahrtsstaat eine gewisse Passivität der Bevölkerung, der es allerdings auch nur erschwert möglich war, sich an Entscheidungsprozessen zu beteiligen.

Schließlich ist auch die Relevanz von Einzelpersonen historisch bedingt: während die projektleitenden Architekten innerhalb des Stockholmer Stadtbauamtes (*Stadsbyggnadskontoret*) traditionell einen großen Handlungsspielraum hatten und bis heute die Ästhetik gesamter Stadtviertel bestimmen können, so sind es in Wien wenige Spitzenbeamte innerhalb des Magistrats, die laut Christoph Chorherr (*Die Grünen Wien; Mitglied des Gemeinderats*) Entscheidungsmacht hätten (siehe 5.1.3.).

Im Rahmen dieser dominierenden, traditionellen Strukturen und Prozesse der Vergangenheit wurde in den vergangenen Jahrzehnten auf die in 7.1.1. angesprochenen stadtpolitischen Entwicklungen reagiert.

So sprechen Friedrichs und Vranken eine *“Welle von Innovationen”* in der Stadtpolitik (siehe 3.1.2.) an, die sich insbesondere in verstärktem Vertrauen in die Wirtschaft, einer Fragmentierung von Politik und Verwaltung und effizienteren Strukturen innerhalb der Verwaltung äußere. Zudem würden öffentliche Aufgaben auf intergovernmentale Ebenen aufgeteilt. Sowohl in der Stockholmer als auch in der Wiener Stadtpolitik dominieren starke Verwaltungsapparate: in Stockholm bezeichneten die InterviewpartnerInnen insbesondere das Stadtbauamt (*Stadsbyggnadskontoret*) und das Bodenamt (*Markkontoret*) als einflussreich. Dies könnte in Zusammenhang mit dem - im Gegensatz zum Wiener Gemeinderat - häufigen Mehrheitswechsel im Stockholmer Stadtparlament stehen, der die Wirkungsperiode politischer EntscheidungsträgerInnen verkürzt. Diese Folge ist jedoch fraglich, da die InterviewpartnerInnen z.B. dem politisch besetzten Vorstand - und darin insbesondere dem/der Vorsitzenden - der Hafengesellschaft großen Einfluss beimaßen und zudem die Kommunalwahlen im Herbst dieses Jahres als sehr relevant für die Zukunft des Hafens dargestellt wurden. In diesem Ausmaß parlamentarischen Einflusses unterscheidet sich Stockholm von Wien, wo einzelne Magistratsabteilungen und andere Institutionen innerhalb des Magistrats (insb. Stadtbaudirektion, Infrastrukturkommission, MA 21) große Entscheidungsmacht bezüglich Stadtplanung innehaben (siehe 5.1.3. und 6.2.). Neben erwähnten magistratsinternen Organen wurden seit den 1980er Jahren ausgelagerte, aber dennoch mit der Stadt Wien verbundene Organisationseinheiten wie z.B. Fonds (*Wohnfonds; Wiener Wirtschaftsförderungsfonds*) eingesetzt. Darüber hinaus wird insbesondere Jurys städtebaulicher Wettbewerbe besondere Bedeutung beigemessen, da sie mit ihrer Wahl des städtebaulichen Entwurfs über

Bauvolumina, Höhenentwicklungen, etc. entscheiden können. Zusammen mit EntscheidungsträgerInnen aus der Wirtschaft und außerparlamentarischen Interessensgruppen ergibt die jeweils oberste Entscheidungsebene aus genannten Organisationen einen “*ähnlichen Personenkreis*” (Alexander Hamedinger), der die Stadtplanung dominiert. Während beim Wiener Fallbeispiel *Wien West* deutlich wurde, dass es bis zu einem späten Zeitpunkt des Entscheidungsprozesses - jedenfalls vor dem Stadium der Flächenwidmungen - keine Beteiligung der Zivilgesellschaft und daher keine “*öffentliche Aufsicht*” (Christoph Chorherr) gibt, so sind in Stockholm bei *Värtan/Frihamnen* eine Umweltorganisation und Nachbarschaftsgruppen an dem Verhandlungsprozess beteiligt. Diese Teilhabe wurde jedoch von der Vertreterin der Umweltschutzorganisation etwas relativiert: die Beteiligung zahlreicher AkteurInnen stehe in einer schwedischen Tradition, würde jedoch nicht immer notwendigerweise zu einem tatsächlichen Niederschlag im Verhandlungsergebnis führen.

Olivier Borraz und Peter John schließen aus ihrer Beobachtung, es gäbe einen “*neuen politischen Stil*”, der weniger Bedeutung auf historische, politische Lager, sondern ein “*breiteres Feld an Themen*” lege, das Regierungen behandeln müssten (siehe 3.1.2.), dass Entscheidungen weniger in hierarchisch organisierten Verwaltungen als in Netzwerken zwischen öffentlichen, halb-öffentlichen und privaten AkteurInnen fallen. Dies scheint in Wien aufgrund oben dargestellter Situation der Fall zu sein: wenngleich wesentliche Entscheidungen innerhalb des Magistrats fallen, so existieren dennoch Netzwerke zwischen AkteurInnen des Magistrats, der Privatwirtschaft und halb-öffentlichen Organisationen wie den Fonds. Zudem hätte die Sozialdemokratie laut Andreas Novy et al. stets versucht, die AkteurInnen der Privatwirtschaft aus Unternehmen in ihrem Einflussbereich zu besetzen, was mit dem Verkauf der *Bank Austria* im Jahr 2000 schwieriger geworden wäre (siehe 5.1.2.). Das Beispiel *Wien West* zeigt, dass sich jedoch mit den ÖBB auch ein bislang unbekannter Entwickler in der Stadt Wien etablieren kann: Während laut Norbert Steiner (*ÖBB-Immobilienmanagement GmbH*) bei einem früheren Projekt die B.A.I. als erfahrener Entwickler beteiligt gewesen wäre, so träten die ÖBB nun teilweise selbst als Entwickler und Bauträger auf. Die Aussagen Steiners und Christoph Chorherrns ließen jedoch darauf schließen, dass - während mit dem Unternehmen ÖBB formal ein neuer Akteur in diesem Bereich auftrat - es jedoch dennoch persönliche Beziehungen zwischen den höchsten EntscheidungsträgerInnen gegeben und dies den Verhandlungsprozess begünstigt hätte.

In Schweden hätte das Ende korporatistischer Strukturen u.a. laut Patsy Healey nicht - wie von Mette Anthonsen dargelegt - einen pluralistischen Stil zur Folge gehabt, sondern hätte zu einer Stärkung der Interessen von “*established power elites*” geführt (siehe 4.1.2.). Im Rahmen dieser Arbeit können diese einander widersprechenden Einschätzungen der “*Governance*”-Strukturen in Schweden lediglich am Beispiel *Värtan/Frihamnen* überprüft werden. Hier kann von einem pluralistischen Diskussionsprozess gesprochen werden, wenngleich nicht bekannt ist, in welchem Ausmaß AkteurInnen, die nicht der politischen oder wirtschaftlichen Elite angehören, tatsächlich am Entscheidungsprozess teilhaben. Tatsache ist, dass insbesondere seitens der Hafengesellschaft *Stockholms Hamn AB* und der regionalen Ebene Bemühungen stattfanden, zahlreiche AkteurInnen - auch aus der Zivilgesellschaft - am Verhandlungsprozess zu beteiligen. Dieser “*modern way of thinking*” hätte auch bei der Stadtverwaltung eine Umkehr von “*top-*

down-planning“ angestoßen, so Göran Cars (*KTH Stockholm*). Dass allerdings auch wichtige EntscheidungsträgerInnen aus der Privatwirtschaft wesentlichen meinungsbildenden Einfluss auf politische Prozesse ausüben können, wurde anhand einiger, von Cecilia Andersson (*Stockholms Hamn AB*) genannter Beispiele deutlich (siehe 6.1.).

Die in 7.1.1. erwähnte Annäherung an den privaten Sektor, die durch die Ausführungen über die Entscheidungsstrukturen teilweise bestätigt wurde, äußert sich in beiden Städten auch in verstärkter Kooperation zwischen öffentlichen, halböffentlichen und privaten AkteurInnen im Zuge von Großprojekten; u.a. dadurch ist sowohl in Stockholm als auch in Wien eine von Hans Thor Andersen als *“area-based policy”* bezeichnete Politik der Konzentration auf bestimmte geographische Orte in Ansätzen zu beobachten; diese ist in den strategischen Plänen (*“Stockholm City Plan 99”*; *“Stadtentwicklungsplan 05”*) erkennbar. Die Großprojekte werden oft erst durch Kooperation ermöglicht - das *“Kosten-Nutzen-Verhältnis”* der Kooperation sei dabei für die Städte laut Peter John und Alistair Cole ein entscheidender Faktor<sup>6</sup>. Tatsächlich wird am Beispiel von *Värtan/Frihamnen* und *Wien West* deutlich, dass beide Städte Nutzen aus den Kooperationen davontragen: während für die Stadt Wien der finanzielle Nutzen dominiert (der gesamte Um- und Neubau des Westbahnhofes sowie ein Teil zur Hauptstraße B erweiterten Felberstraße werden von den ÖBB getragen), so generiert die Zusammenarbeit mit der Hafengesellschaft für die Stadt Stockholm vor allem einen immateriellen Nutzen: wie in 4.2.2.3. ausgeführt, trägt *Stockholms Hamn AB* durch Wissen über die Situation am Schifffahrtsmarkt sowie mit Kontakten zu Mietern zu der Partnerschaft dabei. Darüber hinaus führte diese bei der Stadt Stockholm insofern zu einer Verhaltens- und Meinungsänderung, als erstens die Notwendigkeit und das Potenzial eines städtebaulich attraktiven Hafens für die Stadt Stockholm erkannt worden seien und zweitens das Verhalten der Gesellschaft auch zu erwähnter Änderung des *“top-down-planning”* geführt hätte.

## 7.2 Ausblick

Aufgrund der einleitend in Kapitel 3.1.1. dargestellten Notwendigkeiten für Stadtpolitik, - vereinfacht ausgedrückt - einerseits den sozialen Zusammenhalt zu fördern und andererseits auf den internationalen Städtewettbewerb zu reagieren, muss diese im Rahmen von Kooperationen mit nicht-kommunalen AkteurInnen einander zum Teil widersprechende Ziele verfolgen. Beschriebene Bedingungen - insbesondere der historische Kontext politischer Kultur - haben zur Folge, dass konkrete Handlungsempfehlungen in Bezug auf diese Ziele nur begrenzt möglich sind. Da zudem der Schwerpunkt dieser Arbeit auf der Untersuchung von Verhandlungsprozessen liegt, werden abschließend lediglich im Ansatz verschiedene Handlungsalternativen umrissen. Diese beziehen sich hauptsächlich auf die in Kapitel 3 erwähnte, unter anderem von Dominique Lorrain oder Eva Sørensen und Jacob Torfing geforderte *“Meta-Governance”*: Politik hätte demnach laut Lorrain die Verantwortung, *“[to] set up the rules for action, [...] to establish an institutional framework.”*

---

<sup>6</sup> John und Cole (2000, Seite 82)



### 7.2.1 Erweiterung des finanziellen Handlungsspielraumes der Stadt

Anhand des Fallbeispiels *Wien West* wird deutlich, dass die Stadt Wien einen finanziellen Nutzen davonträgt (siehe 6.3.): Um- und Neubau des Bahnhofes sowie ein Teil der infrastrukturellen Aufwendungen werden von den ÖBB finanziert. Dies scheint vordergründig in einer gelungenen Verhandlungsstrategie seitens der Stadt Wien begründet zu sein; tatsächlich ging jedoch - wie erwähnt - aus den Interviews hervor, dass bei zukünftigen Projekten (wie dies z.B. bereits beim Zentralbahnhof der Fall ist) die Stadt Wien möglicherweise einen Teil zu den Baukosten des Bahnhofes beitragen muss. Dies lässt den - oben erläuterten - Schluss zu, dass die Stadtverwaltung bei Investoren, die sich neu etablieren, Verhandlungsargumente verwendet, die bei häufiger auftretenden Entwicklern, die zudem teilweise mit der Stadt Wien finanziell oder personell verbunden sind, nicht zu Verfügung stehen. Daher war die Einrichtung der Infrastrukturkommission (siehe 5.1.3.) zunächst ein geeignetes Instrument, eine Reihung von Wohnbauprojekten durchzuführen, die Investoren die infrastrukturellen Kosten für ihre Projekte aufzeigen. Jedoch sieht die österreichische Rechtslage keinen Rechtsanspruch für den Investor auf bestimmte Widmungen vor und räumt ihm diesbezüglich auch keine Parteienstellung ein<sup>7</sup>. Da *“die Kombination von Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung rechtlich nur mangelhaft abgesichert ist”*, sind *“rechtliche Vereinbarungen zwischen hoheitlichen Planungsträgern und einzelnen Grundeigentümern und Investoren im Zusammenhang mit Widmungsmaßnahmen [...] allerdings noch selten”*. Der Zeitpunkt der Realisierung der - von der Infrastrukturkommission gereihten - Wohnbauvorhaben wird in diesem Sinne nicht aufgrund rechtlicher Bestimmungen geändert; es wird darüber informell verhandelt. Laut Meinung des Großteils der Interviewpartner (Thomas Madreiter, MA 18; Gernot Riedel, MA 21; Christoph Chorherr, *Die Grünen Wien*) wäre eine rechtliche Grundlage für derartige Verhandlungen wünschenswert und für die Stadt von Vorteil: dies brächte ihr nicht nur einen rechtlich gesicherten, berechenbaren finanziellen Nutzen, sondern erhöhe auch die Notwendigkeit für die Stadt Wien, die Priorität öffentlicher Leistungen zu überdenken und zu formulieren.

In Stockholm ist eine derartige Kooperation zur Erhöhung des finanziellen Handlungsspielraumes unter dem Begriff *“negotiative planning”* wie erwähnt üblich. Der durch die Widmung zusätzlich generierte Wert des Grundstückes wird vom Investor beglichen. Doch es gibt auch kritische Stimmen gegen diese politische Praxis: so meint z.B. Abdul Khakee, derartige Verhandlungen *“virtually [shut] off public participation”*<sup>8</sup>.

Als positiv im Sinne von Transparenz nannte Christoph Chorherr das Modellprojekt *“Mehrwert Simmering”* als theoretisches Beispiel, bei dem in öffentlich nachvollziehbarer Weise ein *“Public Private Partnership”* zwischen Stadt und Investoren durchgeführt wurde: ein Park, infrastrukturelle sowie kulturelle Einrichtungen sollen von den Entwicklern mitfinanziert werden<sup>9</sup>.

Zusammengefasst wäre es daher für die Stadt Wien aus finanzieller Sicht von Nutzen, eine Rechtsgrundlage für Kooperationen mit nicht-kommunalen AkteurInnen zu schaf-

---

<sup>7</sup> Kanonier (1999, Seite 26)

<sup>8</sup> Khakee (1998, Seite 303)

<sup>9</sup> Chorherr merkte bezüglich des Projektes *“Mehrwert Simmering”* an, dass die praktische Durchführung jedoch nicht dem theoretischen Modell entsprochen hätte.

fen. Sollte dies aufgrund des Bundesverfassungsgesetzes nicht möglich sein, so gilt es für die Stadt Wien, im Zuge von Kooperationen zunächst öffentlich die Verhandlungsziele nach bestimmten Kriterien zu definieren, um das Verhandlungsergebnis unabhängig vom Einfluss bestimmter Fachabteilungen zu machen.

### 7.2.2 Konstruktives Verhältnis zwischen den AkteurInnen

Wie an beiden Fallbeispielen deutlich wird, ist ein konstruktives Verhältnis zwischen den Partnern, das von gegenseitigem Vertrauen und dauerhafter Zusammenarbeit geprägt ist, von Vorteil, wobei diese Eigenschaften auf sämtlichen hierarchischen Ebenen vorhanden sein sollten. Die Folge ist, dass eine gute Vertrauensbasis kürzere Entscheidungswege und eine qualitätvollere Zusammenarbeit ermöglicht und das Verteidigen von Eigeninteresse in den Hintergrund rückt. Bei beiden Partnerschaften war erkennbar, dass dies erst nach einiger Zeit möglich ist; dabei schien insbesondere das Formulieren gemeinsamer Interessen von Bedeutung.

Gelingt ein Projekt aus Sicht beider PartnerInnen und wurde im Zuge der Partnerschaft ein konstruktives Verhältnis zwischen ihnen aufgebaut, so ist es sehr wahrscheinlich, dass potenzielle zukünftige Projekte in der Partnerschaft ebenfalls gelingen oder sogar schneller durchführbar sind. Dabei können kurzfristig materielle Kosten entstehen, langfristig überwiegen jedoch materielle und insbesondere immaterielle Vorteile. In diesem Sinne ist die vollständige Finanzierung des Westbahnhofes seitens der ÖBB zu verstehen, die bei anderen Bahnhofprojekten wie dem Zentralbahnhof - wie erwähnt - von der Stadt Wien unterstützt werden. Für die Stadt Wien erwächst jedoch insofern ein Nutzen, als im Zuge von *Wien West* und anderen Projekten ein konstruktives Verhältnis aufgebaut wurde und so mit einer guten Zusammenarbeit bezüglich zukünftiger Projekte zwischen der Stadt Wien und den ÖBB gerechnet werden kann. Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Bahnhofprojekten werden auch von Norbert Steiner (*ÖBB-Immobilienmanagement GmbH*) vermutet, wenn er erklärt, dass das Westbahnhofprojekt erst in Gang gekommen wäre, als über *Wien Mitte* eine Einigung zwischen ÖBB und B.A.I. erzielt worden war.

Am Beispiel *Värtan/Frihamnen* wird insbesondere deutlich, welches Verhalten zu einem guten Verhältnis zwischen den beiden Partnern führt: so besuchten Angestellte der Hafengesellschaft gemeinsam mit Angestellten der Stadt Stockholm nach offiziellen Treffen z.B. ein Eishockeyspiel oder es wurde ein gemeinsames Seminar unter der Leitung der Geschäftsführerin der Hafengesellschaft abgehalten. Derartige - oft informelle - Treffen dienen nicht nur einer besseren Gesprächsbasis zwischen den Beteiligten, sondern stiften auch Identität. So sprach Thomas Stoll (*Stadsbyggnadskontoret*) davon, dass Christel Wiman (Geschäftsführerin von *Stockholms Hamn AB*) bei erwähntem Seminar erklärt hätte, wie unterschiedlich die Meinungen bezüglich des Hafensareals einst gewesen wären und dass heute beide Partner gemeinsam ein Ziel verfolgen würden.

### 7.2.3 Größere Bandbreite an AkteurInnen

Während bei vorangehender Zielsetzung lediglich die zwei unmittelbar an der Partnerschaft beteiligten AkteurInnen berücksichtigt werden, so sollten gemäß der gemein-

wohlorientierten Ausrichtung der öffentlichen Hand möglichst viele AkteurInnen an dem Verhandlungs- und Entscheidungsprozess beteiligt sein oder zumindest Einblick darin haben (siehe Transparenz, 7.2.4.). Während bei *Värtan/Frihamnen* tatsächlich neben der Stadt Stockholm und *Stockholms Hamn AB* auch - an unterschiedlichen Zeitpunkten und in unterschiedlicher Intensität - die Region, der Staat und zivilgesellschaftliche Gruppen beteiligt waren und andere Hafengesellschaften und außerparlamentarische Interessensgruppen von selbst Meinungsbildung betrieben, so ist bei *Wien West* neben der Stadt Wien und den ÖBB insbesondere die Wirtschaftskammer an dem Prozess beteiligt; die breite Öffentlichkeit hat in beiden Fällen keine Kenntnis über Einzelheiten der Projekte. Im schwedischen Fallbeispiel lässt sich die größere Beteiligung von AkteurInnen außerhalb der Partnerschaft auf die Rechtslage zurückführen: da für jeden Hafenum- oder -neubau eine Bewilligung seitens des Staates eingeholt und dafür eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muss, ist vor Beginn des Verhandlungsprozesses klar, dass spätestens zu dem Zeitpunkt der UVP mehrere Beteiligte an dem Prozess teilhaben werden. Aus diesem Grund nahm *Stockholms Hamn AB* bereits zu einem frühen Zeitpunkt mit zivilgesellschaftlichen Gruppen - wie der größten schwedischen Naturschutzorganisation SNF - Kontakt auf. Die intensive Beteiligung anderer Hafengesellschaften und des Staates ist aus einer Finanzierung der infrastrukturellen Erschließung der Häfen seitens des Staates zu erklären.

Im Gegensatz zur schwedischen Situation war für die Beteiligten in Wien lange Zeit unklar, ob und wofür tatsächlich eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muss. Während sämtliche Interviewpartner mit einer UVP für die auszubauende Hauptstraße B rechneten und dies auch laut dem Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (UVP-G 2000) wahrscheinlich ist, so herrscht noch Unklarheit über eine mögliche städtebauliche UVP, wie sie für den Zentralbahnhof durchgeführt werden muss. Wäre die Gesetzeslage bezüglich UVP sowie auch Strategischer Umweltprüfung (SUP) eindeutiger, so würden sich auch die Beteiligten der Partnerschaft möglicherweise zu einem früheren Zeitpunkt um eine Kontaktaufnahme mit anderen AkteurInnen bemühen. Jedoch könnten auch unabhängig von der rechtlichen Situation Gruppen beteiligt werden, um einem späteren Zwang zuvorzukommen.

Es darf allerdings nicht außer Acht gelassen werden, dass eine Beteiligung vieler AkteurInnen mit unterschiedlichen Interessen wiederum einem anderen möglichen Ziel der Partner - einer raschen Abwicklung des Entscheidungsprozesses - zuwiderlaufen kann. Zudem ist die Beteiligung zahlreicher AkteurInnen in Schweden auch - wie erwähnt - aus der traditionellen politischen Kultur zu erklären (siehe 6.2.).

#### **7.2.4 Transparenz bezüglich des Verhandlungsprozesses**

Sowohl von den schwedischen, als auch von den österreichischen GesprächspartnerInnen wurde - wie beschrieben - einerseits die passive Haltung der Bevölkerung gegenüber den in den Fallstudien untersuchten Projekten erwähnt, andererseits aber auch die geringe Möglichkeit der Teilnahme insbesondere in Wien eingeräumt (siehe 6.2.). Tatsächlich müssen und - zum Teil - dürfen weder Verhandlungsinhalt noch -ziele einer Partnerschaft dieser Art veröffentlicht werden; in Wien erklärte Christoph Chorherr (*Die Grünen Wien*) zudem, dass einem/r interessierten BürgerIn eine geeignete Ansprechperson

seitens der Stadt Wien fehle. In Stockholm herrscht aufgrund der - gegenüber Wien - starken Parteienkonkurrenz eine größere Einflussmöglichkeit seitens der Bevölkerung: sie kann grundsätzlich per Wahl über die Zukunft des Projektes abstimmen. Tatsächlich zeigten aber die Interviews, dass zumindest die Großparteien nicht daran interessiert sind, das Hafenareal *Värtan/Frihamnen* zu einem Thema der Kommunalwahlen im Herbst 2006 werden zu lassen und daher der Bevölkerung wenig Information zur Verfügung steht.

Lösungsansätze für das Ziel größerer Transparenz wurden bereits in 7.2.1. und 7.2.3. angesprochen: eine Rechtslage, die erstens eine Offenlegung der Verhandlungsziele der Stadt verlangt, und zweitens eine frühe Beteiligung verschiedener AkteurInnen begünstigt, fördert die Transparenz und kann in Folge die Akzeptanz des Projektes in der Öffentlichkeit erhöhen. Eine freiwillige Kontaktaufnahme mit verschiedenen AkteurInnen - wie dies von der Hafengesellschaft im Falle von *Värtan/Frihamnen* erfolgt ist - verfolgt dabei nicht nur das Ziel einer größeren Transparenz, sondern liegt im Eigeninteresse der Hafengesellschaft, die das Projekt "absichern" will. So schlug etwa die Umweltschutzorganisation SNF laut Susanne Ortmanns (SNF) bei einer Einladung seitens *Stockholms Hamn AB* vor, sich als Kompensation für die Auswirkungen der aufgrund der Erweiterung des Hafens in Nynäshamn auszubauenden Autobahn zum Beispiel an einem Ausbau der Bahnstrecke finanziell zu beteiligen. Würden derartige Vorschläge schon früh berücksichtigt, ist mit einer späteren Akzeptanz seitens bestimmter zivilgesellschaftlicher Gruppen zu rechnen; eine Umweltverträglichkeitsprüfung stellt in Folge eine geringere Gefährdung für das gesamte Projekt dar. So bewirkt die Transparenz eines Entscheidungsprozesses, dass Ausgang und Verlauf des Prozesses berechenbarer werden und weniger, wie von Norbert Steiner (*ÖBB-Immobilienmanagement GmbH*), mit unvorhersehbaren Problemen gerechnet werden muss:

"Ich weiß nicht was alles [noch] daherkommt [...] mit dem Hauptbahnhof, mit dem Belvedere, was weiß denn ich. Der Bezirksausschuss 5 hat da Probleme mit Überwerfungsbauwerken, Höhen und was weiß ich. Dort kann schon noch einiges aufkochen."<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Norbert Steiner, *ÖBB-Immobilienmanagement GmbH*



## 8 Zusammenfassung

In Folgendem wird zunächst in groben Zügen auf die Forschungsfrage und ihr theoretisches Gerüst eingegangen und es werden die Ergebnisse der empirischen Analyse dargestellt (8.1.). Die Arbeit beschließt eine Zusammenfassung der - aus der Analyse abgeleiteten - Schlussfolgerungen und möglicher Leitlinien für Partnerschaften (8.2.).

### 8.1 Zusammenfassung der Forschungsfrage und der empirischen Ergebnisse

Den Ausgangspunkt der Arbeit bildete die Frage, wie sich Verhandlungsprozesse zwischen einer Stadt und einem/r nicht-kommunalen AkteurIn im spezifischen stadtpolitischen Kontext darstellen. Diese Fragestellung erlangt im Zuge von aktuellen internationalen Entwicklungen in der Stadtpolitik zunehmend an Bedeutung. Im gegenwärtigen wissenschaftlichen Diskurs werden in diesem Zusammenhang unterschiedliche Thesen verfolgt, deren gemeinsamer Hintergrund der strukturelle ökonomische und soziale Wandel ist. So schließen etwa H.T. Andersen oder S. Sassen, dass der europäische Nationalstaat im Zuge einer zunehmenden internationalen Vernetzung und Eigendynamik der Wirtschaft Kontrollmöglichkeiten einbüßt. Auch A. Bagnasco und P. Le Galès beschreiben mit ihrer These der "Krise des Nationalstaates", dass bei gleichzeitigem Bedeutungsverlust der nationalen Ebene die Stadt zunehmend zur Drehscheibe politischer und wirtschaftlicher Netzwerke werde. Der parallel zu Globalisierung zu beobachtende Trend der "Gocalization" bedeute nach Le Galès zudem, dass der spezifische Ort aufgrund seiner Standortfaktoren eine wachsende Bedeutung erlange. Gegenwärtige Entwicklungen führen nach J. Friedrichs und J. Vranken teilweise zu einer gefährlichen Abhängigkeit der Städte von Unternehmen.

Für die Planung sind die genannten stadtpolitischen Entwicklungen insofern bedeutend, als seit einigen Jahrzehnten auch ein Wandel der stadtpolitischen AkteurInnen zu beobachten ist. So bezeichnet "Governance" eine Vervielfältigung der AkteurInnen über die Grenzen politischer EntscheidungsträgerInnen und öffentlicher Verwaltung hinaus, die an dem Akt des "Governing" teilhaben - eine Veränderung, die oft in Zusammenhang mit dem Übergang von Fordismus zu Postfordismus gesehen wird (u.a. J. Painter & M. Goodwin). Im Zuge dieser Wandlung von Steuerungsprozessen erlangen nicht-kommunale AkteurInnen Relevanz für Stadtpolitik und -planung, da sie mit der öffentlichen Hand unterschiedliche Arten von Zusammenarbeit eingehen. In der Literatur werden verschiedene Stufen der Intensität dieser Kooperation beschrieben; so seien die von A. Harding als typisches Element US-amerikanischer Stadtpolitik dargestellten "Regimes" in Europa aufgrund des nationalstaatlichen Einflusses laut Le Galès nicht möglich. Eine ähnliche Form der netzwerkartigen, selbstständigen Zusammenarbeit zwi-

schen öffentlichen und nicht-öffentlichen AkteurInnen - Koalitionen - sei jedoch auch in europäischen Städten zu beobachten.

Diese öffentlich/nicht-öffentliche Kooperation sei insbesondere unter dem Gesichtspunkt von Machttheorien zu beurteilen, so B. Flyvberg. Im Zuge seiner Analyse der Machtrelationen innerhalb eines Verkehrsplanungsprojektes stellt er Thesen über die ausschlaggebenden Faktoren von Entscheidungsprozessen auf: so seien etwa gegenwärtige Machtstrukturen wesentlich von der Vergangenheit geprägt.

Die demokratiepolitischen Implikationen der stadtpolitischen Veränderungen werden u.a. von M. Blanc und I. Elander angesprochen, die vermuten, dass sich im Rahmen gegenwärtiger Strukturen eine wirtschaftliche und administrative Elite nunmehr leichter Gehör für ihre Interessen verschaffen könne; trotz prinzipieller Option zur Partizipation und Verbreiterung der AkteurInnenvielfalt gelinge dies dem großen Teil der Zivilgesellschaft nicht. Unter dem Stichwort der "Deliberativen Demokratie" sehen allerdings einige WissenschaftlerInnen wie D. Torgerson in Anlehnung an J. Habermas und J. Dryzek auch ein Potenzial in "Governance"-Prozessen: diese könnten eine diskursive Form der demokratischen Entscheidungsfindung ermöglichen, wenn sie gestaltenden Rahmenbedingungen unterliegen. Die Notwendigkeit einer "Meta-Governance" betonen auch E. Sørensen und J. Torfing - sie solle Regeln für Kooperation festlegen und Anreize dafür geben.

Die geschilderten Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf die Planungspraxis werden auch in einem Wandel des Planungsverständnisses reflektiert, der sowohl im europäischen als auch im anglo-amerikanischen Diskurs im Laufe der vergangenen Jahrzehnte stattgefunden hat. In letzterem wird insbesondere der Übergang von "modernity" zu "postmodernity" diskutiert, der einen "communicative turn" im Planungsverständnis verursacht hätte (u.a. P. Healey). So habe sich die Auffassung von der Planungsaufgabe weg von Rationalität, Wissenschaftlichkeit und Objektivität hin zu Diskursivität, Subjektivität und Pluralismus entwickelt.

Aus oben dargestelltem theoretischen Rahmen wurden drei Fragestellungen ausgewählt, um die Forschungsfrage zu präzisieren:

1. Ist die Stadt in zunehmendem Maße abhängig vom privaten Sektor?
2. Welche Relevanz haben Machtstrukturen der Vergangenheit für die Gegenwart?
3. Schaffen Partnerschaften zwischen öffentlicher Hand und nicht-kommunalen Unternehmen Vorteile für beide PartnerInnen?

Zwei Fallbeispiele sollten empirisches Material für die qualitative Untersuchung der Fragen liefern und - wo Vergleichbarkeit gegeben ist - eine vergleichende Analyse ermöglichen.

Als Fallbeispiel 1 dienten die Nutzungsänderungen des Hafensareals *Värtan/Frihamnen* in Stockholm, die im Zuge einer Umsiedelung des Container- und Ölhafens möglich werden. Im Rahmen einer Kooperation zwischen der Stadt Stockholm und der stadteigenen Hafengesellschaft *Stockholms Hamn AB* sollen Teile des Hafens in eine andere Gemeinde

umgesiedelt und die dadurch frei gewordenen Flächen für Wohn- und Bürobebauung verwendet werden.

Fallbeispiel 2 stellt die Entwicklung der Westbahnhofgründe in Wien dar: in Zusammenarbeit zwischen den ÖBB und der Stadt Wien wird ein Umbau des Westbahnhofes und Neubau einiger Gebäude sowie eine Entwicklung weiterer Gründe im Zuge betrieblicher Umstrukturierungen geplant.

Obwohl auf Seite der Verhandlungspartner der Stadt in beiden Fällen ein öffentliches Unternehmen steht, so kann aufgrund des empirischen Materials und der Charakteristika öffentlicher Unternehmen davon ausgegangen werden, dass ähnliche Strukturen und Prozesse wie bei ausschließlich privatwirtschaftlichem Verhalten zu beobachten sind.

In Bezug auf die erste der drei genannten Fragen konnte festgestellt werden, dass weder auf Stockholm noch auf Wien eine Abhängigkeit von Unternehmen zutrifft; es könnte vielmehr von einer "Annäherung" gesprochen werden. Während der Stadt Wien ihr Netzwerk staatlicher, halbstaatlicher und privater Institutionen mit starker Relevanz einzelner Schlüsselpersonen Einfluss auf verschiedenste stadtpolitische Bereiche sichert, so ist es in Stockholm der große finanzielle Handlungsspielraum (insb. Bodeneigentum), der der Stadt relative Unabhängigkeit ermöglicht. Dennoch zeigt sich in Stockholm Annäherung zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen AkteurInnen durch "*negotiative planning*" bei nahezu jedem städtebaulichen Projekt sowie durch eine relativ große meinungsbildende Macht privatwirtschaftlicher EntscheidungsträgerInnen.

In Wien scheint der Magistrat seine starke Position bis heute aufrechterhalten zu können - so zeugt umgekehrt z.B. die Prioritätenreihung von Wohnbauprojekten durch die magistratsinterne Infrastrukturkommission eher von einer Abhängigkeit der Unternehmen.

In beiden Fallbeispielen konnte eine gegenseitige Abhängigkeit beobachtet werden, die - aus unterschiedlichen Gründen - eher zugunsten der Städte ausfiel.

Bezüglich der 2. Frage nach der Relevanz früherer Machtstrukturen zeigte sich eine hohe Signifikanz dieser für die gegenwärtige Stadtpolitik. In diesem Zusammenhang wurden einige Parallelen in der politischen, ökonomischen und sozialen Geschichte der beiden Städte deutlich: so bewirkte z.B. die jahrzehntelange Dominanz einer Partei (sozialdemokratische Parteien - in Stockholm insb. auf nationaler, in Wien insb. auf kommunaler Ebene), die mit ihren zahlreichen Unterorganisationen auch den Alltag der Bevölkerung prägten, eine gewisse Passivität seitens der Bevölkerung. Dies bestätigten auch die Fallbeispiele. Unterschiede in der politischen Praxis werden allerdings deutlich, wenn beispielsweise in Österreich trotz der Regierungsmacht einer Partei das jeweils andere große politische Lager an der Macht beteiligt wurde - eine Praxis (Proporzsystem), die sich heute noch in der Besetzung von Schlüsselpositionen erkennen lässt. In Stockholm wäre dies allein aufgrund des häufigen politischen Wechsels auf kommunaler Ebene nicht möglich; kleine Parteien spielen hier oft die Rolle des "Züngleins an der Waage".

Gemeinsam ist den politischen Kulturen jedoch eine starke Konsensorientierung seit Mitte des 20. Jahrhunderts (in Schweden bereits ab den 1930er Jahren), die bis in die gegenwärtige politische Praxis wirkt. So liegt in Schweden Konsens als politi-



sches Ideal stadtpolitischen Verhandlungsprozessen zugrunde, wie am Fallbeispiel *Värtan/Frihamnen* deutlich wurde. Die Konsensorientierung führte historisch in beiden Staaten zu Stärkung außerparlamentarischer Interessensgruppen, die in der Wiener Stadtpolitik noch heute erkennbar ist. A. Hamedingers These, es würde stets ein „*ähnlicher Personenkreis*“ aus Verwaltung, Politik und Wirtschaft wesentliche stadtpolitische Entscheidungen treffen, ist in Ansätzen am Beispiel Wien West verifizierbar. Dies zeigt auch die erwähnte hohe Relevanz von Einzelpersonen: während in Wien wenige hohe Beamte innerhalb des - oft noch immer als „*hierarchisch*“ bezeichneten - Magistrats ein hohes Maß an Entscheidungsmacht innehaben, sind in Stockholm traditionell für die Stadtplanung die projektleitenden Architekten im Planungsamt entscheidend.

Die Frage nach dem Nutzen einer Partnerschaft für alle Beteiligten lässt sich schließlich - auch aufgrund der unterschiedlichen Charakteristika der Partner - nur differenziert beantworten: während in Wien der finanzielle Nutzen für die Stadt überwiegt, trägt die Stadt Stockholm vor allem immateriellen Nutzen davon: im Laufe der Zusammenarbeit wurde - aufgrund des Einflusses der Hafengesellschaft - eine Veränderung des Verhandlungsstils vollzogen und eine neue Konzeption der Nutzung des Areals entwickelt. Auch für die Stadt Wien ergab sich ein immaterieller Nutzen: wenn ein Projekt zwischen Stadt und einem Partner zu einem positiven Ergebnis führt und ein konstruktives Verhältnis aufgebaut werden kann, werden zukünftige gemeinsame Projekte leichter durchführbar und ihr Verlauf berechenbarer.

Für die nicht-kommunalen AkteurInnen besteht der Nutzen - neben den durch Verhandlungen erzielbaren erweiterten Verwertungsmöglichkeiten - insbesondere in einer politischen Absicherung des Projektes.

Zudem lässt das empirische Material die Vermutung zu, dass die - von den öffentlichen Unternehmen selbst oft als Nachteil empfundene - Abhängigkeit von politischen Entscheidungen durch die Partnerschaft wettgemacht wird, indem ein Vertrauensverhältnis zwischen den PartnerInnen aufgebaut wird.

## 8.2 Reflexion

Ein wesentliches Ergebnis der vorliegenden Arbeit ist, dass international beobachtete Entwicklungen in der Stadtpolitik nicht generell für „die europäische Stadt“ zutreffen, da unter anderem der historische Kontext ein bedeutender Faktor für die gegenwärtige Praxis und Kultur von Stadtpolitik und -planung ist.

So ist - in unterschiedlichen Stadien - zwar in Stockholm und Wien eine Internationalisierung und Umstrukturierung der Wirtschaft erkennbar, die von oben erwähnten AutorInnen als Grundlage für stadtpolitische Veränderungen genannt wird. In beiden Fällen kann jedoch nicht von einem Verlust der nationalstaatlichen Ebene an Kontrollmöglichkeiten oder gar einer „Krise des Nationalstaates“ gesprochen werden. Sowohl in Stockholm als auch in Wien ist die kommunale Ebene traditionell relativ unabhängig; dies äußert sich im Fall der Stadt Stockholm gar in einem autonomen Besteuerungsrecht. Dennoch war an den Beispielen von *Värtan/Frihamnen* und *Wien West* zu beobachten, dass die Stadt insofern zu einer „Dreh Scheibe“ ökonomischen und politischen Handels wird, als die nationalstaatliche Ebene in beiden Fällen äußerst geringen formalen und

informellen Einfluss besitzt. Dass der Ort aufgrund seiner spezifischen Standortfaktoren zunehmend an Bedeutung gewinnt - "Glocalization" - bestätigt sich ebenfalls an den Fallbeispielen.

In der Praxis der Stadtpolitik ist in beiden Städten keine "Welle an Innovationen" (Friedrichs & Vranken) zu beobachten: starke Verwaltungsapparate prägen bis heute die Entscheidungsprozesse. Dennoch ist zum Beispiel in Wien eine Fragmentierung der Verwaltung zu erkennen, die sich jedoch bereits seit Jahrzehnten vollzieht: so sind Institutionen wie Fonds oder öffentliche Unternehmen aus dem Budget ausgelagert, aber dennoch personell und finanziell mit der Verwaltung verwoben. Auch ExpertInnen in Jurys städtebaulicher Wettbewerbe kommt eine relativ große Entscheidungsmacht zu. Für Wien trifft daher Borraz' und Johns These, Entscheidungen fielen nicht mehr innerhalb hierarchischer Verwaltungen, teilweise zu: tatsächlich sind Netzwerke aus Verwaltung, Wirtschaft und ExpertInnen, die Entscheidungen fällen, erkennbar. Dennoch hat - wie erwähnt - der Magistrat noch immer eine sehr starke Position inne. Für Stockholm gibt es in der Literatur geteilte Meinungen: während einige den neuen politischen Stil als "pluralistisch" bezeichnen (Anthonsen), so sehen andere eine Elite aus Wirtschaft und Beamten an der Entscheidungsmacht (Healey). Im Rahmen dieser Arbeit konnte festgestellt werden, dass tatsächlich formal (im Vergleich zu Wien) viele AkteurInnen an dem Verhandlungsprozess teilhaben, da die Gesetzeslage dies notwendig macht und die politische Kultur dies fördert. Ob zivilgesellschaftliche Gruppen jedoch realen Einfluss auf das Verhandlungsergebnis haben, bleibt nach Analyse des empirischen Materials zweifelhaft.

Abschließend soll nun ein kurzer Ausblick auf mögliche Zielsetzungen von Stadtpolitik im Zuge einer Partnerschaft und deren Erfüllung gegeben werden. Da eine Stadt in der gegenwärtigen Situation verschiedenen Herausforderungen ausgesetzt ist - u.a. sozialen Zusammenhalt bei gleichzeitig ansteigendem Druck durch internationalen Städtewettbewerb - muss Stadtpolitik oft einander widersprechende Ziele verfolgen. Konkrete Handlungsempfehlungen sind daher - auch aufgrund der Relevanz des historischen Kontexts - äußerst schwierig. Potenzielle Leitlinien werden nur angedeutet und beziehen sich insbesondere auf "Meta-Governance", indem sie auf die Notwendigkeit eines rahmengebenden Systems verweisen. So könnten Ziele einer Stadt im Zuge einer Partnerschaft etwa die Vergrößerung ihres finanziellen Handlungsspielraumes, ein konstruktives Verhältnis zwischen den PartnerInnen, eine größere Bandbreite an AkteurInnen und Transparenz der Partnerschaft darstellen. Für den finanziellen Nutzen, die AkteurInnenvielfalt und Transparenz wäre eine eindeutige Rechtslage, die das Verhandlungsergebnis nicht von dem Geschick der EntscheidungsträgerInnen, dem Einfluss einzelner Fachabteilungen innerhalb der Stadt oder anderen Faktoren abhängig macht, von großem Vorteil. Dies gilt nicht nur für die Zivilgesellschaft; sowohl der Stadt als auch der/dem nicht-kommunalen AkteurIn erwächst ein Nutzen, indem die Verhandlung und die Reaktion der Bevölkerung berechenbarer und die Investition daher "sicherer" wird.

Ein konstruktives Verhältnis innerhalb der Partnerschaft, das durch gegenseitiges Vertrauen und eine dauerhafte Basis geprägt wird, ist insofern für beide PartnerInnen von

Nutzen, da auch spätere Projekte mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Erfolg führen; eine These, die sich am Beispiel von *Wien West* belegen lässt.

# Literaturverzeichnis

## **hugget 2005**

: *På Hugget. Logistik-Sveriges Nyhetskanal Nummer 1*. 2005

## **AB 2003**

AB, Stockholms H.: *Årsredovisning 2003*. 2003

## **Albers 1969**

ALBERS, Gerd: Über das Wesen der räumlichen Planung - Versuch einer Standortbestimmung. In: *Stadtbauwelt* (1969), Nr. 21

## **Alfredsson und Wiman 1997**

ALFREDSSON, Björn ; WIMAN, Jan: Planning in Sweden. In: GUINCHARD, Claes G. (Hrsg.): *Swedish Planning. Towards Sustainable Development*. Gävle : Westlund & Söner, 1997

## **Amin und Hausner 1997**

AMIN, Ash ; HAUSNER, Jerzy: Interactive Governance and Social Complexity. In: AMIN, Ash (Hrsg.) ; HAUSNER, Jerzy (Hrsg.): *Beyond Market and Hierarchy. Interactive Governance and Social Complexity*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing Ltd, 1997

## **Amin und Thrift 1995**

AMIN, Ash ; THRIFT, Nigel: Globalisation, Institutional "Thickness" and the Local Economy. In: HEALEY, Patsy (Hrsg.) ; CAMERON, Stuart (Hrsg.) ; DAVOUDI, Simin (Hrsg.) ; GRAHAM, Stephen (Hrsg.) ; MADANI-POUR, Ali (Hrsg.): *Managing Cities. The New Urban Context*. Chichester : John Wiley and Sons Ltd, 1995

## **Andersen 2001**

ANDERSEN, Hans T.: The New Urban Politics of Europe: The Area-based Approach to Regeneration Policy. In: ANDERSEN, Hans T. (Hrsg.) ; KEMPEN, Ronald van (Hrsg.): *Governing European Cities. Social fragmentation, social exclusion and urban governance*. Burlington : Ashgate Publishing Company, 2001

## **Andersen und van Kempen 2001**

ANDERSEN, Hans T. ; KEMPEN, Ronald van: Social Fragmentation, Social Exclusion, and Urban Governance: An Introduction. In: ANDERSEN, Hans T. (Hrsg.) ; KEMPEN, Ronald van (Hrsg.): *Governing European Cities. Social fragmentation, social exclusion and urban governance*. Burlington : Ashgate Publishing Company, 2001

**Andersson 2001**

ANDERSSON, Roger: Spaces of Socialization and Social Network Competition: A Study of Neighbourhood Effects in Stockholm, Sweden. In: ANDERSEN, Hans T. (Hrsg.) ; KEMPEN, Ronald van (Hrsg.): *Governing European Cities. Social fragmentation, social exclusion and urban governance*. Burlington : Ashgate Publishing Company, 2001

**Ankowitsch 2003**

ANKOWITSCH, Christian: Mit Gott für Viecherl und Vaterland. In: *DIE ZEIT* (2003), Nr. 25

**Anthonsen 2005**

ANTHONSEN, Mette: Discontinuity in Swedish Corporatism / Department of Political Science, Göteborg university. Göteborg, 2005. – Forschungsbericht

**Bagnasco und Galès 2000**

BAGNASCO, Arnaldo ; GALÈS, Patrick L.: European Cities: Local Societies and Collective Actors? In: BAGNASCO, Arnaldo (Hrsg.) ; GALÈS, Patrick L. (Hrsg.): *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge : Cambridge University Press, 2000

**Bauordnung für Wien 2005**

*Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch. Bauordnung für Wien*. 2005. – LGBl. Nr.41/2005

**Beauregard 2003**

BEAUREGARD, Robert A.: Between Modernity and Postmodernity: The Ambiguous Position of U.S. Planning. In: CAMPBELL, Scott (Hrsg.) ; FAINSTEIN, Susan S. (Hrsg.): *Readings in Planning Theory*. Oxford : Blackwell Publishing Ltd, 2003

**Becker und Novy 1999**

BECKER, Joachim ; NOVY, Andreas: Chancen und Grenzen einer alternativen Kommunalpolitik in Wien. Ein historischer Überblick. In: *Kurswechsel. Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen* (1999), Nr. 2

**Bernt 2003**

BERNT, Matthias: *Rückgeklappt. Die "Behutsame Stadterneuerung" im Berlin der 90er Jahre*. Schelzky and Jeep, 2003

**Borraz und John 2004**

BORRAZ, Olivier ; JOHN, Peter: The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe. In: *International Journal of Urban and Regional Research* (2004), Nr. 28.1

**Bundesbahngesetz 1992**

*Bundesbahnstrukturgesetz 2003*. 1992. – BGBl. Nr.825/1992

**Bundesbahnstrukturgesetz 2003**

*Bundesbahnstrukturgesetz 2003*. 2003. – BGBl. I Nr.138/2003

**Caldwell 2006**

CALDWELL, Christopher: Islam on the Outskirts of the Welfare State. In: *The New York Times* (2006), Nr. 5.2.2006

**Cars u. a. 2002a**

CARS, Göran ; HEALEY, Patsy ; MADANIPOUR, Ali ; MAGALHAES, Claudio de: Transforming Governance, Institutional Analysis and Institutional Capacity. In: CARS, Göran (Hrsg.) ; HEALEY, Patsy (Hrsg.) ; MADANIPOUR, Ali (Hrsg.) ; MAGALHAES, Claudio de (Hrsg.): *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*. Aldershot : Ashgate, 2002

**Cars u. a. 2002b**

CARS, Göran ; HEALEY, Patsy ; MADANIPOUR, Ali ; MAGALHAES, Claudio de: Urban Governance Capacity in Complex Societies: Challenges of Institutional Adaptation. In: CARS, Göran (Hrsg.) ; HEALEY, Patsy (Hrsg.) ; MADANIPOUR, Ali (Hrsg.) ; MAGALHAES, Claudio de (Hrsg.): *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*. Aldershot : Ashgate, 2002

**Åke Daun 1999**

DAUN Åke: Swedish Culture in a Globalized World: Modernity and National Pride, Xenophobia and Self-Devaluation. In: *Stockholm Journal of East Asian Studies* (1999)

**Davidoff 2003**

DAVIDOFF, Paul: Advocacy and Pluralism in Planning. In: CAMPBELL, Scott (Hrsg.) ; FAINSTEIN, Susan S. (Hrsg.): *Readings in Planning Theory*. Oxford : Blackwell Publishing Ltd, 2003

**Eckardt 2006**

ECKARDT, Emanuel: Der große Bringer. In: *DIE ZEIT* (2006), Nr. 5

**Elander und Blanc 2001**

ELANDER, Ingemar ; BLANC, Maurice: Partnerships and Democracy: A Happy Couple in Urban Governance? In: ANDERSEN, Hans T. (Hrsg.) ; KEMPEN, Ronald van (Hrsg.): *Governing European Cities. Social fragmentation, social exclusion and urban governance*. Burlington : Ashgate Publishing Company, 2001

**Encyclopedia of Contemporary Scandinavian Culture forthcoming**

*Encyclopedia of Contemporary Scandinavian Culture*. Routledge, forthcoming. – URL <http://www.routledge-ny.com/enc/scandinavian/social.html>

**Erwin u. a. 2005**

ERWIN, Jason ; SVENSSON, Jens ; TORRES, Miguel ; WROHLICH, Kristina: *Challenges of Multi-level Port Governance in the Baltic Region*. 2005

**Fainstein 2001**

FAINSTEIN, Susan S.: Competitiveness, Cohesion and Governance: A Review of the Literature / Rutgers University. New Brunswick, 2001. – Forschungsbericht

**Fainstein 2003**

FAINSTEIN, Susan S.: New Directions in Planning Theory. In: CAMPBELL, Scott (Hrsg.) ; FAINSTEIN, Susan S. (Hrsg.): *Readings in Planning Theory*. Oxford : Blackwell Publishing Ltd, 2003

**Faludi 1973**

FALUDI, Andreas: The Problem of Planning Theory. In: FALUDI, Andreas (Hrsg.): *A Reader in Planning Theory*. Oxford : Pergamon Press, 1973

**Flyvberg 2003**

FLYVBERG, Bent: Rationality and Power. In: CAMPBELL, Scott (Hrsg.) ; FAINSTEIN, Susan S. (Hrsg.): *Readings in Planning Theory*. Oxford : Blackwell Publishing Ltd, 2003

**Friedrichs 2001**

FRIEDRICHS, Jürgen: Urban Revitalization Transforms Urban Governments: The Cases of Dortmund and Duisburg, Germany. In: ANDERSEN, Hans T. (Hrsg.) ; KEMPEN, Ronald van (Hrsg.): *Governing European Cities. Social fragmentation, social exclusion and urban governance*. Burlington : Ashgate Publishing Company, 2001

**Friedrichs und Vranken 2001**

FRIEDRICHS, Jürgen ; VRANKEN, Jan: European Urban Governance in Fragmented Societies. In: ANDERSEN, Hans T. (Hrsg.) ; KEMPEN, Ronald van (Hrsg.): *Governing European Cities. Social fragmentation, social exclusion and urban governance*. Burlington : Ashgate Publishing Company, 2001

**Galès 1998**

GALÈS, Patrick L.: Regulation and Governance in European Cities. In: *International Journal of Urban and Regional Research* (1998), Nr. 22.3

**Galès 2000**

GALÈS, Patrick L.: Private-sector Interests and Urban Governance. In: BAGNASCO, Arnaldo (Hrsg.) ; GALÈS, Patrick L. (Hrsg.): *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge : Cambridge University Press, 2000

**Gamble 2000**

GAMBLE, Andrew: Economic Governance. In: PIERRE, Jon (Hrsg.): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford : Oxford University Press, 2000

**Gemeinderat 29.6.2004**

GEMEINDERAT, Wiener: *44. Sitzung des Wiener Gemeinderates*. 29.6.2004. – wörtliches Protokoll

**Gläser und Laudel 2004**

GLÄSER, Jochen ; LAUDEL, Grit: *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004

**Guinchard 1997**

GUINCHARD, Claes G.: Swedish Planning 1997: Towards Sustainable Development. In: GUINCHARD, Claes G. (Hrsg.): *Swedish Planning. Towards Sustainable Development*. Gävle : Westlund & Söner, 1997

**Hall 1997**

HALL, Peter: Reflections on Swedish Planning. In: GUINCHARD, Claes G. (Hrsg.): *Swedish Planning. Towards Sustainable Development*. Gävle : Westlund & Söner, 1997

**Hall 2001**

HALL, Peter: *The Social-Democratic Utopia: Stockholm 1945-1980*. In: *Cities in Civilization*. New York : Fromm International, 2001

**Ham und Hill 1993**

HAM, Christopher ; HILL, Michael: Power and Decision-Making. In: HAM, Christopher (Hrsg.) ; HILL, Michael (Hrsg.): *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. New York : Harvester Wheatsheaf, 1993

**Hamedinger 1999**

HAMEDINGER, Alexander: Stadtentwicklungspolitik - Das 'Unternehmen Wien'? In: *Kurswechsel. Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen* (1999), Nr. 2

**Harding 2000**

HARDING, Alan: Regime Formation in Manchester and Edinburgh. In: PIERRE, Jon (Hrsg.): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford : Oxford University Press, 2000

**Harding und Galès 1997**

HARDING, Alan ; GALÈS, Patrick L.: Globalization, Urban Change and Urban Policies in Britain and France. In: SCOTT, Alan (Hrsg.): *The Limits of Globalization. Cases and Arguments*. London : Routledge, 1997

**Healey 1993**

HEALEY, Patsy: Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. In: FISCHER, Frank (Hrsg.) ; FORESTER, John (Hrsg.): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London : Duke University Press, 1993

**Healey 1995**

HEALEY, Patsy: Discourses of Integration: Making Frameworks for Democratic Urban Planning. In: HEALEY, Patsy (Hrsg.) ; CAMERON, Stuart (Hrsg.) ; DAVOUDI, Simin (Hrsg.) ; GRAHAM, Stephen (Hrsg.) ; MADANI-POUR, Ali (Hrsg.): *Managing Cities. The New Urban Context*. Chichester : John Wiley and Sons Ltd, 1995

**Healey 2003**

HEALEY, Patsy: The Communicative Turn in Planning Theory and its Implications for Spatial Strategy Formation. In: CAMPBELL, Scott (Hrsg.) ; FAINSTEIN, Susan S. (Hrsg.): *Readings in Planning Theory*. Oxford : Blackwell Publishing Ltd, 2003



**Healey u. a. 1995**

HEALEY, Patsy ; CAMERON, Stuart ; DAVOUDI, Simin ; GRAHAM, Stephen ; MADANI-POUR, Ali: Challenges for Urban Management. In: HEALEY, Patsy (Hrsg.) ; CAMERON, Stuart (Hrsg.) ; DAVOUDI, Simin (Hrsg.) ; GRAHAM, Stephen (Hrsg.) ; MADANI-POUR, Ali (Hrsg.): *Managing Cities. The New Urban Context*. Chichester : John Wiley and Sons Ltd, 1995

**Jessop 1997**

JESSOP, Bob: The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on Some Problems and Limits of Economic Guidance. In: AMIN, Ash (Hrsg.) ; HAUSNER, Jerzy (Hrsg.): *Beyond Market and Hierarchy. Interactive Governance and Social Complexity*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing Ltd, 1997

**John und Cole 2000**

JOHN, Peter ; COLE, Alistair: Policy Networks and Local Political Leadership in Britain and France. In: STOKER, Gerry (Hrsg.): *The New Politics of British Local Governance*. Basingstoke : Macmillan Press Ltd, 2000

**Kanonier 1999**

KANONIER, Arthur: Investorenplanung im österreichischen Recht. In: *Forum Raumplanung* (1999), Nr. 1

**Khakee 1998**

KHAKEE, Abdul: Is the 'Lackey-controller'-Model an Innovation in Policy Analysis or Just a Wishful Thinking? In: *Statsvetenskaplig Tidskrift* (1998), Nr. 3

**Khakee und Low 1999**

KHAKEE, Abdul ; LOW, Nicholas: *The Urban Policy Domain in Sweden and Australia: The Transition from Fordism to Liberal Productivism*. Örebro : Örebro University, 1999

**Kilper und Zibell 2005**

KILPER, Heiderose ; ZIBELL, Barbara: Stadt- und Regionalplanung. In: KESSL, Fabian (Hrsg.) ; REUTLINGER, Christian (Hrsg.) ; MAURER, Susanne (Hrsg.) ; FREY, Oliver (Hrsg.): *Handbuch Sozialraum*. Wiesbaden : VS Verlag, 2005

**Klosterman 2003**

KLOSTERMAN, Richard E.: Arguments For and Against Planning. In: CAMPBELL, Scott (Hrsg.) ; FAINSTEIN, Susan S. (Hrsg.): *Readings in Planning Theory*. Oxford : Blackwell Publishing Ltd, 2003

**Krumholz 2003**

KRUMHOLZ, Norman: Equitable Approaches to Local Economic Development. In: CAMPBELL, Scott (Hrsg.) ; FAINSTEIN, Susan S. (Hrsg.): *Readings in Planning Theory*. Oxford : Blackwell Publishing Ltd, 2003

**Larsson 1995**

LARSSON, Torbjörn: *Governing Sweden*. Stockholm : Statskontoret. The Swedish Agency for Administrative Development, 1995

**Lehto 2000**

LEHTO, Juhani: Different Cities in Different Welfare States. In: BAGNASCO, Arnaldo (Hrsg.) ; GALÈS, Patrick L. (Hrsg.): *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge : Cambridge University Press, 2000

**Lorrain 2000**

LORRAIN, Dominique: The Construction of Urban Service Models. In: BAGNASCO, Arnaldo (Hrsg.) ; GALÈS, Patrick L. (Hrsg.): *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge : Cambridge University Press, 2000

**Matznetter 2005**

MATZNETTER, Walter: Von der Grundherrschaft zum Stadtmanagement. Zweihundert Jahre Stadtplanung in Wien. In: BRUNNER, Karl (Hrsg.): *Umwelt Stadt*. Wien : Böhlau, 2005

**Menasse 2005**

MENASSE, Robert: *Das war Österreich. Gesammelte Essays zum Land ohne Eigenschaften*. Frankfurt/Main : Suhrkamp, 2005

**Miljöbalk 1998**

*Plan- och Bygglag*. 1998. – 1998:808

**Mingione 1995**

MINGIONE, Enzo: Social and Employment Change in the Urban Arena. In: HEALEY, Patsy (Hrsg.) ; CAMERON, Stuart (Hrsg.) ; DAVOUDI, Simin (Hrsg.) ; GRAHAM, Stephen (Hrsg.) ; MADANI-POUR, Ali (Hrsg.): *Managing Cities. The New Urban Context*. Chichester : John Wiley and Sons Ltd, 1995

**Mühlenkamp 1994**

MÜHLENKAMP, Holger: *Öffentliche Unternehmen. Einführung unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher, volkswirtschaftlicher und rechtlicher Aspekte*. München; Wien : Oldenbourg, 1994

**Nissen 2002**

NISSEN, Sylke: *Die regierbare Stadt. Metropolenpolitik als Konstruktion lösbarer Probleme. New York, London und Berlin im Vergleich*. Westdeutscher Verlag, 2002

**Nordregio 2001**

NORDREGIO: *Tysk-Svensk Planeringshandbok. Deutsch-Schwedisches Planungshandbuch*. Hannover, Stockholm, Rönneby : European Community. INTERREG II C Baltic Manual, 2001. – on-line version

**Novy u. a. 2001**

NOVY, Andreas ; REDAK, Vanessa ; JÄGER, Johannes ; HAMEDINGER, Alexander:

The End of Red Vienna: Recent Ruptures and Continuities in Urban Governance.  
In: *European Urban and Regional Studies* (2001), Nr. 8, 2

**Nyström 1997**

NYSTRÖM, Louise: Urban Culture and Environmental Sustainability. In: GUIN-  
CHARD, Claes G. (Hrsg.): *Swedish Planning. Towards Sustainable Development*.  
Gävle : Westlund & Söner, 1997

**Painter und Goodwin 2000**

PAINTER, Joe ; GOODWIN, Mark: Local Governance After Fordism: A Regulatio-  
nist Persepctive. In: STOKER, Gerry (Hrsg.): *The New Politics of British Local  
Governance*. Houndmills, Basingstoke : MacMillan Press Ltd, 2000

**Pelinka 1999**

PELINKA, Anton: Demokratie: Österreich 1900 - Österreich 2000. In: GÄRTNER,  
Reinhold (Hrsg.): *Blitzlichter. Österreich am Ende des Jahrhunderts*. Innsbruck,  
Wien : Studien-Verlag, 1999

**Pierre und Peters 2000**

PIERRE, Jon ; PETERS, B. G.: Governance, Politics and the State. Basingstoke :  
Macmillan, 2000 (Political Analysis Series)

**Plan- och bygglag 2005**

*Plan- och Bygglag*. 2005. – 2005:1212

**Redl 1994a**

REDL, Leopold: Die Donauinsel. Ein Beispiel politischer Planung in Wien. Vortrag  
bzw. Nachtrag. In: EHALT, Hubert C. (Hrsg.) ; KONRAD, Helmut (Hrsg.): *Stadt im  
Durchschnitt*. Wien, Köln, Weimar : Böhlau, 1994

**Redl 1994b**

REDL, Leopold: Über den Alltag der Stadterneuerung. In: EHALT, Hubert C.  
(Hrsg.) ; KONRAD, Helmut (Hrsg.): *Stadt im Durchschnitt*. Wien, Köln, Weimar :  
Böhlau, 1994

**Rhodes 2000**

RHODES, R.A.W.: Governance and Public Administration. In: PIERRE, Jon (Hrsg.):  
*Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford : Oxford Uni-  
versity Press, 2000

**RTK 2004**

RTK: Storstaden och Staten. Storstadspolitik / Regionalplane- och Trafikkontoret.  
Stockholm, 2004. – Forschungsbericht

**RTK 2005a**

RTK: Container- och kombitransporter i östra Mellansverige / Regionalplane- och  
Trafikkontoret. Stockholm, 2005 (18). – Forschungsbericht

**RTK 2005b**

RTK: Hamnar ur ett ekonomiskt perspektiv / Regionalplane- och Trafikkontoret. Stockholm, 2005 (4). – Forschungsbericht

**Sanders 2006**

SANDERS, Constanze: Angst vor den ‘großen vier’. In: *DIE ZEIT* (2006), Nr. 4

**Sassen 2002**

SASSEN, Saskia: Locating Cities on Global Circuits. In: SASSEN, Saskia (Hrsg.): *Global Networks, Linked Cities*. London : Routledge, 2002

**Scharpf 1973**

SCHARPF, Fritz W.: Planung als politischer Prozeß. In: SCHARPF, Fritz W. (Hrsg.): *Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*. Frankfurt/Main : Suhrkamp Verlag, 1973

**Scharpf 1992**

SCHARPF, Fritz W.: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. In: ARTHUR BENZ, Fritz W. Scharpf und Reinhard Z. (Hrsg.): *Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt/Main, New York : Campus Verlag, 1992

**Schmid 2005**

SCHMID, Klaus-Peter: In: *DIE ZEIT* (2005), Nr. 21

**Schneider 1998**

SCHNEIDER, Friedrich: Deregulierung und Privatisierung als Allheilmittel gegen ineffiziente Produktion von öffentlichen Unternehmen? Ein Erläuterungsversuch mit Hilfe der ökonomischen Theorie der Politik / Johannes Kepler Universität Linz, Institut für Volkswirtschaftslehre. Linz, 1998 (9803). – Forschungsbericht

**Schneider 2005**

SCHNEIDER, Petra: Nachhaltige Stadtplanung? In: BRUNNER, Karl (Hrsg.): *Umwelt Stadt*. Wien : Böhlau, 2005

**Seiß 2001**

SEISS, Reinhard: Laisser-faire in Stadt und Land. Aspekte von Österreichs Raumplanung im Zeitalter der Globalisierung. In: *Neue Zürcher Zeitung* (2001), Nr. 2.3.2001

**Selle 1995**

SELLE, Klaus: Phasen oder Stufen? Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses. In: *Raumplanung* (1995), Nr. 71

**Stadtentwicklung 2004**

STADTENTWICKLUNG, Wien: *Strategieplan Wien*. 2004

**Stadtplanung 2005**

STADTPLANUNG, Wien: *Stadtentwicklungsplan 2005*. 2005

**Stein 1995**

STEIN, Ursula: Raumplanung zwischen Staat, Markt und Gesellschaft. In: *Raumforschung und Raumordnung* (1995), Nr. 5

**Stockholm 1999**

STOCKHOLM: *Stockholm City Plan. Översiktsplan 99*. 1999

**Stoker 2000**

STOKER, Gerry: Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance. In: PIERRE, Jon (Hrsg.): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford : Oxford University Press, 2000

**Sørensen und Torfing 2004**

SØRENSEN, Eva ; TORFING, Jacob: Making Governance Networks Democratic / Center for Democratic Network Governance, Roskilde University. Roskilde, 2004. – Forschungsbericht. – URL <http://demnetgov.ruc.dk>

**Taylor u. a. 2002**

TAYLOR, Peter J. ; WALKER, D.R.F. ; BEAVERSTOCK, J.V.: Firms and their Global Service Networks. In: SASSEN, Saskia (Hrsg.): *Global Networks, Linked Cities*. London : Routledge, 2002

**Torgerson 2003**

TORGERSON, Douglas: Democracy through Policy Discourse. In: HAJER, Maarten A. (Hrsg.) ; WAGENAAR, Hendrik (Hrsg.): *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Burlington : Camebridge University Press, 2003

**van Tulder und Ruigrok 1997**

TULDER, Rob van ; RUIGROK, Winfried: The Nature of Institutional Change: Managing Rival Dependencies. In: AMIN, Ash (Hrsg.) ; HAUSNER, Jerzy (Hrsg.): *Beyond Market and Hierarchy. Interactive Governance and Social Complexity*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing Ltd, 1997

**Uchatius 2004**

UCHATIUS, Wolfgang: Cleverer als die Deutschen. Wie die Finnen, Schweden und Dänen ihren Staatshaushalt saniert haben. In: *DIE ZEIT* (2004), Nr. 21

**UVP-G-Novelle 2004**

*Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz*. 2004. – BGBl. I Nr. 153/2004

**Weber 1996**

WEBER, Gerhard: Die Infrastrukturkommission als Steuerungsinstrument der Stadtentwicklung. In: *Perspektiven* (1996), Nr. 3/4

**Wien-Tourismus und Europaforum 2005**

WIEN-TOURISMUS ; EUROPAFORUM: *Tourismuskonzept Wien 2010: Stand der Dinge 2005*. 2005

**Wolffhardt und Bartik 2005**

WOLFFHARDT, Alexander ; BARTIK, Herbert: Europe as an Urban Agenda. Austrian Cities and the EU: The Cases of Vienna and Graz. In: ANTALOVSKY, Eugen (Hrsg.) ; DANGSCHAT, Jens S. (Hrsg.) ; PARKINSON, Michael (Hrsg.): *Cities in Europe - Europe in the Cities*. Wien, Liverpool : Europaforum and EIUA and Institut für Soziologie in Raumplanung und Architektur, 2005

**Woltron 2003**

WOLTRON, Ute: Ein Hoch auf flach. In: *Der Standard* (2003), Nr. 18.1.2003

**Wærn 2005**

WÆRN, Rasmus: In: *Bauwelt* (2005), Nr. 6

**ÖBB 2004**

ÖBB: *ÖBB Geschäftsbericht 2004*. 2004