

ALLES GEREGET:

ALL_E BETEILIGT?

**Analyse des „Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung“
und dessen Implikationen auf partizipative Prozesse in
der Wiener Stadtplanung**



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar.
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
WIEN
Vienna University of Technology

DIPLOMARBEIT

ALLES GEREGELT: ALLE BETEILIGT?

Analyse des „Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung“ und dessen
Implikationen auf partizipative Prozesse in der Wiener Stadtplanung

**ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades
eines Diplom-Ingenieurs / Diplom-Ingenieurin
unter der Leitung**

Senior Scientist Dipl.-Ing. Dr.-Ing. Gesa Witthöft
Institut für Raumplanung
Forschungsbereich Soziologie
E280-6

eingereicht an der Technischen Universität Wien
Fakultät für Architektur und Raumplanung

von
Julius Holländer, B.Sc.
Matrikelnummer: 01027136

Wien, am 24. Februar 2020

ABSTRACT

Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar.
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

Die vorliegende Diplomarbeit hat zum Ziel den „Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung“, herausgegeben von der Magistratsabteilung 21 der Stadt Wien, auf dessen Auswirkungen auf partizipative Prozesse in der Wiener Planungspraxis zu untersuchen.

Die zu überprüfenden Thesen gehen davon aus, dass der Masterplan Beteiligungsmöglichkeiten und eine Delegation von Entscheidungsmacht an Bürger*innen suggeriert, jedoch Gegenteiliges festschreibt. Durch seine Zielgruppendefinition bedingt er künftig sozial selektive Partizipationsprozesse. Darüber hinaus wird die Nicht-Delegation von Macht sowie die soziale Selektivität institutionalisiert, da der Masterplan als Regelwerk definiert ist.

Mittels Inhaltsanalyse des Masterplans erfolgt eine detaillierte Untersuchung der spezifischen Formulierungen und Ziele. Darüber hinaus werden mit leitfadengestützten Expert*inneninterviews die Einordnungen der vorangegangenen Inhaltsanalyse überprüft und zur Validierung der Thesen vervollständigt.

Auf Basis der empirischen Analysen sind die Thesen nicht vollends zu bestätigen, da der limitierte Rahmen für Partizipationsprozesse des Masterplans in der tatsächlichen Beteiligungspraxis überwunden wird.

Das Resultat dieser Arbeit, als reflektorische Auseinandersetzung mit dem Status Quo der Partizipation in Wien, richtet sich insbesondere an Akteur*innen aus Verwaltung und Politik. Darüber hinaus können die Erkenntnisse dieser Arbeit zum städtischen Diskurs über die Beteiligungskultur in Wien und zur im Masterplan formulierten Absicht der Weiterentwicklung des Instruments beitragen.

The aim of this diploma thesis is to examine the “Masterplan for a participatory urban development”, published by the Municipal Department 21 of the City of Vienna and its effects on participatory processes in Viennese planning practice. The theses to be examined are based on the assumption that the Masterplan suggests participatory possibilities and a delegation of indecision-making processes to citizens, but determines the opposite. Due to the underlying definitions of target groups, it causes socially selective participation processes in the future. Furthermore, the non-delegation of power and the social selectivity will be institutionalized, because the master plan is defined as a semi-legal document.

Based on the content analysis of the master plan, a detailed examination of the specific formulations and objectives is carried out. In addition, guideline-supported interviews with experts check the classification of the preceding content analysis and the validation of the theses. On this empirical research, the theses cannot be fully confirmed, since the limited framework for participation processes of the Masterplan in actual participation practice is overcome.

Out comings of this work, as a reflective examination of the status quo of participation in Vienna, are directed to stakeholders from administration and politics. In addition, the findings of this work can contribute to the (urban) discourse on participation culture in Vienna and to further develop the instrument of Masterplan, as formulated in the document.

DANKE

Im Rückblick auf Diplomarbeit und Studium möchte ich mich bei allen Menschen bedanken, die mich in diesem Lebensabschnitt begleitet, unterstützt bzw. gefördert haben.

In diesem Sinn möchte ich allen Teilen meiner Familie sowie meiner Lebensgefährtin einen besonderen Dank aussprechen. Eure Unterstützung schlug nicht nur Brücken, um persönliche Herausforderungen zu überwinden, sie war auch Fundament, welches mir das Studium ermöglichte. Ein Dank gilt in diesem Zusammenhang ebenso allen Freund*innen, die mich während und abseits des Studiums begleiteten. Danke!

Im Rahmen des Studiums möchte ich auch allen Lehrenden danken, die durch ihr Engagement ein Lernen über den Studienplan hinaus ermöglichten und so regelmäßig neue (kritische) Perspektiven aufzeigten. Besonders bereichernd waren diesbezüglich Möglichkeitsräume, um Themen selbstinitiativ und gemeinsam zu erschließen und so den Studienplan individuell zu gestalten. In diesem Zusammenhang möchte ich insbesondere meiner Diplomarbeitsbetreuerin danken, die im Studium stets dazu aufforderte gewohnte Denkmuster zu verlassen, aktiv Diskurse zu führen, einen differenzierenden und ganzheitlichen Blick auf Themen zu werfen und mich letztendlich hervorragend während dem Schreiben meiner Diplomarbeit begleitete. Danke!

Im Rahmen der Masterarbeit ist es mir ebenso ein Anliegen mich bei allen interviewten Personen zu bedanken. Das mir entgegengebrachte Vertrauen sowie die bereitwillige Kommunikation von Informationen war mir eine große Unterstützung. Danke!

INHALTSVER- ZEICHNIS

Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar.
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

Einleitung & Ausgangslage	11
Thesen & Arbeitsfragen	19
Forschungsablauf & Methodenwahl	23
Inhaltsanalyse	24
Expert*inneninterviews	27
Zentrale Begriffe & theoretische Grundlagen	33
Demokratie.....	34
Partizipation	39
Inklusion/Exklusion/marginalisierte Gruppen.....	48
Raum	51
Stadt	66
Kommunikation	67
Informalität & Formalität	69
Partizipative Planung in Wien	73
Bauordnung für Wien	74
Allgemeines Verfahrensgesetz AVG.....	75
Bundes-Verfassungsgesetz B-VG	76
Wiener Petitionsrecht	76
STEP2025 Stadtentwicklungsplan	77
Praxisbuch Partizipation	77
Grundlagen für kooperative Planungsverfahren	80
Handbuch Gender Mainstreaming in der Stadtplanung und Stadtentwicklung	82
Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000.....	82
Strategische Umweltprüfung (SUP).....	83
Praxisleitfaden zu den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung	84
Das instrumentelle Umfeld und seine Bedeutung für den Masterplan	86
Analyse des Masterplans	89
Struktur des Masterplans.....	90
Inhaltliche Analyse des Masterplans.....	92
Zwischenfazit These 1	110
Zwischenfazit These 2	123
Zwischenfazit These 3	128
Expert*inneninterviews.....	133
Auswahl der Expert*innen	134
Konzeption der Interviews	135
Auswertung und Interpretation	137
Zwischenfazit Interviews	153
Ad. These 1	153
Ad. These 2	154
Ad. These 3	155
Ambivalenz der Perspektive: Zusammenfassung & Fazit.....	157
Ausblick & Entwicklungsempfehlungen	165
Entwicklungsempfehlungen der befragten Expert*innen.....	166
Eigene Entwicklungsempfehlungen	168

Glossar	175
Quellen	179
Abbildungsverzeichnis	187
Annex I.....	193
Annex II.....	211
Annex III.....	217



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar.
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

EINLEITUNG & AUSGANGSLAGE

>011
017<

Partizipation ist ein oft genutzter, jedoch nicht einheitlich definierter Begriff. Er entspringt dem Lateinischen¹. Hier liegt bereits ein weites Spektrum an Bedeutungen verborgen, welches ein enormes Spannungsfeld für potentielle Konflikte zwischen wegnehmen und teilnehmen bietet. Als weitere Synonyme gelten: „... Mitsprache, Mitbestimmung, Mitwirken, Teilhabe, Teilnahme, Beteiligung, Mitgestaltung, Einbeziehen ...“ (Moser 2010, S. 73). Für den „Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung“ bedeutet dies also ein hohes Potential an Missverständnissen, dem dieser eigentlich in Struktur, Inhalt und Sprache entgegenwirken sollte. Umso mehr gilt dieser Anspruch auf Grund seiner regelnden Stellung, die ihm bereits im Stadtentwicklungsplan STEP2025 zugesprochen wird:

„Wien begreift das Zusammenspiel mit der Bevölkerung als Chance für die Entwicklung optimierter, tragfähiger städtebaulicher Lösungen. Der Stadtentwicklungsplan macht Partizipation zum Thema: Verbindliche Leitlinien für Beteiligungsverfahren sollen einen klaren Rahmen für künftige Partizipationsprozesse im Rahmen der Stadtentwicklung setzen (zum Beispiel „Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung“), ...“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2014a, S. 24)

Der „Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung“ übernimmt diese Zuschreibung und stellt als Werkstattbericht 172 die Umsetzung der oben genannten Zielformulierung dar. Seit seiner Veröffentlichung im Jahr 2017 beschreibt der Masterplan somit verbindlich wie Partizipation im Rahmen zukünftiger Planungsprozesse stattzufinden hat, ohne dabei als Instrument rechtlich verankert zu sein. So ist es selbst als erläuterndes Regelwerk definiert:

„...das erste Regelwerk der Wiener Stadtplanung [...], das die Beteiligung der Bevölkerung bei Planungs- und Widmungsprozessen im Zuge städtebaulicher Vorhaben klar und verständlich erläutert.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 7)

Im Kontext bestehender informeller sowie formeller Instrumente scheint die Rolle des Masterplanes hinsichtlich seiner Neuartigkeit fraglich. So gilt die Bauordnung für Wien (BO für Wien, LGBL Nr. 71/2018) bereits als normativ regelndes Instrument in Planungsprozessen und schreibt in diesem Zusammenhang bereits den Rahmen partizipativer Verfahren fest. Die Bauordnung (ebd.) bezieht sich dahingehend auf die Regelung auf Bundesebene, gemäß dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG) § 17 sowie §44 b bis (AVG, BGBl. I Nr. 58/2018). Auf Basis dieses Bundesgesetzes werden Eigentümer*innen und Miteigentümer*innen, Nachbarn*innen, Bauwerber*innen sowie Beteiligten nach §8 AVG Parteistellung zugesprochen, Akteneinsicht und Einspruch sind somit möglich.

Über diese Regelung hinaus hat die Stadt Wien unabhängig vom Masterplan auch ein erweitertes Petitionsrecht formuliert, welches Menschen ab 16 Jahren mit Hauptwohnsitz in Wien abseits der staatlichen Wahlberechtigung politische Beteiligungsmöglichkeiten zuspricht (Giese 2015, S. 10 f.). Auf Bundesebene wird Partizipation ebenfalls geregelt, dies geschieht nicht nur wie oben bereits angeschnitten im AVG, sondern auch im Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG). Dieses, so Giese (2015, S. 6f.), zeigt zusammenfassend, dass es auf Bundesebene keine Unterscheidung zwischen partizipativer und direkter Demokratie gibt. So heißt es in Art. 117 Abs.8 Bundes-Verfassungsgesetz:

„In Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde kann die Landesgesetzgebung die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten vorsehen.“ (B-VG, BGBl. I Nr. 14/2019).

¹Der Begriff Partizipation wird einerseits mit dem Ursprung „partem capere“ benannt, was wörtlich übersetzt „einen Teil wegnehmen“ (Moser 2010, S. 73) bedeutet. Andererseits wird der lateinische Begriff „particeps“ mit der Übersetzung „teilnehmend“ angeführt (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2019). Auch der Begriff „participare“ ist mit seiner Übersetzung: „jemanden an etwas teilnehmen lassen“ zu erwähnen (PONS 2019).

Neben der Deutung, dass mit „Mitwirken“ formale Prozesse wie eine „Volksabstimmung“, ein „Volksbegehren“ sowie eine „Volksbefragung“ gemeint sind, sieht Giese (2015, S. 7) auch informelle Formen der Beteiligung als zulässig an. Das daraus resultierende breite Möglichkeitsspektrum für landesspezifische Regelungen bezieht sich jedoch explizit auf Wahlberechtigte, also Menschen mit österreichischer Staatsbürgerschaft und einem Mindestalter von 16 Jahren. In Wien bezieht sich das oben genannte Petitionsrecht auf diesen Artikel des Bundes-Verfassungsgesetzes. Neben einem Mindestalter wird in Wien nur der Hauptwohnsitz als Voraussetzung formuliert (Giese 2015, S. 10).

Mit dem „Praxisbuch Partizipation“ gibt es bereits seit 2012 ein Dokument, welches Methoden, Entscheidungshilfen und Prozessempfehlungen zur Verfügung stellt (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2012). Diese Publikation ist wie der Masterplan ein Werkstattbericht, scheint jedoch im Gegensatz dazu nicht ebenso verbindlich. Trotzdem kommt ihm, auf Grund seiner offiziellen Empfehlungen, eine steuernde Wirkung zu. Im Stadtentwicklungsplan heißt es dazu beispielsweise:

„Das im Jahr 2012 von der Magistratsabteilung 18 herausgegebene Praxisbuch unterstützt Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Wiener Magistrats, die in der Stadtentwicklung oder verwandten Bereichen wie der Gestaltung des öffentlichen Raums arbeiten, bei der professionellen Gestaltung, Planung und Umsetzung von öffentlichen Beteiligungsprozessen.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2014a, S. 138 f.).

Resultierend aus der bestehenden Regelung stellt sich also die Frage nach den partizipatorischen Möglichkeiten und adressierten Zielgruppen, die der Masterplan im Sinne seiner Neuartigkeit über bestehende Regelungen und Empfehlungen hinaus formulieren könnte. Auf Grund einer selektiven Zuweisung von Partizipationsrechten an spezifische Gruppen in der Bauordnung für Wien, insbesondere auf Ebene der Bürger*innenmacht², stellt sich die Erwartungshaltung an den Masterplan ein, dass dieser in seiner Zielgruppenbeschreibung auch artikulationsschwache, soziale Gruppen berücksichtigt. Eine erste Auseinandersetzung mit dem Instrument (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 52 f.) ergibt diesbezüglich formulierte Zielgruppen wie: „Bewohnerinnen und Bewohner der umliegenden Nachbarschaft“, „Lokale Akteurinnen und Akteure“ sowie „Zukünftige Bewohnerinnen und Bewohner“.

In ihrem Beitrag für die Arbeiterkammer beschreibt Johanna Klatt (Klatt 2013, S. 19) in Bezugnahme auf Paul Nolte 2003 und Franz Walter 2011 (Zitat unten) die möglichen sozialen Auswirkungen, wenn Partizipationsprozesse selektiv konstruiert sind:

„Andererseits sind die neuen Formen des Bürgerengagements, die in den letzten Jahrzehnten gegenüber der klassischen Vereins-, Verbände- und Organisationskultur an Bedeutung gewonnen haben (z.B. Bürgerinitiativen, Protestbewegungen), in auffällig hohem Maße durch eine postbildungsbürgerliche Mittelklasse geprägt und vielfach in weit geringerem Ausmaß zur klassenübergreifenden Integration in der Lage, als das in dem traditionellen Muster der Fall war.“ (Klatt 2013, S. 19)

sowie von Franz Walter 2011:

„Die Teilhabedemokratie öffnet und verallgemeinert keineswegs die Chancen aller, wie ihre Befürworter vermuten, eher verfestigt sie die Elitenstruktur moderner Demokratien nach dem Auslaufen der Massen- und Kollektivorganisationen.“ (Klatt 2013, S. 19)

Bisherige Strukturen und Machtverhältnisse werden durch den Masterplan möglicherweise zusätzlich institutionalisiert. Diesen Schluss lässt zumindest die partizipationstheoretische Perspektive zu. So richtet sich die Bauordnung für Wien mit ihrer Möglichkeit der Partizipation durch Parteistellung vor

²Bürger*innenmacht: Für eine ausführliche Erläuterung, siehe Seite 45 f.

allem an Eigentümer*innen, also an Menschen mit potenziell überdurchschnittlicher Ausstattung an Kapital. Eine selektive Institutionalisierung lässt sich daher an dieser Stelle für die Bauordnung für Wien interpretieren. Es scheint, dass der Masterplan mit seinen drei beschriebenen Zielgruppen eben diese Selektivität nicht überwinden kann und diese eher noch verstärken könnte.

Mit einem Zitat von Klaus Selle ist an dieser Stelle an Walter und Nolte anzuschließen. Denn auch den möglichen Chancen, im Zuge partizipativer Prozesse, kommt ein ebenbürtiges Gewicht zu.

„Öffentliche Planung muss also – will sie inmitten dieser Akteursvielfalt erfolgreich sein – unterschiedliche Welten miteinander in Verbindung bringen. Da liegt ihre Chance, und das ist zugleich eines ihrer Probleme.“ (Selle 1996, S. 74)

Viele unterschiedliche individuelle, mitunter auch konträre, Positionen bieten also Chancen für gesellschaftliche (Re-)Produktion. Im gegenwärtigen zeitlichen Kontext bedeutet dies im Idealfall auch Lösungsansätze gemeinsam zu erarbeiten, die das öffentliche Bedürfnis nach Partizipation an Planungsprojekten berücksichtigen, ohne die Varianz der Akteurspositionen von vornherein zu beschneiden. Öffentliche planungspolitische Diskurse, wie zum Heumarkt³, dem Lobautunnel⁴, der Neubebauung des Althanggrundes⁵, zur Nutzung des Donaukanals⁶ oder dem geplanten Radweg anstelle der bestehenden KFZ-Infrastruktur entlang der Wienzeile⁷ zeigen dabei nicht nur das Konfliktpotential von Planungs- und Entwicklungsprozessen sondern eben auch Anknüpfungspunkte für soziale Aushandlungsprozesse. Auch in Bezug auf den Masterplan erscheint das exemplarisch genannte Konfliktpotential ungebrochen. So heißt es aktuell in der Wiener Zeitung in Bezug auf den Masterplan und die damit verbundene Debatte um Möglichkeiten der aktiven Mitgestaltung beispielsweise:

„Doch sobald der Bürger selbst Hand anlegt, verpufft ihr Wille, ihn zu unterstützen. Sobald die Beteiligung die vorgegebenen Bahnen verlässt, sperrt sie sich.“ (Winterer 2019)

Auch politisch wird dieser kritische Diskurs zumindest durch eine derzeitige Oppositionspartei mit getragen: In einer Aussendung beschreibt Frau Emmerling (NEOS)⁸ das Ergebnis:

„Die Arbeit am Masterplan begann im Oktober 2013 – was nach drei Jahren herausgekommen ist, kann höchstens als Beteiligungs-Farce bezeichnet werden. Offenbar konnte Vizebürgermeisterin Vassilakou die beharrenden Kräfte in der SPÖ nicht umstimmen.“ (Emmerling 2019)

Darüber hinaus fordert sie:

„Um Bürger_innenbeteiligung zu stärken, braucht es klare und verbindliche Regeln, wann die Bürger_innen in welcher Form eingebunden werden. Partizipationsprozesse müssen aus der Polit-Willkür befreit werden.“ (Emmerling 2019)

Zudem kritisiert die derzeitige Landtagsabgeordnete:

³<https://www.wienerzeitung.at/tagsuche/?q=42046> (Stand: 10.02.2020)

⁴<https://wien.orf.at/v2/news/stories/2914406/> (Stand:10.02.2020)

⁵<https://kurier.at/chronik/wien/schlechte-aussicht-fuer-terrassenhaus-am-wiener-althanggrund/400386479> (Stand: 10.02.2020)

⁶<https://www.derstandard.at/story/2000080936104/donaukanal-erholungsraum-barmeile-oder-beides> (Stand: 10.02.2020)

⁷<https://www.meinbezirk.at/mariahilf/c-lokales/buergerdialog-zum-wiental-radweg-unter-beschuss-a3367155> (Stand: 10.02.2020)

⁸NEOS ist eine österreichische Partei. Der Name steht für Neues Österreich

„Der Masterplan Partizipation ist bestenfalls eine Verschriftlichung der bestehenden Arbeitsabläufe bei den Magistratsabteilungen der Wiener Stadtplanung. Was wir stattdessen bräuchten, ist ein Rechtsanspruch auf Mitsprache. Beim Masterplan Partizipation ist von den Ankündigungen der Vizebürgermeisterin Vassilakou nach drei Jahren Arbeit nicht viel übrig geblieben.“ (Emmerling 2019)

Abseits des gegenwertig laufenden Diskurses scheint auch aus Perspektive der Partizipations- bzw. Planungsliteratur eine Ausrichtung von Partizipationsprozessen auf eine heterogene Gesellschaft notwendig und richtig zu sein. Der städtische Raum bietet in diesem Sinne eine besonders große Dynamik. Nach Frey (2011, S. 13) ist die derzeitige städtische Gesellschaft Folge eines sozial-ökonomischen Wandels zur postindustriellen Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft. Dieser Wandel bewirkt eine „... Pluralisierung, Fragmentierung und Heterogenisierung des Territoriums und der Lebensstile ...“ (ebd.). Stadt ist somit Agglomerationsraum, in dem eine Vielzahl von Lebensstilen und -vorstellungen aufeinandertreffen. Die Wachstumsprognose der Stadt Wien (Magistrat der Stadt Wien, MA 23 2019) lässt, bedingt durch eine steigende Bevölkerungszahl auf gleichbleibender Fläche, keine Verminderung der vielen diversen aufeinandertreffenden Lebensstile und -vorstellungen erwarten. Das prozesshafte Aushandeln von gemeinsamen Positionen scheint somit alternativlos, denn partizipative Ansätze können, so Brossmann (2015, S. 20 f.), den damit verbundenen gesellschaftlichen Herausforderungen entgegen gebracht werden und auch krisenhafte gesellschaftliche Zustände überwinden. Dazu zählt Brossmann beispielsweise eine gesellschaftliche Desintegration von Individuen auf Grund ihrer mangelhaften wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (ebd.). Mit der Notwendigkeit des Gemeinsamen, gehen somit auch die von Klaus Selle erwähnten Chancen einher. Wenn sie nicht im Kontext einer städtischen Agglomeration genutzt werden sollen, wo bzw. wann dann?

In Anbetracht der explizit formulierten zu beteiligenden Gruppen ist es fraglich, ob der Masterplan bisherige Machtverhältnisse und Planungsstrukturen überwinden und Chancen gewähren kann. Vielmehr entsteht im Rahmen einer ersten Auseinandersetzung der Eindruck, dass sich der Masterplan nicht dezidiert an ein diverses heterogenes Feld von Akteur*innen richtet, welches im gegenwärtigen zeitlichen Kontext des städtischen Raumes den sozialen Rahmen darstellt. Auch wenn sich eine Ausweitung der sozialen Reichweite des Instrumentes im Vergleich zur Bauordnung abzeichnet, bleibt diese im Sinne der beschriebenen Neuartigkeit und theoriegestützten, ersten Einordnung im Detail zu beleuchten, und mögliche Wirkungen zu hinterfragen.

Darüber hinaus ist die Unklarheit bezüglich der Partizipationsformen und -möglichkeiten aufzulösen. Denn durch die Verwendung vieler Synonyme bleibt ungeklärt, was unter Partizipation konkret verstanden wird. Eine besondere Rolle könnte diesbezüglich der Systematisierung informeller Partizipation zukommen, welche im Masterplan eine zentrale Bedeutung einnimmt:

„Der Ablauf von informellen (also über rechtliche Regelungen hinausgehende) Beteiligungsverfahren wurde systematisiert und Zeitpunkte für die frühestmögliche Beteiligung im Planungsprozess und in allen Phasen der Stadtentwicklung definiert.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 19)

Die Klärung der Begriffsbedeutung „Systematisierung“ macht möglicherweise auch verständlich was von den Autor*innen bzw. der Stadt Wien unter Partizipation verstanden wird. Auch wenn der Masterplan genau genommen rechtlich nicht verankert ist, besteht doch ein verbindlicher Charakter und damit womöglich eine dezidierte Ermöglichung oder aber Begrenzung von Partizipationsformen, wie es Hummel beispielsweise beschreibt:

„Institutionelle Spielregeln stabilisieren den Alltag und üben eine Doppelfunktion aus, weil sie Durchsetzungsfähigkeit sichern und erwartbare Normen und Regeln schaffen, genauso aber Veränderungen blockieren, Spielräume verengen und Wechsel behindern können.“

(Hummel 2015, S. 25)

Systematisierung bedeutet aus theoretischer Perspektive somit bisherige Strukturen zu festigen und Spielräume zur Überwindung dieser zu schließen oder Spielräume durch kommunizierte Normen und Regeln zugänglich zu machen und Prozesse der Konsensfindung im heterogenen Kontext zu ermöglichen. Letzteres soll der Masterplan durch eine „frühestmögliche Beteiligung“ erreichen. Eine Systematisierung ist in diesem Zusammenhang zu hinterfragen, denn deutlich wird aus theoretischer Sichtweise, dass eine Systematisierung von Partizipation kein Garant zur Überwindung planerischer und gesellschaftlicher Herausforderung sein muss. Schon gar nicht in einem frühen Planungsstadium, in dem Inhalte meist noch sehr abstrakt sind und für potenzielle Partizipant*innen wenig interessant erscheinen. Vielmehr können also Herausforderungen und Grenzen, insbesondere im gesellschaftlichen Kontext, durch eine entsprechende Regelung verstärkt bzw. verfestigt werden. Im Sinne der steigenden Nachfrage nach mehr aktiven Partizipationsmöglichkeiten (Nolte 2003) ist Partizipation generell als ein Lösungsansatz zu betrachten, der jedoch keineswegs ein positives Ergebnis nach sich ziehen muss.

Einem neuen Regelwerk kommt somit aus Sicht des Autors ein hoher Anspruch sowie eine enorme Verantwortung zu. Im Kontext bestehender Regelwerke sowie der theoriegeleiteten thematischen Annäherung bedeutet diese Erwartungshaltung eine Überwindung bisheriger selektiver Strukturen durch einen umfassenderen Einbezug von Menschen, der der heterogenen Stadtgesellschaft Rechnung trägt. Eine kritische Auseinandersetzung mit einem solchen Lösungsansatz ist daher grundlegend notwendig, das wird bereits im Kontext der begrifflichen Auslegungsvielfalt von Partizipation deutlich. Im Kontext des regelnden Charakters des Masterplanes bekommt die Notwendigkeit der inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem Dokument selbst eine hohe Relevanz.

Ähnlich verhält es sich hinsichtlich der Definition von Partizipation: Während die Bauordnung für Wien klar und fallspezifisch definiert, welche Ebene von Partizipation für Personen und Personengruppen möglich ist, bleibt dies im Masterplan ebenfalls unklar. Die begriffliche Deutungsunschärfe, welche in der Herleitung eingangs dargelegt wurde, kann im Masterplan scheinbar nicht überwunden werden. Eine nachvollziehbare und klare Definition von Partizipation ist in einer ersten Auseinandersetzung mit dem Instrument nicht herauslesbar. Dies hat zur Folge, dass unterschiedliche, individuelle Erwartungshaltungen durch den Masterplan, hinsichtlich möglicher Partizipationsweisen und -intensitäten, geweckt werden können. Auf Grund vieler verwendeter Synonyme ist es daher ohne eine detaillierte Analyse nicht vollends nachvollziehbar, inwiefern der Masterplan Partizipationsmöglichkeiten definiert und dadurch Macht (teilweise) delegieren kann. In Abgrenzung zu bisherigen Regelwerken, insbesondere der Bauordnung für Wien sowie dem Wiener Stellungnahme-, Beschwerde und Petitionsrecht braucht es daher eine tiefgreifende Auseinandersetzung mit dem Planungsinstrument „Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung“. Diese eingehende Untersuchung ist somit bedeutsam, da die heranführende und einleitende Betrachtung des Masterplans starke inhaltliche Ambivalenzen aufzeigt, welche das Instrument im theoretischen sowie auch im planungspraktischen Kontext in Frage stellen. Daher widmet sich die Arbeit dem Regelwerk selbst und hinterfragt dieses detailliert, um durch eine umfassende Analyse sowie eine theoriegeleitete Einordnung und unter Abwägung verschiedener Expertisen und Perspektiven eine nachvollziehbare Definition von „Systematisierung informeller Beteiligung“ zu extrahieren bzw. interpretieren zu können. Darüber hinaus soll ein deutliches Bild der potenziellen gesellschaftlichen sowie planungspraktischen Implikationen des Regelwerkes gezeichnet werden.



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar.
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

THESEN & ARBEITSFRAGEN

>019
021<

Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar.
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

Das Dokument selbst und die daraus ableitbaren Auswirkungen auf künftige partizipative Prozesse in der Wiener Stadtplanung sind zentrale Untersuchungsgegenstände dieser Arbeit. Grundlage der detaillierten Betrachtung des Masterplans sowie seinen möglichen Implikationen für die Wiener Planungs- und Beteiligungspraxis sind folgende Thesen, welche auf den eingangs geschilderten Ambivalenzen fußen:

1. Partizipation bedeutet die Übertragung von (Entscheidungs-)Macht auf Bürger*innen in unterschiedlich starke Intensitätsstufen. Der Masterplan suggeriert durch einzelne Formulierungen einen hohen Grad der Machtdelegation, schreibt jedoch in Summe Gegenteiliges fest.

2. Der „Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung“ ist ein Zieldokument, welches durch eine eng gefasste Zielgruppendefinition Partizipationsmöglichkeiten in einem sozial selektiven Rahmen regelt.

3. Durch die Systematisierung vormals informeller Partizipation institutionalisiert der Masterplan die bereits vorhandene Verteilung von Macht in der partizipativen Stadtplanung in Wien und schreibt so selektive Partizipationsbedingungen für zukünftige Planungsprozesse fest, wenn auch nicht rechtsverbindlich.

An die Thesen knüpfen sich Arbeitsfragen an, deren Beantwortung die Grundlage für eine detaillierte Validierung der hier formulierten Vermutungen bilden.

Ad. 1:

Welche Formulierungen/ Aussagen werden im Masterplan formuliert? Zu welchen Intensitätsstufen lassen sich die Formulierungen/ Aussagen hinsichtlich Partizipation und Demokratie zuordnen? Ist durch die Zuordnung der Formulierungen eine Machtdelegation bzw. Machtkonzentration durch den Masterplan erkennbar?

Ad. 2:

Welche Zielgruppen werden explizit im Masterplan benannt? Was bedeutet die im Masterplan geregelte Machtverteilung für die Partizipationsmöglichkeiten einzelner genannter bzw. nicht genannter Gruppen? Wer war in welcher Funktion am Prozess der Ausarbeitung des Instruments beteiligt? Welchen Mehrwert im Sinne der Partizipationsreichweite formuliert der Masterplan im Gegensatz zu anderen, vorhandenen Instrumenten und rechtlichen Regelungen?

Ad. 3:

Was wird unter der Systematisierung informeller Beteiligung im Masterplan verstanden? Welche Verbindlichkeit kommt dem Instrument hinsichtlich zukünftiger Planungsprozesse zu? Sind im Kontext der Thesen 1 und 2 Implikationen für zukünftige Prozesse ableitbar und wenn ja: Welche?

Im Randbereich der instrumentbezogenen Auseinandersetzung ergeben sich auch Fragen nach der generellen Bedeutung sowie dem notwendigen Mindeststandard von Partizipation in Raumplanungsprozessen. Eine umfassende Antwort darauf ist nicht zentraler Gegenstand dieser Arbeit, da diese Partizipation in einem orts- und netzwerkspezifischen Kontext untersucht. So soll die Arbeit intersubjektiv belegbare Antworten auf die Arbeitsfragen herausarbeiten und damit einhergehend die formulierten Thesen überprüfen. Des Weiteren soll das Ergebnis Grundlage für weiterführende Fragestellungen, Forschungsansätze und Interpretationsdiskurse sein. Hierbei ist zu beachten, dass im Masterplan selbst eine kontinuierliche Weiterentwicklung festgeschrieben ist:

„So versteht sich der Masterplan selbst als Instrument, das sich auch weiterentwickeln soll. Daher sind alle im Masterplan vorgeschlagenen Instrumente, Methoden und Abläufe auf ihre

Praxistauglichkeit hin zu überprüfen und im Bedarfsfall zu verändern.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 78)

In diesem Sinn ist die Arbeit an die für die Anwendung und Fortschreibung des Masterplanes zuständige Behörde (MA 21) adressiert. Darüber hinaus richten sich das Ergebnis bzw. die Diskursstränge als mögliche Grundlage auch an jene, die zukünftig das Regelwerk aus der planungspraktischen Perspektive beleuchten werden.



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar.
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

FORSCHUNGS- ABLAUF & METHODENWAHL

>023
031<

| INHALTSANALYSE
| EXPERT*INNENINTERVIEWS

Der Forschungsablauf wird durch die Wahl zweier Methoden strukturiert: der Inhaltsanalyse und der Expert*inneninterviews. Dieser qualitative Ansatz baut auf ein Fundament einer theoriegestützten Definition zentraler Begriffe wie Demokratie, Partizipation, Inklusion/Exklusion/ marginalisierte Gruppen, Raum, Stadt, Kommunikation und Informalität/Formalität auf. Der Theorieteil bietet somit die Basis für eine intersubjektiv nachvollziehbare theoretische Kontextualisierung dieser Arbeit und insbesondere die Grundlage für eine theoriegeleitete Analyse des Masterplanes im Rahmen der Inhaltsanalyse. Auch die spätere interpretative Einordnung der Analyseergebnisse wird dadurch ermöglicht. Durch eine Verknüpfung zur Theorie kann zudem eine höchstmögliche Reliabilität gewährt sowie intersubjektiv verständliche Ergebnisse gewährleistet werden.

Auf Grund der zeitlichen Nähe zur Publizierung des Masterplanes, ist eine Verknüpfung von Inhaltsanalyse und Expert*inneninterviews notwendig. Nur so können gewonnene inhaltliche Erkenntnisse und theoriegeleitete Ergebnisse mit planungspraktischem Wissen ergänzt und überprüft werden. Darüber hinaus erlaubt dieser Ansatz auch das Rekonstruieren von Bedeutungen, die im Rahmen der Inhaltsanalyse nicht eindeutig erschließbar sind.

Die Kopplung der Methoden unterstützt auch die Expert*inneninterviews, welche ohne vorhergehende Inhaltsanalyse bei der Auswahl der Interviewpartner*innen in Bezug auf die Fragestellung nicht möglich sind. Der Forschungsablauf wird daher als ein iterativ-zyklischer verstanden. D.h. neue Erkenntnisse ziehen bei Bedarf eine Nachbearbeitung der theoretischen Grundlage nach sich oder auch eine Neuinterpretation einzelner Analyseergebnisse.

Inhaltsanalyse

Die Methode der Inhaltsanalyse dient der systematischen Aufarbeitung des Masterplanes. Nach Mayring (2015, S. 11) legt dieser Ansatz den Text entsprechend der Projektgruppe „Textinterpretation und Unterrichtspraxis“ (1974, S. 139) systematisch aus und versucht dadurch soziale Prozesse in Bezugnahme auf Lisch und Kriz (1978, S. 11 & S. 44) zu rekonstruieren. Damit wird der partizipative Vorgang der Masterplanerstellung aufgearbeitet und das textliche Substrat im Hinblick auf zukünftige partizipative Planungsprozesse in Wien ableitbar.

Mayring definiert die Methode der Inhaltsanalyse durch sechs Punkte (Mayring 2015, S. 12 f.):

1. Die Inhaltsanalyse untersucht Kommunikation. Damit meint er vor allem Kommunikation durch Sprache.
2. Der Gegenstand der Analyse besteht aus dokumentiertem Material. Dies können nach Mayring neben Texten auch Bilder, Noten oder symbolische Elemente sein. Im Falle des Masterplanes handelt es sich somit um fixierte Kommunikation, also dem in einem regelnden Instrument niedergeschriebenen Ergebnis eines Kommunikationsprozesses.
3. Die Inhaltsanalyse unterliegt einem systematischen Ablauf. Freie Interpretation ist zu vermeiden.
4. Der systemische Ablauf der Inhaltsanalyse ist explizit geregelt. Intersubjektive Nachvollziehbarkeit soll dadurch gewährleistet sein.
5. Die zu untersuchende fixierte Kommunikation (Masterplan) wird theoriegeleitet hinsichtlich der formulierten Fragestellung analysiert. Die Interpretation erfolgt ebenfalls auf Basis kontextualisierter Theorie. Der untersuchte Gegenstand soll so mit bestehendem Wissen verknüpft und nachvollziehbar aufgearbeitet werden.

6. Die Inhaltsanalyse ist eine „schlussfolgernde Methode“. Sie soll aus dem analysierten Text Erkenntnissen über den Kommunikationsprozess ableiten. Damit meint Mayring sowohl die Absichten des „Senders“ als auch die Wirkungen beim „Empfänger“.

Über diese Definition hinaus unterliegt die Methode der Inhaltsanalyse einigen Grundregeln, welche zum Teil bereits mit dem Kapitel „Einleitung & Ausgangslage“ berücksichtigt sind. So wurden der theoretische Kontext sowie Fragestellung, angelehnt an die Thesen, bereits ausgeführt und das Vorverständnis nachvollziehbar dargelegt. Weiters bedingt der Untersuchungsgegenstand die genaue Betrachtung seines Konstitutionsprozesses (Mayring 2015, S. 33). Der Masterplan ist daher auf seine Entstehungsbedingung, wie z.B. Sitzungsprotokolle, hin zu untersuchen. Die Analyse selbst sollte sich an der alltäglichen Praxis orientieren und unter natürlichen Bedingungen des „Denkens, Fühlens und Handelns“ das zugrunde liegende Material verstehen und interpretieren (Mayring 2015, S. 38). Um auch verborgene Inhalte und Sinnzusammenhänge aufzuspüren, sollte der Prozess des Verstehens das vielschichtige Material in seinem ganzen Umfang berücksichtigen. (Mayring 2015, S. 33). Dies, so Mayring, erfolgt immer im spezifischen Bezug zum Untersuchungsgegenstand. Eine allgemeine Analysetechnik und Kategorisierung ist nicht zulässig (Mayring 2015, S. 52). Die Perspektive der Textersteller*innen (hier am Verfassen des Masterplanes beteiligte Akteur*innen) muss dabei ebenfalls berücksichtigt werden, um das eigene Vorverständnis durch zusätzliche Blickwinkel zu ergänzen (Mayring 2015, S. 38). Die Interpretation ist laut Mayring dabei ein nicht abschließbarer Prozess. Eine weitere Interpretation oder auch eine Re-Interpretation ist möglich.

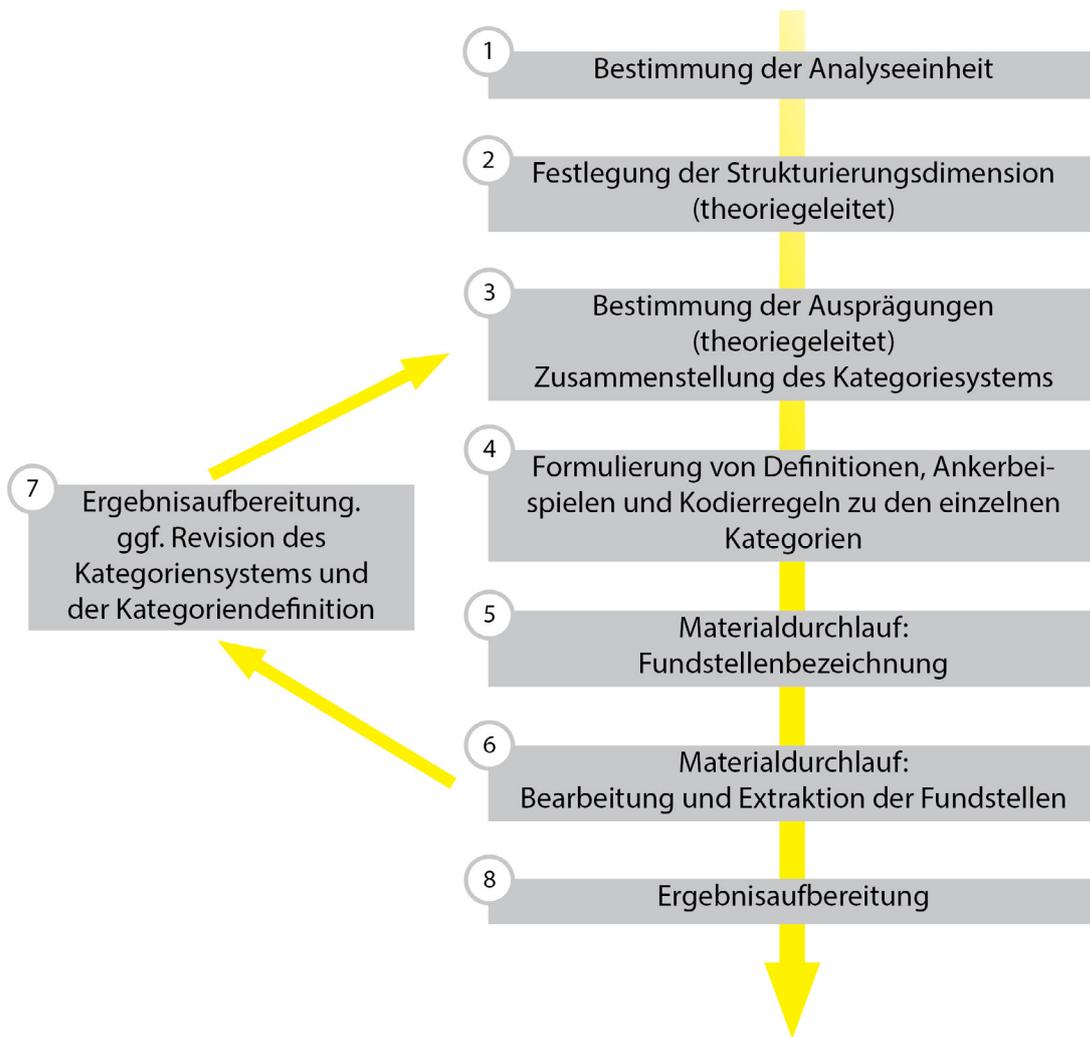


Abbildung 1: Eigene Darstellung des Ablaufmodells einer strukturierten Inhaltsanalyse nach Mayring (2015, S. 98)

Mayring hat den Prozess der strukturierenden Inhaltsanalyse, wie in der obigen Abbildung dargestellt, systematisch vorgezeichnet (Mayring 2015, S. 98). In diesem Sinn erfolgt die Inhaltsanalyse zuerst in der Bestimmung des Corpus sowie dessen Analyse (Schritt 1). Der Masterplan selbst stellt somit in weiterer Folge die Analyseeinheit dar, welche zunächst in ihrer Struktur betrachtet wird. Im nächsten Schritt erfolgt theoriegeleitete Strukturierungsdimension. Die Thesen bilden somit den strukturierenden Rahmen der Inhaltsanalyse. Im dritten Schritt nach Mayring bedarf es etwas Flexibilität in der methodischen Vorgehensweise. Einerseits sind Partizipationsmöglichkeiten und Machtdelegation klar theoriegeleitete Ausprägungen, andererseits bedarf es zur weiteren Bildung von Kategorien einem prozessualen induktiven Vorgehen. Für die Arbeit bedeutet dies also ein theoriegeleitetes Fundament, bestehend aus Thesen und klaren Ausprägungen, die gleichsam für die ersten drei Kategorien stehen. Gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass ein steter Erkenntnisgewinn, insbesondere im Zuge der Expert*inneninterviews, eine finale Kategorienbildung erst abschließend gültig macht und demnach erst im Zuge der Auswertung der Expert*inneninterviews stattfindet. Textpassagen aus der Analyseeinheit, die im Kontext der Thesen stehen, werden identifiziert. Die Passagen bilden somit den Untersuchungsgegenstand, welcher gemäß dem Forschungsinteresse und den theoriegestützten Kategorien nach ihrem Ausprägungsmaß analysiert werden kann. Diese theoriegeleitete Einordnung geschieht in Bezug auf Arnstein und Selle (Schritt 5 und 6). Das daraus gewonnene eigene Stufenmodell der Partizipation ist im folgenden Theoriekapitel „Zentrale Begriffe und theoretische Grundlagen“ definiert und mit Beispielen veranschaulicht (Schritt 4). Der

Rückbezug auf Arnstein und Selle sowie ihre anerkannte Einteilung von Partizipationsintensitäten hilft, die von Mayring (2015, S. 51 f.) geforderte intersubjektive Überprüfbarkeit zu gewährleisten. Auch der oben genannte Grundsatz der theoriegeleiteten Interpretation wird dabei berücksichtigt. Lassen sich Formulierungen durch die theoretische Verknüpfung nicht eindeutig kategorisieren, bleibt dies in den anschließenden Expert*inneninterviews zu klären und abschließend induktiv in das Kategoriensystem zu integrieren.

Die eigene Einteilung in Partizipationsstufen erlaubt in Summe eine nachvollziehbare, theoriegeleitete Einordnung für jeden Textauszug. Die transparente und textpassagenscharfe Auswertung erfolgt dabei in einem ersten Schritt und wird in Folge abstrahiert dargestellt. Dies fördert die spätere Vergleichbarkeit der hergeleiteten Aussagen sowie das inhaltliche Verständnis über den Masterplan. Darüber hinaus ermöglicht dies im Umkehrschluss auch eine nachträgliche Re-Interpretation und Nachvollziehbarkeit im Sinne Mayrings, bis zurück auf die Ebene des einzelnen konkreten Textabschnittes. Aufbauend auf dem Masterplan ist dadurch jederzeit ein fortlaufender Diskurs bzw. eine fortwährende Weiterentwicklung des Masterplanes möglich. Insbesondere im Anbetracht der Expert*inneninterviews kann eine Re-Interpretation notwendig sein. Für die Arbeit bedeutet dies, dass selbst klare und fundierte Schlussfolgerungen aus der theoriegeleiteten Analyse durch die Expert*inneninterviews umgeworfen werden können.

In Anlehnung an Mayrings Definition einer Inhaltsanalyse bedarf es konkret auch einer Analyse der Entstehungssituation (Mayring 2015, S. 55). Dieser Teil enthält eine Erläuterung der Bedingungen unter welchen das textliche Substrat erstellt wurde. Besondere Relevanz kommt demnach den Verfasser*innen bzw. den am Masterplan beteiligten Personen zu sowie der Ergründung deren kognitiven, soziokulturellen sowie dem Handlungshintergrund. Auch die Frage nach der Zielgruppe, an den sich der Masterplan richtet, soll an diesem Punkt schon einmal Erklärung finden. Dem Grundsatz der perspektivischen Berücksichtigung der Ersteller*innen, wird in diesem Kontext insofern entsprochen werden, in dem sich an die Inhaltsanalyse Expert*inneninterviews anschließen, die der perspektivischen Betrachtung Raum geben. Diese sollen den Entstehungskontext sowie die perspektivische Position der Masterplan-Ersteller*innen erkunden und somit in die nachfolgende Interpretation einfließen. Dies geschieht theoriegeleitet mittels Paraphrasierung und Kategoriebildung. Durch das zweiteilige Verfahren wird somit der Entstehungshintergrund aus dem Dokument selbst betrachtet und zusätzlich perspektivisch durch die beteiligten Expert*innen. Dadurch wird ein möglichst individuelles komplexes Abbild des Entstehungsprozesses angestrebt. In diesem Zuge wird nicht nur die Interpretation des Dokumentes fundierter, es wird auch der dialektische Entstehungsprozess mit seinen diversen Akteur*innen berücksichtigt. Mayring benennt im nächsten Schritt die zu beschreibenden Charakteristika des Materials (Mayring 2015, S. 55). Der Masterplan wird somit auch in seiner Form erläutert.

Expert*inneninterviews

Die Methode der qualitativen Expert*inneninterviews schließt an die Inhaltsanalyse an. Interviews sind nach Hopf besonders geeignet, um Situationsdeutungen und Handlungsmotive zu überprüfen (Hopf 2017, S. 350). Für eine größtmögliche Tiefe an Informationen ist daher das Interviewen von Expert*innen sinnvoll, um an ihrem spezifischen Wissen teilzuhaben (Gläser und Laudel 2010, S. 115 ff.). Auf den Masterplan bezogen bedeutet das, Textdeutungen und Entstehungskontext zu (hint-)erfragen. Ziel ist es, den Entstehungskontext des Masterplanes zu rekonstruieren und unklare Textstellen zu klären. Die Interviews werden somit spezifisch im Kontext des Forschungsgegenstandes sowie der Fragestellung geführt. Entsprechend Diekmann (2018, S. 483) bedeutet dies auch, dass auf die Konzeption der Interviewleitfäden erst in Folge der Analyse eingegangen wird. Zusätzlich bieten die Expert*inneninterviews auch die Chance bereits gewonnene Erkenntnisse zu validieren und finale Schlussfolgerungen letzten Endes bestmöglich zu fundieren.

Für die Betrachtung des Instrumentes heißt das die eigene Perspektive durch weitere Perspektiven zu ergänzen. Eigene Analyseergebnisse und Interpretationen können dadurch validiert werden. Zusätzlich ermöglichen die Interviews verborgene Bedeutungszusammenhänge abzufragen. Dies entspricht auch der Sinnzuschreibung von Niebert und Gropengießer (2014, S. 123), die den Interviewmethoden die Möglichkeit der Exploration individueller unbekannter Auffassungen und Realitäten mit nachfolgender Interpretation zuschreiben. Auch den Akt des Fremdverstehens beschreiben sie in diesem Zusammenhang. Für die Analyse des Masterplans entsteht dadurch ein erweiterter Rahmen des Verständnisses.

In Anlehnung an Mayring (2010) formulieren Niebert und Gropengießer vier Gütekriterien für Interviews sowie deren Auswertung (Niebert und Gropengießer 2014, S. 123):

1. Verfahrensdokumentation: Erhebung, Aufbereitung und Auswertung müssen nachvollziehbar und detailliert festgehalten werden. Beispielsweise durch Verweise auf Originaldaten bzw. Daten.
2. Datendokumentation: Die Interviews werden als Audiodatei dokumentiert, da nonverbale Kommunikation in dieser Arbeit in den Interviews nicht relevant ist. Die Transkription erfolgt entsprechend Mayring (2015, S. 72). Die durchgeführten Interviews werden in einem ersten Schritt paraphrasiert. Dies erfolgt in Bezug auf die Thesen und Fragestellung in dieser Arbeit. Damit geht der Prozess der Streichung bzw. der Selektion einher. In einem weiteren Schritt werden Aussagen generalisiert und dann folgend reduziert. Ziel ist es, gemachte Aussagen wahrhaftig und essentiell zu dokumentieren. Diese können durch die Kategorienbildung strukturiert werden. Ein gleichartiges Interviewdesign ermöglicht diesbezüglich auch ein gewisses Maß der Vergleichbarkeit – insbesondere im Kontext der verschiedenen Akteur*innenperspektiven, wie z.B. Am Erstellungsprozess des Masterplan beteiligter Expert*innen, Expert*innen aus der Partizipations- und Implementierungspraxis, politischer Akteur*innen sowie Vertreter*innen der organisierten Öffentlichkeit.
3. Mitwirken der Interviewteilnehmer*innen: Ohne die Mitarbeit der Interviewten lassen sich keine qualitativ wertvollen Ergebnisse erzielen. Der Interviewer hat in diesem Sinne für eine vertrauensvolle Atmosphäre zu sorgen. Für die Arbeit bedeutet dieser Punkt konkret, dass die Interviews anonym in die Masterarbeit einfließen. Auch werden die Interviews als Einzelinterviews geführt.
4. Interne Triangulation: Die Konzeption des Interviews hat so zu erfolgen, dass Fragen zu Sachverhalten mehrmals gestellt werden. Damit ist gemeint, dass ein Sachverhalt zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Interview Beleuchtung findet. So soll eine größtmögliche Validierung der Daten erfolgen.

Über die Gütekriterien hinaus formulieren Niebert und Gropengießer auch Anforderungen an Leitfäden, welche in der späteren Konzeption Berücksichtigung finden werden (Niebert und Gropengießer 2014, S. 126):

1. Der Interviewleitfaden soll die natürliche Gesprächsatmosphäre nicht behindern. Er hat einen lenkenden Charakter und dient während dem Interview der Übersicht um das Interview entsprechend der Fragestellung abzuhandeln.
2. Eine Überfrachtung des Interviews durch Einzelaspekte fördert die Oberflächlichkeit.
3. Der Leitfaden sollte sich einer logischen Struktur unterordnen. Diese muss nicht mit der Denkstruktur des Interviewten einhergehen.

4. Alltagssprache ist der Fachsprache vorzuziehen, da diese den Gesprächsfluss behindert kann. Wortwahl und Formulierungen der interviewten Person sollten allerdings dokumentiert werden und später Beachtung finden.

Niebert und Gropengießer führen im Rahmen der Konzeption fünf Interviewtypen an (2014, S. 125), welche einen Leitfaden als strukturierendes Element nutzen: Expert*inneninterview, Narratives Interview, Dilemma Interview, Problemzentriertes Interview und Fokussiertes Interview. Ersteres grenzt sich dabei jedoch nicht durch eine etwaige spezifische inhaltliche Struktur von den anderen ab, sondern durch den expliziten fachlichen Kontext der Interviewpartner*innen (Niebert und Gropengießer 2014, S. 169). Genau dieser explizite fachliche Kontext macht diesen Interviewtyp für vorliegende Arbeit relevant.

Expert*inneninterview: Expert*innen werden durch Kruse und Schmid (Kruse und Schmieder 2014, S. 169) im Verweis auf Gläser und Laudel (2004) als Repräsentant*innen einer bestimmten Gruppe, bzw. eines spezifischen fachlichen Bereiches betrachtet. Der Einbezug ihrer Person und ihrer Expertise unterliegt dem Ziel durch mehr Informationen das Verständnis in Bezug zum Forschungsgegenstand sowie im Sinne des Forschungsinteresses zu erhöhen. Der Status der/des Expert*in ist dabei relativ und abhängig von Forschungsinteresse und Kontext der gewählten Person (Meuser und Nagel 1991, S. 443). Laut Kruse und Schmid ist eine starke Struktur und direkte Fragestellung in diesem Fall hilfreich um themenspezifische Fragestellungen zu klären. Ein abdriften in ein Fachgespräch oder ein narratives Interview ist zu vermeiden (Kruse und Schmieder 2014, S. 169).

Christel Hopf (Hopf 2017, S. 354) formuliert im Kontext fokussierter Interviews Bedingungen, die auch für die Konzeption von Leitfäden für Expert*innen-Interviews in dieser Arbeit als sinnvoll erachtet werden:

1. Reichweite: Die Bandbreite der im Interview besprochenen Fragen darf nicht zu eng gefasst werden. Ziel ist es eine möglichst vielfältige Reaktion zuzulassen.
2. Spezifität: Themen und Fragen sollen möglichst spezifisch gestellt werden. Dies hat zum Ziel, dass Antworten möglichst konkret ausfallen und globale Äußerungen und Wertungen vermieden werden. Der von Hopf (ebd.) hier benannten Bezug auf einzelne „Szenen“ bedeutet im Kontext des Masterplanes der Bezug auf einzelne Formulierungen bzw. Textpassagen, gemäß dem Analyseschema.
3. Tiefe: Der Interviewleitfaden sowie die Fragestellung sollen den/die Befragte*n in ihrer Darstellung der textlichen Deutung kognitiv unterstützen.
4. Personaler Kontext: Dieser muss insofern ausreichend erfasst werden, dass Aussagen und Einschätzungen interpretierbar bzw. einordenbar sind.

Die Erstellung der Fragebögen sowie die Formulierung der Fragen erfolgte gemäß den zehnpunktigen Empfehlungen Diekmanns (Diekmann 2018, S. 479 f.):

1. Kurz und präzise formulieren. Bürokratisch klingende Sätze oder fachlich fremde Fremdwörter gehören vermieden.
2. Hochdeutsche Sprache und korrekte Anrede, vermeiden von auf Dialekt fußende Missverständnisse und kumpelhafte Anbiederungen.
3. Doppeltes Verneinen verhindern.
4. Antwortmöglichkeiten sollten klar voneinander abgrenzbar, präzise formuliert und

ausführlich differenziert sein. Dieser Punkt ist auf Grund der offen gestellten Fragen nicht zu berücksichtigen.

5. Wertende Begriffe können Antwortreaktionen beeinflussen. Bei der Formulierung der Fragen ist daher möglichst auf eine neutrale Begriffsverwendung zu achten.

6. Fragen stets eindimensional halten, damit Antworten klar und gegenstandsbezogen getätigt werden können.

7. Indirekte Fragen sind zu vermeiden. Beispielsweise durch die Fragen nach Alter und Einkommen auf individuelle Verhaltensweisen zu schließen.

8. Keine Suggestivfragen, diese lenken die Antworten.

9. In Fragebatterien müssen Fragen unterschiedliche Perspektiven abbilden. So wird verhindert, dass Befragte einfach zustimmend antworten und so verzerrend wirken.

10. Keine Überforderung der Befragten. Diese sollten realistisch auf die gestellten Fragen antworten können.

Weitere konstruktive Grundlagen formuliert Diekmann (2018, S. 483 f.) hinsichtlich der Durchführung. So empfiehlt er das Interview mit einer Eröffnungsfrage zu beginnen, bevor die Fragenhäufigkeit zunimmt und im 2. Drittel in etwa ihren Höhepunkt findet. Diesbezüglich nimmt er auch Bezug auf die Aufmerksamkeit, welche in diesem Abschnitt bei befragter Person, wie Interviewer*in am höchsten sei. Der Verlauf des Interviews kann auch durch Gabeln und Filterfragen geordnet werden. Unnötige Fragen oder Frageblöcke werden so vermieden, bzw. kann so von Fragenblock zu Fragenblock übergeleitet werden. Bei Face-to-Face Interviews rät er zu einer maximalen Dauer von ein bis eineinhalb Stunden.

Die Auswahl der Expert*innen erfolgt aufbauend auf den gewonnenen Erkenntnissen bzw. sich ergebenden Fragestellungen aus der Inhaltsanalyse. Eine Begründung der Expert*innenwahl wird in Kapitel „Konzeption der Interviews“ (Seite 135), sofern es die Anonymisierung zulässt, detailliert dargelegt. Gleiches gilt für die Leitfadendesigns, welche im selben Kapitel erklärt werden.

Dem gegenüber stehen fehlerhafte Interviews. Eine nachträgliche Wertung als Fehlerhaft kann gemäß Meuser und Nagel (1991, S. 449 ff.) durch folgende Aspekte begründet sein:

1. Der oder die Expert*in erweisen sich als ungeeignet und wurden möglicherweise im Vorfeld falsch eingeordnet. In Folge bleibt ein Wissenszuwachs aus.
2. Der/ die Expert*in weicht ab, spricht über internes oder persönliches.
3. Die interviewte Person fällt aus ihrer/seiner Expert*innenrolle und nimmt eine subjektive Haltung ein.
4. Die Beantwortung der Fragen kreist vor allem um eigenes Wissen ohne an das Interviewthema anzuknüpfen.

In diesen Fällen ist das Datenmaterial kritisch zu betrachten. Der Aussagegehalt muss geprüft werden. Jedes Interview ist einmalig in Inhalt und Form und abhängig von einer besonderen Situation von Interaktionen und Kommunikation. Die Interviews müssen im Rahmen der Auswertung in ihrem jeweiligen institutionell-organisatorischen Kontext verortet werden (Meuser und Nagel 1991, S. 453). Dazu werden Transkripte der Interviews angefertigt.



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar.
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

ZENTRALE BEGRIFFE & THEORETISCHE GRUNDLAGEN

>033 | DEMOKRATIE
| PARTIZIPATION
071< | INKLUSION/EXKLUSION/
MARGINALISIERTE GRUPPEN
| RAUM
| STADT
| KOMMUNIKATION
| INFORMALITÄT & FORMALITÄT

Die Aufarbeitung der zentralen Begriffe dient dazu Aussagen zu treffen, die letzten Endes allgemein nachvollziehbar sind. Dies bedingt neben einer überprüfbar Vorgehensweise auch einer nachvollziehbaren und anerkannten Grundlage. Das folgende Theoriekapitel arbeitet in diesem Sinn relevante theoretische Dimensionen auf und legt so das Fundament zur späteren Einordnung bzw. Interpretation.

Demokratie

Drei Säulen der Demokratie

Anhand der zugrundeliegenden Thesen und den damit verbundenen Arbeitsfragen wird deutlich, dass neben Macht, Partizipation und Raum auch eine Auseinandersetzung mit dem Demokratiebegriff unumgänglich ist. Der Begriff der Demokratie wurde von Hütter im Rahmen des Symposiums „Direkte Demokratie und Partizipation in den österreichischen Gemeinden“ in drei Säulen unterteilt (Hütter 2015, S. 47 f.). Sie geben einen einleitenden und übergeordneten Überblick über das Spektrum der Demokratie:

1. Die Repräsentative Demokratie bedient sich periodisch stattfindender Wahlen als Legitimationsmittel. Inhalte werden im Vorfeld abgestimmt und in Folge umgesetzt bzw. im Falle einer Koalition versucht umzusetzen.
2. Direkte Demokratie ergänzt das repräsentative System um die kollektive Entscheidungsgewalt. Per Abstimmungsverfahren wird in diesem Fall entschieden. Je nach Verfassung eines Landes reicht eine einfache Mehrheit bei einer Mindestgröße an Teilnehmer*innen.
3. Die Partizipatorische Demokratie stellt die aktive Teilhabe der Bürger*innen in den Mittelpunkt. Ein verbaler Austausch sowie ein diskursiver Akt der Konsensfindung dienen in dieser Säule der Konfliktlösung (Schmidt 2006, S. 252). Ziel ist eine möglichst breite öffentliche Teilhabe an möglichst zahlreichen öffentlichen Themen im Sinne einer „Interessensfindung“, „Interessensäußerung“, „Interessenausgleich“ zur Verständigung und gegenseitigen Bildung (Schmidt 2006, S. 253). Vertreter dieses partizipatorischen Ansatzes sind u.a. Habermas und Barber (ebd.). Beide legen dabei politische Partizipation unterschiedlich aus:
 - a. Habermas beschreibt die deliberative Form, welche die öffentliche Entscheidungsfindung in den Vordergrund stellt. Dieser öffentliche Diskurs beruht auf Kommunikation im Sinne einer kollektiven Beratschlagung sowie einem ausgeglichenen argumentativen Austausch (Habermas 2007, S. 369.). Dieser diskursive Prozess der Willens- und Meinungsbildung unterliegt, bedingt durch feste Verfahrensregeln sowie einer breiten öffentlichen Teilhabe, einer hohen Legitimation. So hat die argumentative Beratung öffentlich und transparent zu erfolgen. Niemand darf von diesem Prozess ausgeschlossen werden, wobei auch keine Pflicht der Teilnahme besteht. Insbesondere die von der Entscheidung Betroffenen haben die gleichen Teilhabemöglichkeiten. Im weiteren Sinne bedeutet dies: die gleiche Chance der Anhörung, der Themeneinbringung, selbst einen Beitrag zu leisten, Vorschläge zu formulieren bzw. andere zu kommentieren sowie argumentativ gestützt ja/nein Entscheidungen zu treffen. Diese Prozedur ist jedoch laut Habermas nicht auf die gesamte Gesellschaft bzw.

auf den gesamten Staat übertragbar, da sonst das geltende Rechtssystem durch Selbstorganisation ersetzt werden müsste.

b. Barber legt hingegen die Form der „starken Demokratie“ dar. Diese zeichnet sich aus durch eine Politik der Bürgerbeteiligung. Erst durch aktive Teilhabe transformiert sich die Masse zu Bürger*innen (Barber 2006, S. 281 f.). Sie regieren sich selbst, ohne repräsentatives System. Dieser Prozess des Selbstregierens wird von Barber als regelmäßig jedoch nicht immanent verstanden (Barber 2006, S. 280). So differenziert er Selbstregieren und Regieren durch die institutionelle Teilhabe. Für Barber bedeutet „Selbst-“ die Partizipation des Individuums an der Konstitution der Tagesordnung, Beratung, Gesetzgebung sowie der Durchführung von Maßnahmen. Konstitutioneller Anlass sind dabei Streitfragen bedingt durch eine individuelle Meinungsverschiedenheit, die die Grundlage neuer gemeinschaftlicher Zwecke darstellen. Im kontinuierlichen, dialektisch-gesellschaftlichen Prozess werden diese herausgebildet. Barber formuliert in diesem Zusammenhang auch den Mehrwert dadurch entstehender gesellschaftlicher Werte, die es in einem repräsentativen System geben kann, da ein solches instrumentell gesteuert wird (Barber 2006, S. 281).

Zieht man weitere Werke hinzu, insbesondere „Demokratietheorien“ z.B. von Schmidt (Schmidt 2006), wird deutlich, welch breites Theoriespektrum möglich ist. Hütters Unterteilung in drei Säulen scheint deshalb in erster Betrachtung als zu banal und unvollständig. Durch die Kontextualisierung der Partizipation scheint eine andere Einteilung sinnvoller. Dahingehend wird im Folgenden ein eigenes Modell erstellt, welches eine theoriegestützte Analyse des Masterplanes erleichtert. Die Relevanz der Verbindung von Partizipation und Demokratie soll an dieser Stelle durch einen kleinen Exkurs unterstrichen werden – auch, um in Folge die Eignung des erstellten Modells darzulegen bzw. zu überprüfen.

In diesem Sinn scheint es hilfreich den (post-)demokratischen Begriff aufzugreifen und als Kontext zu verwenden, bevor das demokratietheoretische Grundgerüst dargelegt wird. Mit Postdemokratie meint Rancière (de Matos 2013) im Allgemeinen den mangelhaften Zustand der Gesellschaft ohne ausreichende Möglichkeiten der Intervention. Diese Einordnung schließt an krisenhafte Formulierungen an, wenn damit intransparente Absprachen in unzugänglichen Policy-Netzwerken gemeint sind. Beispielhaft dafür sind Absprachen innerhalb internationaler Akteursallianzen bzw. Politisch-Administrativer-Systeme (PAS), ohne hinreichende öffentliche Teilhabe. Auch die Manipulation der Öffentlichkeit trägt zu krisenhaften Gefühlen wie „Langeweile“, „Frustration“ und „Desillusionierung“ bei (Crouch 2017, S. 30). Der in Folge getroffene Konsens ist somit ein prozessuales Ergebnis, welches durch ablehnen gesellschaftlicher Konflikthaftigkeit einen allgemeinen Konsens vortäuscht, in Wahrheit jedoch Interventionen durch Exklusion verhindert (de Matos 2013, S. 125). Der Konsens scheint somit ein Produkt einiger privilegierter Interessensgruppen vor dem Hintergrund zunehmender Entfremdung von den Bürger*innen zu sein. Kann die vorherrschende gesellschaftspolitische Situation in Wien also als postdemokratisch beschrieben werden? Die Antwort auf diese Frage erscheint komplex und vor allem individuell zu sein.

Entsprechend der Einleitung ist also klar, dass ein postdemokratischer Zustand durchaus interpretierbar erscheint, mit als auch ohne Masterplan, aber eben auch nicht intersubjektiv belegt werden kann. Eine dahingehende Positionierung ist daher keine Grundlage, auf die diese Arbeit fußt. Die Gegenwart ist jedoch in jedem Fall Anlassgeber, um den demokratischen Begriff aufzuarbeiten und in Folge Partizipation sensibel und ausführlich zu betrachten. Vor dem Hintergrund postdemokratischer Auslegungsmöglichkeiten geschieht dies teilweise auch in gedanklicher Kontextualisierung zu diesem Begriff.

Intensitätsmodell (eigenes Modell)

Der interpretierbare postdemokratische Zustand verlangt nach einer Auseinandersetzung in Bezug auf die Teilhabemöglichkeiten. Aber auch das oben gezeigte Säulenmodell zeigt die Notwendigkeit

eines weiteren Ansatzes. In Anlehnung an Arnstein und Selle, deren Beteiligungsleitern (Abbildung 6, Seite 46) noch detailliert Beachtung finden, wird Demokratie im Folgenden auf vier Stufen der Teilhabeintensität betrachtet.

Das für diese Arbeit erstellte Modell basiert auf der Literatur von Crouch, de Matos und Hummel. Ersterer (Crouch 2017) spannt als Grundlage das Feld zwischen liberaler Demokratie und idealer Demokratie auf. De Matos fügt dazwischen noch eine weitere Ebene ein: die der emanzipatorischen Demokratie. Hummel (2015) ergänzt die drei Ebenen um die Transit Demokratie, welche Arnsteins und Selles Ebene der Nicht-Partizipation gleich kommt.

liberale Demokratie:

Crouch (2017, S. 9f.) beschreibt diese Stufe mit „geringen Anforderungen“ wie dem Wahlrecht einerseits sowie die Möglichkeit zu lobbyieren andererseits. Der von ihm beschriebene gegenwärtige liberale Zustand, den er als postdemokratisch bezeichnet, bedeutet, dass Bürger*innen Entscheidungen im indirekten Sinn, mittels Zustimmung zu Parteiprojekten- und Linien treffen können. Bürger*innenbeteiligung wird auf dieser Ebene durch das PAS top down initiiert. Themenselektion und Diskurssteuerung wird dabei durch Expert*innen gesteuert. Lobbying, so Crouch, bleibt dabei wirtschaftlichen Interessensgruppen vorbehalten.

emanzipatorische Demokratie:

Aufbauend auf der liberalen Ebene formuliert de Matos (2013, S. 126) für den Begriff der emanzipatorischen Demokratie eine veränderte Teilhabemöglichkeit. Über die Wahlentscheidung und dem damit verbundenen parallel erfolgenden öffentlichen Diskurs steigt auf dieser Ebene die Teilhabeintensität durch einen kollektiven Aushandlungsprozess. Dabei stehen nicht nur Inhalte zur Disposition sondern auch Werte-Basis und Entscheidungs- bzw. Konsensprozess.

Mullis und Schipper (2013, S. 92) definieren den Begriff des Emanzipatorischen in Anlehnung an Rancière und zeigen damit die fließende begriffliche Bandbreite und Abgrenzung auf. So verweisen sie auf die weitgehende Darstellung Rancières, der im emanzipatorischen gar einen kommunistischen Moment sieht, der Möglichkeiten gestaltet und Zeit und Raum verschiebt. Mullis und Schipper interpretieren ableitend demokratische Emanzipation als politisch erschaffenes „kommunales Gemeinwesen“ (2013, S. 94), welches Konflikte zulässt und der anschließenden Konsensfindung ein intersubjektives Fundament gibt, bei der sich politische und nichtpolitische Akteur*innen auf Augenhöhe begegnen. Vorhandene „Partizipationskanäle“ dienen als Grundlage für den gemeinsamen Dialog (de Matos 2013, S. 122). Formelle Formen der Partizipation bilden dafür den gemeinsamen Rahmen. Das Politisch-Administrative-System bleibt somit der Ausgangspunkt emanzipatorischer Prozesse. Mullis und Schipper (2013, S. 92) zeigen in diesem Zusammenhang auf, wie fragil die emanzipatorische Demokratie zwischen den beiden anderen Ebenen steht, dabei beziehen sie sich auf Ronneberger (2012) sowie Schipper (2013): Eine Manipulation scheint leicht möglich, indem kritische Positionen gezielt einbezogen und extrem divergierende

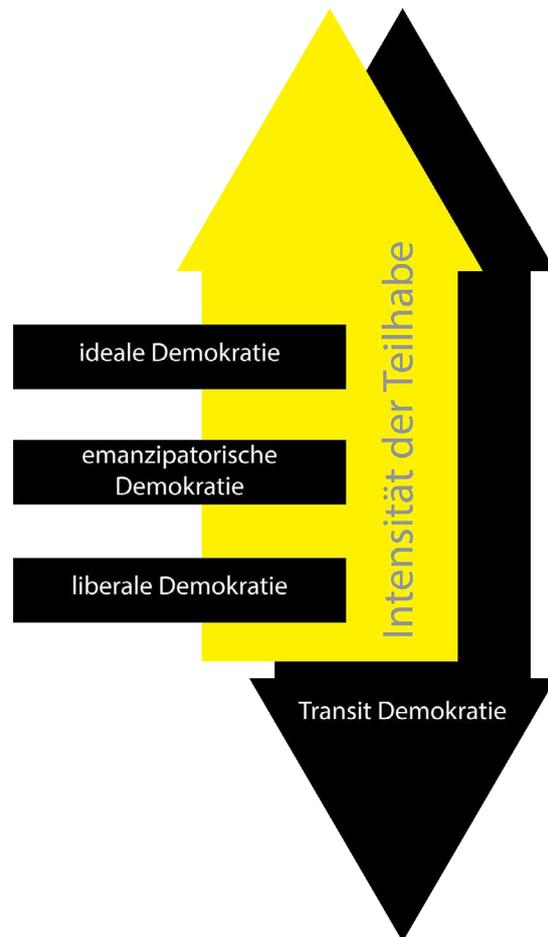


Abbildung 2: Eigene Darstellung basierend auf den Demokratietheorien von de Matos (2013), Crouch (2017, S. 8 ff) und Hummel (Hummel 2015)

Interessensgruppen exkludiert werden.

ideale Demokratie:

Diese Stufe der größtmöglichen Teilhabe ist geprägt durch einen umfassenden kollektiven Prozess zur Gestaltung gesellschaftlicher Öffentlichkeit. Crouch (2017, S. 8 f.) setzt diesbezüglich eine aktive Beteiligung auf Basis politischen Sachverstandes voraus. De Matos führt diesen Prozess, der in einem gemeinsamen Konsens mündet, stichwortartig aus: „Diagnose – Entwurf – Implementierung - Evaluation“ (de Matos 2013, S. 122). Dieser Prozess wird, so de Matos (2013, S. 122) durch Akteur*innen bottom up initiiert. Gegenpositionen und informelle Prozesse sind in diesem Kontext wichtige Kräfte. De Matos bezeichnet dies daher auch als „Teilhabe durch Ausbruch“. In Bezug auf Crouch folgt dieser Ausbruch einer vorhergehenden krisenähnlichen Situation. Durch eine Art Aufbruch fußt der gemeinsame Prozess auf einem kollektiven Enthusiasmus (Crouch 2017, S. 14ff.), welcher die Beendigung vorhergehenden Misstrauens und Desillusion einläutet. Der Akt des Aufbruchs bedeutet im Kontext der Definition von Politik durch Rancière, die Möglichkeit die vorhandene mangelhafte Verteilung von Macht zu durchbrechen (Rancière und Blankenburg 2008, S. 15). Informelle Kommunikationsnetzwerke, Konsensfindungsprozesse und verschiedene Protestformen sind hier de Matos folgend (de Matos 2013, S. 122) entsprechende Ansätze des Aufbruchs.

Transit Demokratie:

Hummel mahnt unter dem Begriff der Transit Demokratie vor manipulativer Interaktion seitens politischer Akteur*innen (Hummel 2015, S. 31). Grundlage der Transit Demokratie ist der eigentliche Übergang von einer parlamentarischen zu einer direkten Demokratie (Hummel 2015, S. 76), welche das Allgemeinwohl durch Kooperation von Verwaltung, politischen Räten, Wirtschaft, der Zivilgesellschaft und Individuen zum Ziel hat (Hummel 2015, S. 87). Kern des Transits ist dabei das Spannungsfeld traditioneller Interessensvertretungen und neuer kooperativer Ansätze und die damit verbundenen Unsicherheiten. In Folge besteht die Möglichkeit der eigennützlichen Vereinnahmung durch politische Individuen bzw. Gruppen, bspw. durch die Zielsetzung der Wiederwahl. Als institutionelle Katalysatoren des Vertrauensverlustes gelten in diesem Zusammenhang neben einzelnen politisch-administrativen Individuen auch Medien und „verunsicherte Verwaltungen“ (Hummel 2015, S. 31). Beispielhaft scheint in diesem Zusammenhang das einseitige Übernehmen von Forderungen und Interessen von Bürger*inneninitiativen in Planungsprozessen. Die Transitdemokratie bezeichnet somit einen Transformationsprozess, der eigentlich eine allgemeinwohlorientierte Machtdelegation vorsieht, jedoch in der Umsetzung eine weitere Machtkonzentration nach sich zieht.

Da die Transitdemokratie eine Transformation der Demokratie bezeichnet verbindet sie im obigen Modell alle Ebenen miteinander. Der Gemeinwohlorientierte Transformationsprozess kann dabei einerseits die Teilhabe erhöhen und andererseits zum totalen Verlust von Vertrauen, Gemeinwohl und Teilhabe führen. In dieser Ambivalenz aus Intention und Wirkung liegt der Fokus in den Folgen. Die Wirkungsrichtung der Transit Demokratie ist daher in dem Modell nach unten gerichtet.

In Rückbesinnung auf Rancière lässt sich Demokratie über Teilhabe und insbesondere den Grad der sozialen Interaktion definieren. Somit ist Demokratie ein dynamischer Prozess und kein statisches Gebilde (Mullis und Schipper 2013, S. 80). Ein postdemokratischer Zustand ist daher offenbar durch den Moment der Interaktion überwindbar. Der Kern des Demokratiepolitischen wird somit durch die fortlaufende Integration des Widerspruchs geprägt (Mullis und Schipper 2013, S. 83f.). Die Intensität der Teilhabe ist also durch die Möglichkeiten sowie das Interaktionsspektrum und -reichweite gegensätzlicher Meinungen und Interessen gekennzeichnet. Eine Verknüpfung von Demokratie- und Partizipationstheorie ist somit unabdingbar. Die Offenheit von Policy-Netzwerken spielt dabei eine entscheidende Rolle. Hummel (2015, S. 22 f.) verweist in diesem Zusammenhang auf Gemeinwohl als gemeinsames Ziel. Dieses sei, so bezieht er sich auf Klaus Selle, das Produkt eines demokratischen Prozesses und nicht einzelner individueller Privilegien. Die Ebene der emanzipatorischen Demokratie stellt diesbezüglich den Grad zwischen elitärer Machtkonzentration und echter Teilhabe, zwischen Privileg und Kollektiv dar.

Die Ebene der Transit Demokratie verdeutlicht diesbezüglich klar, wie schnell ein kollektiver Prozess dem Kollektiv durch einzelne Akteur*innen bzw. Akteur*innengruppen entzogen werden kann. Manipulation und die Vereinnahmung inhaltlicher Forderungen sowie einzelner Interessensgruppen durch politische Akteur*innen stehen dabei einer gleichberechtigten Teilhabe entgegen. Der Beteiligungsrahmen sowie die Konstitution des Konsens geben in Summe Aufschluss über die örtlichen Machtverhältnisse (de Matos 2013, S. 126) und die Möglichkeit Erkenntnisse in genannter Gegensätzlichkeit zu verorten.

Antinomien der Demokratie

Die vorherige demokratiethoretische Auseinandersetzung verdeutlicht, welche immense Wirkung (im Sinne von Chancen und/oder Grenzen) dem Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung als rahmengebendes Instrument zukommen kann. Wie sehr die Verzahnung aus Demokratiebefinden und Beteiligungspraxis gegeben ist, zeigt das Spannungsfeld der partizipativen Demokratie von Oliver Hidalgo. Hütter (2015, S. 47 ff.) bezieht sich auf Hidalgo's Darstellung um die Chance von Partizipation in einer demokratischen Gesellschaft darzulegen. Damit zeigt er die Variabilität der Teilhabeintensität in einer partizipativen Demokratie auf. Verknüpft man dieses Spannungsfeld mit der Ebene der emanzipatorischen Demokratie, wird klar, welche Wirkungen politisch-administratives Handeln haben kann. Dies knüpft in gegenteiliger Ausrichtung auch an das gezeigte Spannungsfeld der Transit Demokratie an.

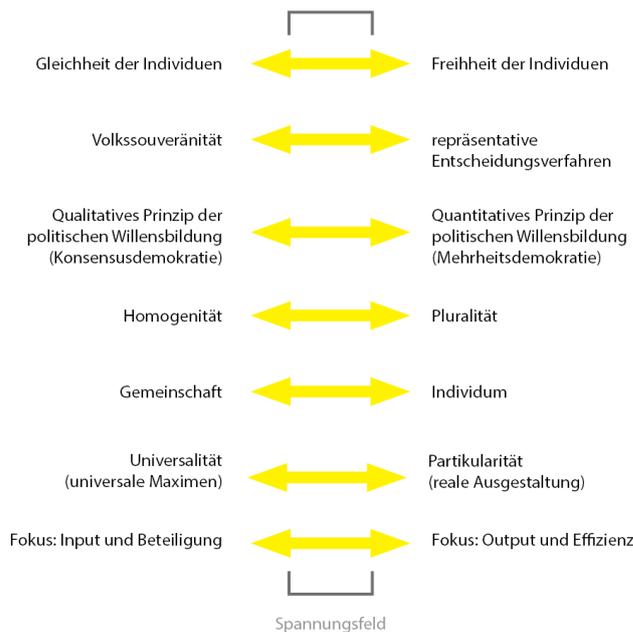


Abbildung 3: Eigene Darstellung von „Die Antinomien der Demokratie“ nach Hidalgo 2014 (Hütter 2015, S. 48 f.)

Deutlich wird, dass es einen großen theoretischen Ermessensspielraum in der Ausgestaltung demokratischer Prozesse gibt. Auf sieben Achsen kann die „richtige“ individuelle Balance hergestellt werden. Hütter (Hütter 2015, S. 49) negiert damit ein „entweder/oder“. Demokratie ist folglich also ein spezifisches Produkt der gesamtheitlichen Abwägung, ein Moment der Konstitution und Interaktion. Hütter unterstreicht dabei, dass partizipativ-demokratische Kräfte nicht in Konkurrenz zum etablierten, repräsentativen System stehen müssen (Hütter 2015, S. 49). Gleiches scheint auch für partizipative Prozesse zu gelten.

Den Beweis des Miteinanders belegt ein Sprung zurück auf die eingangs aufgeführten Säulen der Demokratie. Nach Hütter (Hütter 2015, S. 49) scheinen diese nämlich im Kontext der Planungspraxis miteinander kompatibel. Als beispielhaft führt er in diesem Zusammenhang das aktuelle politische

System in Österreich an: Das repräsentative Parteiensystem wird derzeit durch direkte Mittel „Volksabstimmungsgesetz 1972“ (VAbstG 1972, BGBl. I Nr. 61/2018) sowie partizipatorische Mittel: „Volksbefragungsgesetz 1989“ (VBefrG 1989, BGBl. I Nr. 32/2018) und „Volksbegehrengesetz 2018“ (VoBeG 2018, BGBl. I Nr. 32/2018) ergänzt. Deutlich wird so, dass ein gewisser Rahmen der Ausübung bereits normativ festgeschrieben ist. Die dauerhafte Umgestaltung der Mariahilferstraße, für welche es eine Befragung der Bewohner*innen des 6. und 7. Bezirks gab, zeigt darüber hinaus den ortsspezifischen Handlungsspielraum des repräsentativen Systems für punktuelle, direkte Prozesse: Die Befragung wurde am 13.12.2013 im Gemeinderat beschlossen. Damit verbunden war auch die Festlegung der bindenden Wirkung (Gemeinderat Wien 2013).

Ein (planungs-)projektspezifischer Entscheidungsprozess kann also bereits im etablierten System individuell formalisiert werden. Der emanzipatorischen Ebene kommt somit auch in der Praxis ein breites Spektrum an Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungsfindungsprozessen zu. Auch der im späteren Kapitel dezidiert analysierte Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung ist ein Praxisbeispiel, welches den bereits vorhandenen Spielraum möglicherweise untermauert, bzw. institutionalisiert. Gesamt- oder Teilsystemische Umbrüche im Sinne Barbers erscheinen möglich, aber nicht unbedingt notwendig. Die Integration partizipativ-demokratischer Elemente in das gegenwärtige politische System ermöglicht bei entsprechendem politischen Willen bereits also derzeit schon emanzipatorische Ansätze. Widersprüchliche individuelle Haltungen können zumindest theoretisch bereits im bestehenden System integriert werden. Eine Forderung nach allgemeiner Selbstverwaltung scheint somit an dieser Stelle nicht zwangsläufig notwendig. Von weitaus größerer Relevanz scheint daher zunächst die Betrachtung des derzeit Möglichen im bestehenden systemischen Rahmen zu sein. Das erfordert jedoch die kritische Auseinandersetzung mit bestehenden politischen Prozessen, insbesondere mit den rahmengebenden Instrumenten, allen voran dem Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung.

Aus der Betrachtung des demokratischen Begriffs summiert sich in aller Deutlichkeit die Relevanz von Interaktion und Teilhabe, abseits des repräsentativen Systems. Abseits der Notwendigkeit eines Systemwandels ergibt sich bereits im bestehenden Rahmen ein komplexes Spektrum an möglicher Ausgestaltung. Grundlage dafür bilden unterschiedlich stark ermöglichende Partizipationsebenen, welche im folgenden Kapitel ausgeführt werden.

Partizipation

Das Kapitel der Partizipation bewegt sich im Spannungsfeld zwischen demokratiepolitischer Gesellschaft und (re-)produziertem Raum. Letzteres schließt an die partizipationstheoretische Auseinandersetzung als nächstes Kapitel an.

Ausgehend von der vorherigen theoretischen Auseinandersetzung mit dem Begriff „Demokratie“ wird die Bedeutung von Partizipation bereits anfänglich unterstrichen. Im Kontext einer postdemokratischen Situation bleiben vor allem Rolle und Tragweite von partizipativen Ansätzen im stadtgesellschaftlichen sowie später auch im stadtplanerischen Hinblick aufzuzeigen. Dabei wird bereits dem folgenden Kapitel zur Definition von „Raum“ teilweise vorgegriffen.

Mit den Herausforderungen von Partizipation schließt sich Hummel an die krisenhaften Merkmale der beschriebenen Postdemokratie an (2015, S. 18). Eine intensivierete Beteiligung bedeutet in diesem Sinne für ihn eine frühzeitige Auseinandersetzung mit „Vielfaltsverweigerern“, „Populisten“ sowie „Wichtigtuern“. Ziel ist es, so Hummel (2015, S. 18) in einer offenen und kooperativen Form neue Gemeinschaftslösungen zu erarbeiten und so Inklusion zu stärken. Der damit einhergehende Prozess der kognitiven Willensbildung gewinnt im Kontext (reiner) Abstimmungsverfahren und breiter öffentlicher Diskurse mit zunehmender gesamtöffentlicher Unsicherheit an Bedeutung (Hummel 2015, S. 23).

Dem integrativen Gedanken steht dabei gleichzeitig die Kritik entgegen, dass mittels Partizipation eine Assimilierung verschiedener Bevölkerungsgruppen vorangetrieben werden soll, die das bestehende Herrschaftsgefüge stärkt (Moser 2010, S. 72). Selbstständiges Handeln und Teilhabe im Sinne der Mitbestimmung, auch in Betrieben, wird in diesem Zusammenhang als Bedingung von anderer Seite herangeführt. Partizipation ist somit ein von Grund auf ambivalenter Begriff. Wirkungen können gesellschaftspolitisch negativ, wie auch positiv sein. Im Kontext des beschriebenen gegenwärtigen Diskurses zu Planungsprozessen in Wien, so wie zu dem Masterplan, bedeutet dies umso mehr die Notwendigkeit einer intensiven Auseinandersetzung.

Ein weiterer Punkt in diesem Gefüge ist das Beteiligungsparadoxon, das die gegenseitige Abhängigkeit von öffentlichem Interesse und Möglichkeiten der Einflussnahme zeigt. Vor dem zeitlichen Kontext des Projektfortschritts steigt das öffentliche Interesse, während die Möglichkeiten der Teilhabe kontinuierlich sinken, da mit zunehmendem Projektfortschritt Entscheidungen, Genehmigungen, Bauausführungen etc. bereits getroffen oder ausgefertigt wurden. Die Begründung scheint klar: Umso früher partizipative Prozesse stattfinden, desto größer der projektspezifische Gestaltungsspielraum. Im Gegenzug tritt das öffentliche Interesse umso mehr in Erscheinung, desto konkreter ein Vorhaben wird. Im Hinblick auf einen kollektiven Prozess der Konsensfindung spielt also die zeitliche Komponente sowie das Möglichkeitsspektrum eine erhebliche Rolle. Die anfängliche Abstraktion von Vorhaben muss dabei im kommunikativen Prozess überwunden werden.

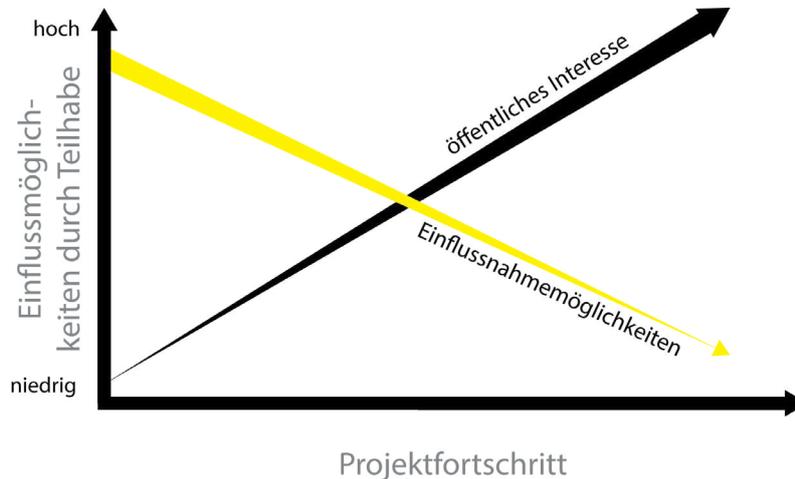


Abbildung 4: Eigene Darstellung von „Das Beteiligungsparadoxon“ (Hütter 2015, S. 53)

Es besteht also an dieser Stelle erneut kein Zweifel an der Relevanz Partizipation im Zusammenhang demokratie politischer und projektspezifischer Prozesse zu betrachten.

Partizipation kann zunächst einmal verschiedenen Zwecken dienen. Innes und Booher (2004, S. 422 ff.) führen diesbezüglich folgende Ansätze auf:

- Partizipation zur Erforschung öffentlicher Meinungen für Entscheidungsträger*innen,
- Integration räumlich spezifischen Wissens in den Entscheidungsprozess,
- Einbindung diverser sozialer Gruppen sowie
- verpflichtende Partizipation auf Basis von rechtlichen Bestimmungen.

Eine Annäherung auf Grundlage Selles klärt in Folge was unter Partizipation zu verstehen ist, welche Elemente und Dimensionen in der theoretischen Betrachtung sichtbar werden sowie welche Hindernisse aber auch Chancen damit einhergehen.

Selle (1996, S. 171 ff.) eröffnet in der begrifflichen Betrachtung das funktionelle Feld der Partizipation und teilt es in vier funktionelle Dimensionen: „Planung“, „Politik“, „Gesellschaft/Individuen“ und „Recht“. In Folge der vorherigen Demokratietheorie scheint eine Abgrenzung der vier Dimensionen,

wie sie sie grafisch darstellt jedoch nicht der komplexen Realität zu entsprechen. Die nachstehende Erklärung der einzelnen Funktionen verdeutlicht dies auch zusätzlich: Alle vier Funktionsbereiche sind miteinander eng verwoben und stehen in Wechselbeziehung zueinander. Eine strikte Trennung scheint diesbezüglich unpassend. Die gestrichelten Übergänge zwischen den Dimensionen sollen das verbildlichen. In diesem Zusammenhang ist im Weiteren die Frage zu stellen, inwiefern „Planung“ eine eigenständige und gleichberechtigte Dimension, ähnlich den anderen sein kann oder ob Planung vielmehr im Zusammenspiel mit den anderen Dimensionen Politik, Gesellschaft und Recht einer Katalysatorfunktion zukommt, die die anderen Dimensionen miteinander verknüpft.

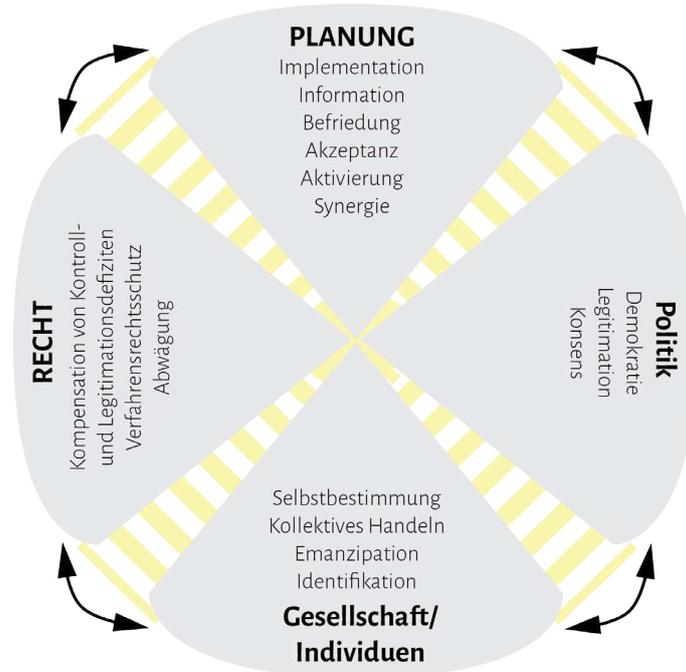


Abbildung 5: Eigene Darstellung von „Funktionen der Planungskommunikation“ nach Selle (1996, S. 172)

1. Planung: Planer*innen benötigen Informationen über den räumlichen Gegenstand ihrer Tätigkeit. Als (meist) ortsfremde sind sie auf die verschiedenen Perspektiven und Nutzungserfahrungen Ortsansässiger - Selle nennt hier Bewohner*innen, (Selle 1996, S. 172) - angewiesen. Das Zusammenführen dieser differenzierten Perspektiven und Erfahrungen ist laut Selle (ebd.) Grundlage jedes, auf Kooperation basierenden, Planungsverfahrens. Damit geht hierbei die gemeinsame Übereinkunft über das/die zu lösende(n) Problem(e) einher. Diese(s) wird/werden für Planer*innen insofern erst durch Beteiligung ersichtlich, da durch die Zusammenführung mehrerer differenzierter Perspektiven ein ortsspezifisches, komplexes Verständnis möglich wird (Bischoff et al. 2007, S. 21). Örtliche Phänomene bekommen so einen individuellen Kontext. Problemstellungen lassen sich folglich formulieren und mögliche Einflussfaktoren und Abhängigkeiten skizzieren.

Für Planer*innen kommt der Funktion der ortsspezifischen Information noch eine weitere Bedeutung zu: Findet diese frühzeitig statt, besteht die Möglichkeit auf rückfließendes Feedback. Die Resonanz auf die geäußerten Planungsabsichten ermöglicht ein frühzeitiges Abschätzen hinsichtlich Akzeptanz bzw. möglicher Widerstände. Adaptionen können folglich bereits in einem frühen Planungsstadium vorgenommen werden (Selle 1996, S. 172). Beratung, Mitsprache und Mitbestimmung können in diesem Zusammenhang Widerstände gezielt abfangen und Konflikten vorbeugen. Klaus Selle führt hier den Trend zum rechtlichen Einspruch an, welcher seiner Ansicht nach den Protest auf der Straße abgelöst hat. Verfahren werden dafür mitunter jedoch zeitlich immens negativ beeinflusst. Die Unvereinbarkeit von Planungsvorhaben und entgegenender Forderung nehmen mit fortschreitendem Planungsprozess zu und enden in Maximalforderungen. Diese werden dann letztendlich bis zur höchsten Instanz vertreten (Selle 1996, S. 172).

Ein entsprechend frühzeitiger Dialog schafft Raum zur „Positionsformulierung“ sowie

die Möglichkeit des gegenseitigen Verständnisses und des gemeinsamen Lernprozesses. Bischoff, Selle und Sinnig merken diesbezüglich an, dass eine kooperative Entwicklung von „Planungsabsichten“ die Notwendigkeit von Feedback und Adaption im oben genannten Sinn einer Frühwarnfunktion überflüssig mache (Bischoff et al. 2007, S. 22). Diesbezüglich stellen sich im Hinblick auf den Masterplan somit auch die Frage nach dem Zeitpunkt und der Beteiligungsintensität, den bzw. die der Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung benennt, insbesondere auch unter Berücksichtigung des Spielraums zur Beeinflussung gemäß dem Beteiligungsparadoxon (siehe Abbildung 4, Seite 40).

Information hat aber auch eine weiterreichende Funktion: Bei entsprechender Adressierung, Kampagnendesign und Medienwahl kann Information aktivieren und mobilisieren (Selle 1996, S. 173). Das heißt, dass die Anzahl der teilhabenden Menschen am partizipativen Prozess steigt. Neben dem Effekt der steigenden Teilhabe bei Partizipationsprozessen benennt Selle auch die steigende Akzeptanz und leichtere Implementierung. Eine weitere Funktion untermauert er durch einen direkten Verweis auf Adelbert Evers (Adalbert 1982, S. 38). Beteiligung, so Evers, führe zu einer Effektivitätssteigerung und sei daher nicht nur aus dem Gesichtspunkt der Bürgernähe sondern auch aus ökonomischer Perspektive vorteilhaft. Auch heute lässt sich die Frage „Warum Beteiligung?“ aus diesem Blickwinkel klar beantworten: So werden, wenn denn der Kommunikationsprozess sinnvoll gestaltet ist und erfolgreich verläuft:

- die Planung inhaltlich verbessert,
- lokales Potential genutzt,
- die Abstimmung beschleunigt,
- die Umsetzung erleichtert,
- die Zufriedenheit mit der Maßnahme erhöht.

2. Politik: Selle (1996, S. 174) begründet die politische Funktion von Beteiligung mit der Unzufriedenheit, welche ihren Ursprung in der Repräsentativen Demokratie und ihren Mechanismen hat. Die Bedürfnisse nach Mitwirken, Selbstverantwortung und Selbsthilfe werden in diesem Kontext scheinbar nicht befriedigt.

Betrachtet man die politische Dimension von Partizipation in ihrer Legitimationsfunktion, dann erscheint eine vertiefende Betrachtung unter Bezugnahme auf Joachim Blatter sinnvoll. Er führt in seiner Ausführung zur demokratischer Legitimation zwei Übersetzungen an (Joachim Blatter 2007, S. 271). Zum einen sei Legitimation mit Rechtmäßigkeit zu übersetzen und zum anderen mit Anerkennungswürdigkeit. Legitimation einer Person, eines Konstrukts oder auch einer Entscheidung lässt sich also aus zwei Blickwinkeln beschreiben. Grund dafür ist ein Prozess des begrifflichen Wandels durch die historische Debatte. Unterschiedliche Strömungen in verschiedenen Ländern sowie eine Veränderung gesellschaftspolitischer Werte legt Blatter begrifflichen Transformation zu Grunde. Diese mündet nach Scharpf in der Unterscheidung demokratischer Legitimation in Input- und Outputlegitimation (Joachim Blatter 2007, S. 273). So meint Inputlegitimation das berufen politischer Entscheidungen auf „authentische Präferenzen“ von Individuen, die als Teil der betreffenden Gemeinschaft gelten. Wahlberechtigte Personen können somit ihre Präferenzen bei Wahlen äußern. Das legitimiert in Folge politisches Handeln sowie Mehrheitsentscheidungen (Joachim Blatter 2007, S. 273 f.).

Outputlegitimation meint nach Scharpf die Leistungsfähigkeit. Zustimmung beruht in diesem Zusammenhang auf Anerkennung des Geleisteten. Eine Zuordnung von Individuen zu politischen Gruppen im Vorfeld ist somit nicht zwingend erforderlich. Wahlen sind jedoch in diesem Zusammenhang eine Form der Bestätigung, also eine Möglichkeit politische Leistung zu messen (Joachim Blatter 2007, S. 274). Ebenfalls relevant sind Verhandlungssysteme. Sie tragen mitunter zu Entscheidungsfindung bei und somit zur Leistungsfähigkeit eines

politischen Systems. Scharpf merkt an, dass gerade aus der Perspektive der Inputlegitimation demokratische Verfahren von hoher Bedeutung sind. Hinsichtlich der Outputorientierung bezeichnet Scharpf demokratische Verfahren lediglich als nützliche Instrumente, um Mehrheitsentscheidungen herbeizuführen (Scharpf 2000, S. 255 f.). In Bezug auf Blatter bedeutet dies für Politiker*innen eine potenziell höhere Zustimmung zur getätigten Entscheidung. Im Kontext der bereits dargelegten Transit Demokratie wird deutlich, wie unscharf die Abgrenzung zwischen Outputlegitimation und Scheinlegitimation sein kann. Blatter bemerkt in seiner Abhandlung des Scharpf'schen Konzepts, dass sich dieser zwar auf die drei Dimensionen von Politik von Abraham Lincoln bezieht: „government by the people“ (Inputlegitimation), „government for the people“ (Outputlegitimation) und „government of the people“, die letzte Dimension jedoch unberücksichtigt lässt. Damit werden Bottom Up- Prozesse und individuellen Initiativen, wie beispielsweise Volksbegehren ignoriert. Nach Selle kann Beteiligung auf die benannte Unzufriedenheit eine Antwort sein und wie in der Einleitung angedeutet und im Kapitel Demokratie herausgearbeitet, den postdemokratischen krisenhaften Zustand überwinden bzw. vorbeugen und Legitimationsdefizite ausgleichen.

Über die Legitimation von Entscheidungen hinaus stellt das Angebot der Teilhabe an Prozessen eine Weiterentwicklung der Demokratie dar, so Selle (1996, S. 174 f.). Er beschreibt diese Erweiterung auch als Mittel um informelle Kräfte von unten, wie Bürgerinitiativen, in die Ordnung einer „Parteiendemokratie“ zu integrieren.

Diese Integration durch Delegation kann, so die Interpretation in dieser Arbeit, als prüfende Instanz des bestehenden Systems betrachtet werden. Bestehendes wird entweder legitimiert oder erneuert. Partizipation kann somit als Chance einer demokratischen Gesellschaftsordnung gesehen werden. Schlägt man an dieser Stelle gedanklich die Brücke in das folgende Kapitel „Raum“ und insbesondere zu Sturms Quadrantenstruktur (siehe Abbildung 10, Seite 59), so wird die Wechselbeziehung aus Gesellschaft und Raum durch den kontinuierlichen historischen Prozess bedeutsam. Dem Masterplan kommt somit eine wichtige verknüpfende Rolle zwischen Raum und Gesellschaft zu, weil er in den zyklischen Prozess Wechselbeziehungen regelt und historische Verläufe beeinflusst. Als Arbeitsfrage knüpft somit die Überlegung an die formulierten Thesen an, in wie weit der Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung die außerparlamentarische Teilhabe zulässt, fördert oder eben beschränkt.

3. Gesellschaft/Individuen: Der Bürger*innenbeteiligung wird ein gesellschaftlicher Nutzen zugeschrieben. In den letzten Jahrzehnten veränderte sich diese Zuschreibung konstant: In den 1970er Jahren war „[...] von Selbstbestimmung in einer als fremdbestimmt empfundenen Umwelt die Rede oder von Emanzipation und Identifikation mit der eigenen Lebenswelt.“ (Selle 1996, S. 176) In den 1980er Jahren wurden Bürgerinitiativen in den Bereich des Ehrenamtes platziert und ihnen somit ein volkswirtschaftlicher Mehrwert zugerechnet. Darüber hinaus wurden diese Gruppen in den 1980er Jahren zu Katalysatoren für die kontinuierliche Weiterentwicklung des Lebensumfeldes (Entwickeln neuer Lebens- und Organisationsmodelle) und zur Behebung mangelhafter Zustände (Verkehrssicherheit, Umweltverschmutzung, soziale Spannungen etc.) (Selle 1996, S. 176). Laut Selle werden so auch vielfach baulich-räumliche, soziale, kulturelle und andere Handlungsfelder miteinander verknüpft. Beispielhaft sind dafür Qualifizierungs- und Beschäftigungsprojekte im ökologischen Kontext oder gemeinschaftliche Organisation wie z.B. im Rahmen von Mietergärten. Diese Gegenbewegung zur Vereinzelung von Interessen wirkt sich daher unmittelbar auf die Gesellschaft aus und verändert diese stetig. (Selle 1996, S. 176) In den 2000er Jahren wandelte sich das Verständnis von Partizipation um den zusätzlichen Punkt der Integrationsfunktion (Moser 2010, S. 71). Neben der Zuschreibung des gesellschaftlichen Nutzens (Emanzipation, Integration sowie kollektives Handeln im Sinne der gesellschaftlichen Erneuerung) ihr kommt auch eine individuelle Funktion zu:

Aus entwicklungspsychologischer- und pädagogischer Perspektive ist Partizipation erlebbare

Praxis demokratischer Strukturen (Moser 2010, S. 74). Für ein Individuum heißt dies auch Prozesse der kollektiven Entscheidungsfindung zu üben, andere Interessen anzuhören und nachfolgende Entscheidungen mitzutragen. Daraus lässt sich das Erfahren und Erlernen von gesellschaftlichen Grundwerten ableiten, was die gesellschaftliche Identifikation und die dadurch ausgelöste Integration fördert.

4. Recht: Die rechtliche Dimension von Partizipation bezieht sich neben dem Verfahrensschutzrecht auf die Kompensation von Kontroll- und Legitimationsdefiziten. Das Verfahrensschutzrecht ist in Österreich in den einzelnen Materiengesetzen der Länder geregelt. Im Verweis auf das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz stehen dabei das Recht der Parteistellung, der Information sowie der Stellungnahme im Vordergrund. Dies betrifft (Um-)Widmungen und konkret eingereichte Bauvorhaben. Damit ist die Möglichkeit sich auf dieses Recht zu berufen verbunden. Recht ist im partizipativen Kontext somit ein regelnder Rahmen, an den sich alle Beteiligten zu halten haben.

Was das konkret bedeutet macht ein kurzer Vorgriff auf die Ausführung zum rechtlichen Rahmen von Partizipation in Wien bzw. Österreich deutlich: Im Kontext des Masterplanes ist das relevante Materiengesetz die Bauordnung für Wien. Diese regelt gemäß §2, Abs. 5 und 6 die Form der Kundmachung sowie den Auflagezeitraum und das Recht der Stellungnahme gemäß §2, Abs. 6 und wie damit im Verfahren umzugehen ist. Konkret bedeutet dies das Recht auf eine schriftliche Stellungnahme und eine damit einhergehende Berichtspflicht des Antragstellers gegenüber dem Gemeinderat gemäß §2, Abs. 7. (BO für Wien, LGBl. Nr. 71/2018). Ähnliches gilt für die Parteistellung nach §134 (ebd.) der Bauordnung für Wien (kurz: BO Für Wien), welche den berechtigten Personen ebenfalls Rechte zuschreibt, auf die sie sich berufen können. Es zeigt sich an dieser Stelle somit in Summe bereits eine unterschiedliche Bedeutung des Begriffs des „Regelwerkes“ und damit verbundenen gravierenden rechtlichen Unterschieden für Bürger*innen des Verfahrensschutzes.

Ähnlich wie im Verfahrensschutz dargelegt verhält es sich scheinbar auch mit dem Ausgleich von Legitimationsdefiziten: Eine entsprechend festgeschriebene und rechtlich verbindliche Regelung kann Defizite verhindern und gewisse Aushandlungs- und Prozessesstandards im Sinne der gesellschaftlichen Grundwerte sowie des Gemeinwohls wahren.

Aus den obenstehenden Darlegungen wird deutlich, dass keine der vier Dimensionen (Planung, Politik, Gesellschaft/Individuen und Recht) alleinstehend betrachtet werden kann. Planer*innen sind auf teilhabende Bürger*innen angewiesen, um als Ortsfremde räumlich spezifisches und komplexes Wissen zu generieren. Die Teilhabe von Individuen an Planungsverfahren ist somit Teil des kollektiven, gesellschaftlichen Handelns. Der Partizipationszeitpunkt bestimmt dabei die potentiellen Möglichkeiten der Teilhabe an konkreten Planungsprojekten. Dabei kommt neben der gesellschaftlich-integrativen und erneuernden Funktion Partizipation ein pragmatischer Nutzen zu: Einerseits können Projekte durch aufkommenden Widerstand scheitern, andererseits muss die politische Dimension legitimiert werden. Periodisch steht dabei die eigene Machtposition auf dem Prüfstand, im Extremfall sogar das ganze System. Im Gegensatz dazu bedarf es der politischen Dimension als lenkende und entscheidende Instanz. Entscheidungen fußen somit in der Theorie auf gesellschaftlicher und rechtlicher Legitimation. Letztere regelt den Spielraum aller Akteur*innen, also auch der Individuen in ihrem privatwirtschaftlichen Handeln, wie auch als Teil der gesellschaftlichen Konsensfindung. Die Verschneidung der vier Dimensionen ist somit unauflösbar.

Da die Möglichkeiten der Partizipation vielfach scheinen, bedarf es einer Betrachtung der verschiedenen Intensitätsstufen. Sie bilden auch die Grundlage um in weiterer Folge Methoden und rechtliche Rahmenbedingungen in ihrer Wirkung besser deuten zu können. Im Demokratiekapitel wurde bereits gezeigt, wie Teilhabeintensität demokratisch wirkt.

Arnstein legte mit ihren acht Stufen nicht nur die Grundlage für eine spätere Neuinterpretation der Leiter durch Selle, sondern auch zum allgemeinen Diskurs der Funktion, Konzeption und Wirkung von Partizipation. Ihre Einteilung unterscheidet sich im Vergleich zu Selles durch eine zusätzliche Stufe, der Stufe der „Beschwichtigung“ (Arnstein 1969, S. 217). Selle (2000, S. 165) tauscht diese Stufe gegen „Anhören/ Erörtern“. Damit differenziert Selle Arnsteins Ebene der Konsultation aus, während sie mit der Stufe der „Beschwichtigung“ die politische Absicht für Partizipation in Frage stellt.

Im Rückbezug auf die Definition emanzipatorischer Demokratie wird deutlich, dass ein bloßer Austausch der Ebenen nicht möglich ist. Gerade die Eingliederung zwischen „Partnerschaft“ und „Konsultation“ zeigt, dass dieser Ebene eine starke Bedeutung zukommt und eine vermeintlich hohe Stufe der Beteiligung ebenfalls noch keine Möglichkeit der Mitbestimmung bedeuten muss.

Aber auch Selles Unterteilung der Konsultation immense Bedeutung für diese Arbeit. Denn die Unklarheit des Masterplanes soll hier eine Klärung erfahren. Daher scheint eine Ausdifferenzierung der konsultativen Stufe sinnvoll. Deutlich wird dadurch, dass Konsultation bloßes Anhören und Erläutern, aber auch gemeinschaftliches Beraten und Entscheiden sein kann. Wichtig ist diesbezüglich auch, dass ein formeller Einfluss der Bürger*innen auf diesen Ebenen nicht gegeben ist und somit eine klare Abgrenzung zum partnerschaftlichen Stufe vorliegt. Mitentscheiden bedeutet somit nicht automatisch einen Machtübertrag. Weder Arnstein noch Selle können im Folgenden also die alleinige Grundlage dieser Arbeit bilden. In Absicht einer möglichst starken und klaren Ausdifferenzierung von Partizipation wird Selles Modell verwendet und um Arnsteins Beschwichtigung ergänzt. Beschwichtigung wird in dieser Arbeit jedoch als Grenze und nicht als Ebene interpretiert. Sie stellt den Grad zwischen echter Bürger*innenmacht und Alibipolitik dar – eine Unterteilung, die Selle durch die Möglichkeit einen formellen, geregelten Einfluss auf Entscheidungen zu haben, bemisst (Selle 2000, S. 165). In diesem Zusammenhang ist auch die Subsumierung der einzelnen Ebenen zu hinterfragen, insbesondere gilt dies für den Begriff der Alibipolitik, welcher dementsprechend mit einem Fragezeichen versehen werden muss. Gerade im Kontext der nachfolgend beschriebenen Ebene der „Beschwichtigung“ ist es doch fraglich, ob Konsultation wirklich mit dem Alibibegriff verbunden werden sollte, da Konsultation bei transparenter Prozessführung und –Kommunikation der eigentlichen Begriffsbedeutung des Alibis entgegensteht.

Die auf der nächsten Seite folgende Darstellung der Leitern illustriert den Prozess der Zusammenführung von Arnstein und Selle. Auf Grund des sehr hohen inhaltlichen Deckungsgrades der anderen Ebenen und der lediglich geringfügigen Modifikation durch Selle (Selle 2000, S. 165), wird in der endgültigen Grafik für diese Arbeit Arnsteins Begrifflichkeiten verwendet. Auch in den Erklärungen der Stufen werden somit größtenteils Arnsteins Definitionen als Grundlage einfließen.

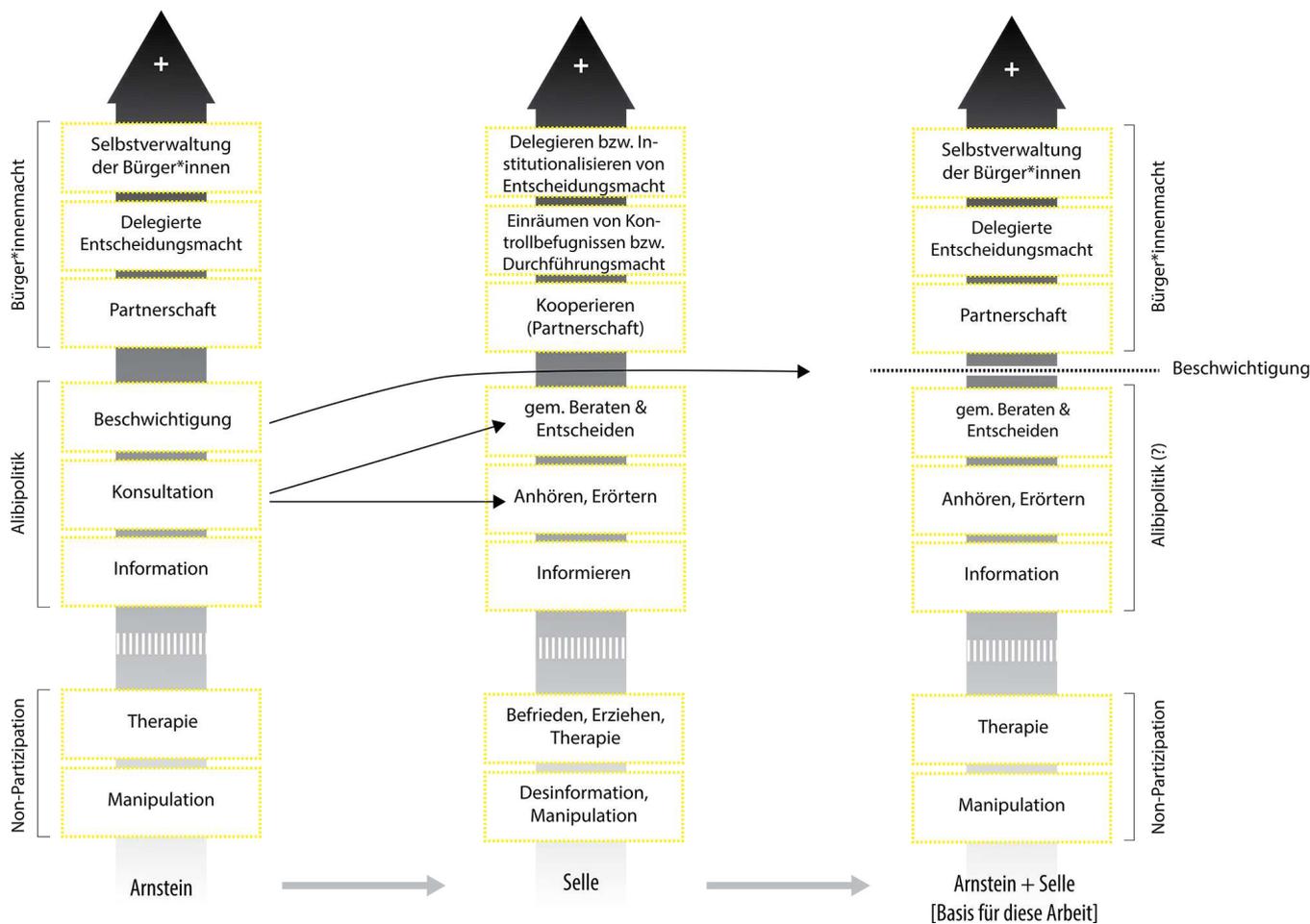


Abbildung 6: Eigene Darstellung der Transformation der Beteiligungsleiter auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)

Gemäß der Anordnung auf dem Pfeil, werden die Ebenen von unten nach oben beschrieben. Mit dieser Richtung steigt auch die Intensität der Beteiligung.

1. Manipulation: Arnstein (1969, S. 218) versteht darunter vor allem drei unterschiedliche Formen der Beeinflussung. Einerseits werden vor allem elitäre soziale Gruppen zu Veranstaltungen (Bsp. des Autor: Bürger*innen-Foren, Runde Tische) eingeladen. Andererseits sind es marginalisierte Gruppen, deren Einbezug vorwiegend der (politischen) Werbung gilt. Auch das Aufstellen von Nachbarschaftsräten sieht sie kritisch: Diese seien ohne Machtbefugnisse und lediglich darauf aus, bestehenden Initiativen und Zusammenschlüssen das Gefühl der Mitsprache zu geben. Finanzielle Mittel, Agenden sowie den organisatorischen Rahmen bestimmen jedoch weiterhin etablierte politische/ administrative Akteur*innen.

2. Therapie: Auf dieser Ebene dient Partizipation der Erziehung. Vorhandene Probleme werden durch erzieherisches Einwirken gelöst, weniger durch kollektives Aushandeln (ebd., S.218f.). Lautes Ballspiel im Gemeindebau ist hierfür beispielhaft. Die beteiligten jungen Menschen werden mit dem Ziel der Unterlassung durch vorbeugende Maßnahmen „therapiert“.

3. Information: Diese Ebene stellt bereits eine wichtige Grundlagenfunktion von Partizipation dar. Es besteht die Möglichkeit einer ersten Legitimation. Arnstein legt den Fokus auf die Kommunikationsrichtung. Diese kann in beide Richtungen verlaufen: Bürger*innen werden in diesem Zusammenhang über ihre Rechte und Optionen aufgeklärt und es wird ihnen die Möglichkeit gegeben sich zu artikulieren. Gleichzeitig erfolgt Information jeweils nur einseitig. Arnstein merkt im Zusammenhang der One-Way Kommunikation an, dass diese lediglich getroffene Entscheidungen kommunizieren kann. Unmittelbares Feedback oder auch ein Diskurs werden jedoch auf dieser Ebene nicht ermöglicht (ebd.).

4. Anhören, Erörtern: Als gängige Methoden des Austauschs benennt Arnstein Verhaltensstudien, Nachbarschaftsrunden und öffentliche Informationsveranstaltungen (ebd., 2019f.). Entsprechend Selles Modifikation kommt hier vor allem letztgenannten eine starke Gewichtung zu. Im Kontext der Praxis ist hier als Beispiel eine projektbezogene Dialogveranstaltung zu nennen. Werden allein die oben genannten Beispiele als Partizipation betrachtet, so handelt es sich laut Arnstein um eine Täuschung, denn damit geht keinerlei Machtdelegation einher. Auch ein Anspruch auf Anhörung bzw. eine Sicherstellung, dass das Artikulierte in das folgende Verfahren einfließt, gibt es laut Arnstein nicht. – Ein Unterschied zur zweiten konsultativen Ebene von Selle.

5. Gemeinsam Beraten und Entscheiden: Selle beschreibt diese konsultative Form als gemeinsamen Prozess an dessen Ende kein formeller Einfluss der Bürger*innen auf eine Entscheidung steht (Selle 2000, S. 165). Es gibt also keine gesetzlich geregelte Machtdelegation. Dies kommt Arnsteins Definition im folgenden Absatz der Beschwichtigung gleich. In diesem Sinn überschneiden sich die beiden Ebenen der Konsultation. Der Unterschied liegt hier insbesondere in der grundlegenden Anforderung des direkten Austauschs in Verbindung mit weiteren Methoden und unter dem Standard der zuverlässigen Aufnahme aller Inputs in den weiteren Prozess. Ein unmittelbares Recht auf Mitentscheidung bleibt jedoch auch auf dieser Ebene verwehrt.

Beschwichtigung: Hier entscheidet sich, ob es sich um „Alibipolitik“ oder „echte Partizipation“ handelt. Viele mögliche Defizite im Verfahren können letzteres verhindern und der Teilhabe einen beschwichtigenden Charakter verleihen. Grundlegend nennt Arnstein (ebd., S. 220f.) hier die Zusammensetzung der teilhabenden Akteur*innen. Bleibt die Entscheidungsmehrheit, bzw. – macht bei den politisch-administrativen Entscheidungsträger*innen, so können Gegenpositionen mittels Abstimmung übergangen werden. Ähnlich verhält es sich mit einer möglicherweise bewusst selektierten Gruppe an Teilhabenden. Extrem kritische Positionen und unliebsame Akteur*innen werden von vornherein exkludiert, während gemäßigte Kritiker*innen gezielt eingeladen werden. Es soll der Anschein entstehen, dass alle Positionen teilhaben können. Da es sich bei der Ebene um einen Grad zwischen „Alibi“- und „echter Partizipation“ handelt, scheint es sinnvoller diese Stufe als Grenze zwischen den Ebenen „Gemeinsam Beraten und Entscheiden“ sowie Partnerschaft“ zu definieren.

6. Partnerschaft: - bedeutet die Entscheidungsfindung durch gemeinsames Verhandeln. Bürger*innen und politisch-administrativen Entscheidungsträger*innen auf Augenhöhe, zeichnet nach Arnstein (ebd., S.221) die partnerschaftliche Ebene aus. Selle nennt in diesem Sinne auch eine Veränderung des „Herrschaftsgefälles“, welche mit dieser Stufe einhergeht (Selle 2000, S. 165). Ermöglicht werden kann dies beispielsweise durch gemeinsame Planungskomitees. Auch Bürgervertreter*innen sind eine Möglichkeit. Entscheidungsträger*innen sind ihnen Rechenschaft schuldig. Für die Zeit der Vertretung bedarf es darüber hinaus einer monetären Aufwandsentschädigung. Anzumerken ist hier jedoch, dass die Grenze zur Berufspolitik verschwimmen kann.

7. Delegierte Entscheidungsmacht: Bürger*innen kommt auf dieser Ebene eine bedeutende Rolle zu. Sie besitzen in gemeinsamen Gremien entweder die Mehrzahl an Stimmen oder aber eine Vetomöglichkeit. Letzteres kann auch in Form eines zusätzlichen Gremiums sein, welches einem politischen Beschluss zustimmen muss. Machtverschiebung bedeutet auf dieser Ebene, dass Bürger*innen keinesfalls übergangen werden können (ebd., S. 222f.)

8. Selbstverwaltung der Bürger*innen: Die Reichweite der Selbstverwaltung zeigt Arnstein mit einer Vielzahl an Beispielen, wie in etwa selbstorganisierte und –verwaltete Schulen und Nachbarschaftsorganisationen. Diese Stufe impliziert auch die vollkommene Entscheidungsmacht über Programme und Institutionen. Eine generelle Selbstverwaltung auf

gesamtstaatlicher Ebene ist damit nicht gemeint.

Die Stufen der Partizipation zeigen die demokratische Verantwortung der Raumplanung. Durch eine bedachte und projektspezifische Wahl der Intensitätsstufe können individuelle Forderungen im planungspraktischen Kontext in den immanenten gesellschaftlichen Aushandlungsprozess integriert werden. Projekte stehen in diesem Zusammenhang im von Hidalgo beschriebenen Spannungsfeld (siehe Abbildung 3, Seite 38) zwischen kollektiver Gleichheit und individuellem Pluralismus. Darüber hinaus steht mit jedem Partizipationsprozess auch die emanzipatorische Demokratie auf dem Prüfstand: Wird Teilhabe am Entscheidungsprozess im weiteren Sinne ermöglicht oder bleibt die Entscheidungsmacht beim Politisch-Administrativen-System konzentriert? Die Wahl der Teilhabestufe ist also von großer Bedeutung. Partizipation und Raumplanung scheinen somit untrennbar. Hierfür gibt es auch von Seiten der Planungspraxis schlagende Argumente. Gemeinden sind so zum Beispiel auf privatwirtschaftliche Kooperationen und die ehrenamtliche Partizipation von Bürger*innen aus politischen und wirtschaftlichen Gründen angewiesen (Hummel 2015, S. 32). Konflikte können dadurch vermindert/verhindert und Kosten mitunter gesenkt werden. Im Kontext des Beteiligungsparadoxon (siehe Abbildung 4, Seite 40) lässt sich ebenfalls aus planungspraktischer Perspektive eine Notwendigkeit von Partizipation, im Sinne von Zielführung und effizienter Umsetzung erkennen.

Während die Vorzüge und Notwendigkeiten partizipativer Planung in Folge der bisher genannten Ausführungen unerlässlich scheinen, geben die fusionierte Beteiligungsleiter aus den Modellen von Arnstein und Selle Anlass zum Diskurs. Übergeordnet stellt sich die Frage, wie Partizipation in der Theorie definiert ist, um die Ebenen der Non-Partizipation auszuklammern und um Alibipolitik in der Planungspraxis zu überwinden. Konkret bedeutet dies, im Hinblick auf die Forschungsfrage, einen möglichen Erkenntnisgewinn und folgende Fortsetzung der Arbeitsfragen:

1. Auf Welcher Ebene von Arnsteins Partizipationsleiter ist der Masterplan angesiedelt?
2. Welche Möglichkeiten bzw. Grenzen ergeben sich aus der Zuordnung zu der entsprechenden Beteiligungsebene?
3. An welche Zielgruppen ist der Masterplan adressiert?
4. Welche sozialen Gruppen/ Akteur*innen waren Teil des Konstitutionsprozesses?
5. Wird Macht delegiert? / Wird Macht institutionalisiert?

Partizipation auf Grundlage der Leitern von Selle bzw. Arnstein hat in der vorhergehenden Auseinandersetzung auch gezeigt, dass Partizipation durch aus als Scheinpartizipation interpretierbar ist. Je nach Nichteinbezug verschiedener Akteursgruppen bzw. Ausgrenzung bestimmter Akteursgruppen wird diese Interpretationsrichtung möglich. Daran schließt das folgende Kapitel an.

Inklusion/Exklusion/marginalisierte Gruppen

Häußermann und Kronauer beschreiben Inklusion bzw. Exklusion im städtischen Kontext (Kronauer und Häußermann 2005, S. 597 ff.). Als Grundlage ziehen sie einen fortlaufenden Wandel sozialräumlicher Polarisierung heran. Ein angeführter Faktor ist in ihrer Annahme die Liberalisierung des Wohnungsmarktes – eine Ausgangsvoraussetzung, die im Wiener Kontext, auf Grund des hohen Anteils städtischer Wohnungen, bzw. städtisch regulierter Wohnungspreise, an dieser Stelle ausgeklammert wird. Trotzdem erscheint es sinnvoll ihre Definition von Inklusion und Exklusion auch in Wien als Basis für eine weitere Auseinandersetzung zu verwenden.

Exklusion wird von ihnen in drei Dimensionen beschrieben, die durchaus miteinander in Verbindung stehen, bzw. sich beeinflussen. Ausgrenzung am Arbeitsplatz, Negierung sozialer Rechte sowie mangelnde soziale Einbettung werden hier angeführt (Kronauer und Häußermann 2005, S. 598).

So zieht eine Arbeitslosigkeit oftmals eine soziale Ausgrenzung nach sich, weil Anerkennung mittels Konsum- und Kulturgüter mit materieller Leistungsfähigkeit in Verbindung gebracht wird. Hier setzen die sozialen Rechte an, die im sozialstaatlichen Kontext gewährt werden. Nach Häußermann und Kronauer können soziale Rechte ökonomische und soziale Ungleichheit nicht verhindern, aber die darauf folgende Exklusion (Kronauer und Häußermann 2005, S. 598 f.). In diesem Zusammenhang meint Statusgleichheit der Individuen die Gleichheit bei Bildungsmöglichkeiten und Wohnstandorten. Im Kontext des Masterplanes betrifft diese Statusgleichheit die Möglichkeit der Partizipation an Planungsprojekten. Mit den Bürgerrechten wird diese Möglichkeit in einem gewissen Umfang gesetzlich festgelegt. Staatsbürger*innen können sich darauf berufen.

Ähnliches gilt für die Parteistellung entsprechend der Bauordnung. Bei entsprechendem Pass oder wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit ist das Recht auf Partizipation in einem gewissen Umfang gegeben. Im Sinne der weiteren Inklusion und Statusgleichheit über die genannten Faktoren hinaus, kommt so dem Masterplan eine hohe Relevanz zu. Der Begriff der Marginalisierung meint in diesem Zusammenhang den Prozess des an den Rand Drängens, bzw. der Exklusion. Damit geht die Ausgrenzung, bzw. nicht Teilnahme von/an gesellschaftlichen Prozessen (idgs Uni-Hamburg 2019) wie der partizipativen Stadtentwicklung, einher. Nach Siller (Siller 2015, S. 34) geht es dabei nicht um Inklusion im großräumlichen Maßstab, sondern um viele kleine Räume. Beispielhaft führt er dazu u.a. Stadtviertel, Parks und Wohnhäuser an.

Relevant in diesem Zusammenhang ist die kleinräumige und situationspezifische Beurteilung. Denn die allgemeine Begriffsdefinition ist, so Zeh (2015, S. 79), nicht möglich. Vielmehr ist die Dazugehörigkeit bzw. Nichtdazugehörigkeit im Kontext subjektiver Situationen zu beurteilen. Daran anzuschließen ist ein Verweis auf Böhnke (2006, S. 88), die bemerkt, dass Ausgrenzung vor allem auf individueller und subjektiver Ebene erfahren wird.

Der Praxisleitfaden zu den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung illustriert den Begriff „exkludierte“ bzw. „marginalisierte Gruppen“. Unter der Formulierung „schwer erreichbarer Gruppen“ werden Beispiele genannt sowie Notwendigkeiten formuliert, diese partizipativ zu berücksichtigen (Arbter 2011, S. 26 ff.) Auch wenn die begriffliche Varianz nicht Deckungsgleich scheint: Die unten aufgezählten Gruppen sind bereits marginalisiert oder werden durch die Konzeption in planerischen Prozessen zu exkludierten bzw. marginalisierten Gruppen, sofern sie im partizipativen Prozess nicht eingebunden werden. Die Erreichbarkeit steht also in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Status der Gruppe(n). Im Praxisleitfaden heißt es dazu:

„Nur wenn Sie auch schwer erreichbare Gruppen wirkungsvoll beteiligen, kann ein repräsentativer Querschnitt durch die betroffene Bevölkerung gelingen.“ (Arbter 2011, S. 26).

Im Folgenden wird aber auch deutlich, dass eine schwere Erreichbarkeit von Personen mindestens zwei unterschiedliche Dimensionen hat und ebenfalls nicht verallgemeinert werden darf. Diesbezüglich unterscheidet der Leitfaden in zwei Gruppen (Arbter 2011, S. 26):

1. Personen, die einer Partizipation aufgeschlossen gegenüberstehen, jedoch keinen Zugang zum Prozess auf Grund ihres kulturellen Backgrounds, sozialer Randlage, körperlichen bzw. geistigen Beeinträchtigung etc. haben.
2. Personen, die sich auf Grund mangelnden persönlichen Interesses, fehlendem (Eigen-) Nutzen, schlechter Erfahrungen aus der Vergangenheit oder auch fehlendem Zeitbudget aktiv gegen ein partizipieren entscheiden.

Im Kontext der Begriffsdefinition für marginalisierte bzw. exkludierte Gruppen ist vor allem die erste Dimension von Relevanz. Der Praxisleitfaden zeigt in diesem Sinn bereits ein breites Spektrum an Beispielen:



Abbildung 7: "Beispiele für schwer erreichbare Gruppen, Grafik: K. Arbter (2008) " (Arbter 2011, S. 27)

Deutlich wird durch die übernommene Abbildung auch, was es heißt, wenn beispielsweise Frey (2011, S. 13) von Heterogenisierung und Pluralisierung der Gesellschaft schreibt. Eine begriffliche Zusammenfassung in Öffentlichkeit, Bürger*innen oder Bevölkerung scheint somit im partizipativen Kontext unpassend. Ein Zusammenfassen als Gruppe scheint im Sinne einer gemeinsamen Vertretungsorganisation jedoch möglich (ebd.).

Wie ist also der im Masterplan oft verwendete Begriff „weniger artikulationsstarke Gruppen“ zu verstehen? In dieser Arbeit knüpft der Begriff an marginalisierte Gruppen an. In diesem Rahmen kann jedoch keine allgemein gültige Definition formuliert werden, weil, wie von Zeh und Böhnke aufgezeigt, nur eine orts-, situations-, und subjektspezifische Definition legitim erscheint. Im Kontext der oben angeführten Grafik aus dem Praxisleitfaden für die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung wird jedoch deutlich, wie artikulationsschwache Gruppen skizziert werden können. Ihnen ist es auf Grund kultureller und sprachlicher, körperlicher oder kognitiver, medialer oder auch zeitlicher Barrieren nicht möglich sich zu artikulieren, sie sind dadurch an den Rand gedrängt (marginalisiert). Gegenteilig werden artikulationsstarke Gruppen in dieser Arbeit mit dem Begriff des Interesses verbunden und der Fähigkeit sich einzubringen. In Bezug auf Edlinger und Potyka (1989, S. 34) wird angenommen, dass Personen, die sich materiell oder ideell von einem Vorhaben betroffen fühlen, auf Grund ihres Eigeninteresses aktiv werden und je nach individuellem Grad der Betroffenheit auch Artikulationsbarrieren überwinden können. In diesem Sinn schalten sich Betroffene oder auch Interessierte auf Grund ihrer Gegenposition von selbst ein, um den Prozess in ihrem Sinn zu beeinflussen oder gar zu blockieren (Gehmacher 1991, S. 325). Das impliziert jedoch ein Mindestmaß an Information. Diesbezüglich unterstreichen Edlinger und Potyka die direkte Ansprache im unmittelbaren Lebensumfeld um das individuelle Interesse zu mobilisieren (Edlinger und Potyka 1989, S. 296).

Wie kann dann aber eine projekt- und ortsspezifische Zielgruppenidentifikation gelingen? Breitfuss und Dangschat (2000, S. 36) skizzieren diesbezüglich zu erfüllende Eckpunkte, um ein repräsentatives Abbild der Bevölkerungsstruktur in partizipativen Verfahren zu erreichen: Die Bevölkerungsstruktur ist ortsspezifisch zu berücksichtigen, entsprechend: Alter, Geschlecht, Einkommen, Herkunft, Lebensstil, Ausmaß der Integration, etc. Einladungen sind gruppenspezifisch zu gestalten. Dabei sollte

bedacht werden, dass weitere gruppenspezifische Einladungen Teil der ständigen Prozessadaption sind. Mit Peer und Fischer (2013, S. 206) kann an diese Eckpunkte angeschlossen werden, denn es ist nicht relevant, dass sich möglichst viele Personen an einem Partizipationsprozess beteiligen, sondern möglichst viele Personen unterschiedlicher Lebenslage[n].“

Raum

Da der Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung auf Wien Bezug nimmt und somit die Bedingungen gesellschaftlicher (Mit-)Gestaltung von gebautem Raum definiert, darf das Verständnis von „Raum“ nicht unberücksichtigt bleiben.

Nach Löw und Sturm reaktiviert Läßle mit seiner Publikation „Essay über den Raum“ (1991) die Diskussion um das Verständnis von Raum und den resultierenden Interpretationsmöglichkeiten (Löw und Sturm 2019a, S. 13). Klar und unbestritten stehen dabei die verschiedenen disziplinbezogenen Perspektiven auf den Begriff des Raumes. Physiker*innen, Ökonomen, Geographen oder Soziologen können den gleichen Untersuchungsgegenstand haben, doch ohne eine einheitliche methodologische Grundlage bleiben ihre Ergebnisse nicht transdisziplinär interpretierbar (Läßle 1991, S. 164). Im Rahmen der Auseinandersetzung mit Raum oder einem verräumlichten Prozess, muss daher eine Konkretisierung des Raumbegriffs geschaffen werden.

Raumtheorien können im übergeordneten Sinn in absolute und relationale Raumkonzepte eingeteilt werden. Rückblickend auf die theoretische Aufarbeitung der Begriffe „Partizipation“, „Gesellschaft“ und „Demokratie“ bilden sozialräumliche Prozesse, deren zeit- und raumspezifische Verortung und Bedeutung den Rahmen des Erkenntnisinteresses für diese Arbeit. Ein Konzept, das sozialräumliche Prozesse berücksichtigt, scheint also Grundvoraussetzung für die Auseinandersetzung mit Partizipation im räumlichen Kontext zu sein. Dieser Eindruck wird durch Läßle gestützt, der in seinem Essay klar herausarbeitet, dass absolute Raumkonzepte (im speziellen Behälterraum) im gegenwärtigen Kontext nicht mehr zutreffend erscheinen (Läßle 1991, S. 188 ff.). Auch Lefebvre meint entsprechend Löw und Sturm (2019, S. 9), dass Raum nur mehr als sozialer Raum zu verstehen sei, der zur relationalen Theorie gehört. Trotzdem scheint eine kurze Betrachtung divergierender Konzepte dem allgemeinen Verständnis zuträglich, um die genannte Grundvoraussetzung zu festigen.

Simmel bietet einen scheinbar besonders geeigneten Einstieg zur ersten Annäherung und Abgrenzung an Sozialraumkonzepte bzw. von physischen Raumkonzepten. So formulierte er erstmals in seinen Publikationen „Philosophie des Geldes“ (1900) sowie „Soziologie“ (1908) Gedanken zur Vergesellschaftung des Raumes (Sturm 2000, S. 157). Auf dieser Basis fußt sein zweidimensionales Raumkonzept⁹: Zum einen beschreibt es die direkte Wirkung auf die Vergesellschaftung. Dieser konstituierende Prozess wird als „Raumqualitäten“ titulierte. Damit bezeichnet er dessen einzigartige Ausformung wie Ausschließbarkeit, Grenzen, Entfernung, Lagebeziehung und Fixiertheit. Zum anderen nennt er die „Raumbilde“, die historisch bedingten Ergebnisse der Vergesellschaftung. Sie sind projizierende Resultate sozialer Prozesse. In diesem Zusammenhang ist die Annahme, dass Raum zwar durch seine Qualitäten beschreibbar ist, jedoch für gesellschaftliche Prozesse und „seelische Inhalte“ lediglich den Behälter bildet zentral. In seiner geographischen Interpretation als „Standortraum“, gewichtet Simmel die Dimension des Raumes verstärkt auf die Raumbilde, denn Vergesellschaftung sei immer mehr Produkt monetärer und normativer Einflüsse (Läßle 1991, S. 166 f.). Beide Dimensionen werden von Simmel nochmals in Bedeutungsebenen unterteilt.

⁹Gabriele Sturm bezieht sich auf (Simmel, 1995, S. 518) sowie (vgl. Konau, 1977, S. 40 f.).

Raumqualitäten	Raumgebilde
<p>a. Ausschließbarkeit und Einzigartigkeit des Raumes: - beschreibt die Einzigartigkeit aller Raumteile. Gemeinsam ergeben sie den allgemeinen Raum. Daraus resultiert, dass nach Simmel ein spezifisch lokalisierter Raumteil nicht im Plural gedacht werden kann. Gleichzeitig können aber nahezu mehrere identische Räume koexistieren. Wird bspw. von Individuen eine Kommune mit einem Raum kognitiv verbunden, so kann es dort keine zweite Kommune geben, das ist ausgeschlossen. Die Koexistenz lässt sich nur durch Teilen des Territoriums praktizieren. Wirkungen, so Simmel können über die Grenzen hinausgehen und sich überlagern, z.B. auf gesamtstaatlicher Ebene. (Simmel et al. 1995, S. 134 f.)</p>	<p>a. Staat: Als Institution mechanischer, rationeller und politischer Gestaltung neigt „der Staat“ dazu Raum und somit auch soziale Subjekte bzw. gesellschaftliche Gruppen territorial einzuteilen. Als Beispiel führt Simmel hier die Trennung zwischen Stadt und Land an. (Simmel et al. 1995, S. 201 ff.)</p>
<p>b. (De-)Konstruierbarkeit des Raumes: Raum als kontinuierlicher objektiver Zusammenschluss mehrerer subjektiver Teilräume, welche als jeweilige Einheit subjektiver natürlicher und willkürlicher Synthese entspringen und daher auch nur auf der subjektiven Ebene begrenzt werden können. Die Teilräume sind Ausdruck der in ihnen begriffenen sozialen Gruppe und die sozialen Gruppen sind Ausdruck ihrer Teilräume (ebd., S. 138 f.)</p>	<p>b. Macht und Zentralität: Ausübung von Macht ist nach Simmel an das beherrschte Gebiet geknüpft. Daraus ergibt sich eine starke Ambivalenz: Herrschen über ein Territorium heißt auch Herrschen über Menschen, gleichzeitig kann man aber nicht über Mensch herrschen wie über ein Gebiet, so Simmel. Für die räumliche Konfiguration ergibt sich daraus eine unterschiedlich praktizierte Ordnung, die mittels „Normen“ und „Machtübungen“ beides verbindet. Als Beispiel führt er das auf das Machtzentrum ausgerichtete Verkehrsnetz an. (ebd., S. 206 ff.)</p>
<p>c. (inhaltliche) Fixierung: - beschreibt einen „Drehpunkt“ welcher im Kontext seines spezifischen Netzwerkes und den daran ausgerichteten spezifischen Funktionen – für das er das Zentrum (Interessensgegenstand) bildet – einen immobilien Ort darstellt. Simmel führt dazu zwei Beispiele an, einerseits das Verkehrsnetz, für welches Städte den „Drehpunkt“ darstellen und einmal religiöse Gemeinschaften, welche sich durch die Errichtung von Gotteshäusern räumlich konstituieren. (Simmel et al. 1995, S. 146 ff.) Weiters führt er aus, dass ein Raum einerseits mehrere „Drehpunkte“ beherbergen kann, dies jedoch andererseits in der Mannigfaltigkeit der verräumlichten Interessensgegenstände mittels (symbolischer) individueller Vereinnahmung durch eine soziale Gruppe verhindert werden kann, je nachdem ob sich die Symbole der sozialen Gruppen begünstigen oder ausschließen (ebd., S. 149 ff.) .</p>	<p>c. Feste Lokalität: Gesellschaftliche Gruppen eignen sich einen Ort zum Austausch und Versammeln an. Ihre Bindung ruht zunächst auf diesem. Die Bindungsstärke zeigt sich in der Folge in ihrer Haltbarkeit über die Distanz hinweg - räumlich wie emotional. Der ethische systeminterne Konflikt liegt im Spannungsfeld zum vorhergehenden Punkt. Das zugestehen von gesellschaftlicher Teilhabe (Delegieren von Macht) in der Distanz kollidiert hier mit den lokalen Auswirkungen. (Simmel ebd., S. 209 ff.)</p>

<p>d. (sinnliche) Nähe und Distanz: Raum als Ort der Lebendigkeit und verräumlichter Ausdruck variierender sozialer Wechselwirkungen. Simmel beschreibt hier das „naive“ sinnliche im Zusammenhang der Nähe bzw. Distanz sowie intellektueller Fähigkeiten. Die räumliche Wirkung sozialer Beziehungen ergibt sich somit wie folgt: Die Überwindung der Distanz benötigt eine zunehmende kognitive Leistung, um eine Beziehung herzustellen. Gleichzeitig ermöglicht diese Leistung auch das Überwinden von Emotionen. Im städtischen Näheverhältnis ermöglicht dies das Überwinden emotionalgetriebener Konflikte. Ein weiteres städtisches Merkmal sei in Alternative dazu die Ermöglichung von Koexistenz durch permanente Differenzen (Abstumpfung). Die Überwindung der Distanz unterliegt auch im Kontext der Konstituierung von Gruppen den genannten Bedingungen. (ebd., S. 154 ff.) Anzumerken ist, dass die von Simmel beschriebenen Bedingungen durch die Verwendung des Internets verschoben werden. Teils scheint die Bedingung von Distanz und kognitiver Leistung gegensätzlich zu sein, sich abzugrenzen erfordert eine zunehmende kognitive Leistung, ähnlich der von Simmel beschriebenen Überwindung emotionaler nachbarschaftlicher Konflikte im städtischen Kontext.</p>	<p>d. Leerer Raum: Simmel beschreibt leeren Raum als Gebiet zwischen zwei nationalstaatlichen oder auch gesellschaftlichen Territorien. Als bevorzugter zugeschriebener Ort von Schutzbedürfnis und Neutralität, bietet er Distanz zu Konfliktparteien sowie eine Möglichkeit auf neutralem Boden zu (Ver-) Handeln. Diese Funktion als Schnittpunkt macht den leeren Raum zum „Träger und Ausdruck gesellschaftlicher Wechselwirkungen“ (ebd, S. 214 ff.)</p>
<p>e. Migration/Mobilität: Georg Simmel ergänzt in diesem Punkt alle bisherigen Formulierungen. Durch die zunehmende Mobilität gerät der Raum in eine fließende Dynamik. Weiters schreibt er: „Der Charakter der Gesellschaft“ wird überwiegend durch die Frequenz der Zusammenkunft bestimmt.“ (ebd., 167ff.)</p>	

Mit seinen zweidimensionalen Ansatz aus Raumqualitäten und Raumgebilde schafft es Simmel zwar die Bedeutung der räumlichen Vergesellschaftung aufzuzeigen, jedoch gelingt ihm die Loslösung aus dem Ansatz des Container-Raumes scheinbar nicht, denn das euklidische Modell, welches auf Vektoren, Winkel oder Koordinaten fußt, bleibt Grundlage seiner Raumanschauung (Sturm 2000, S. 159). Durch die Beschreibung koexistierender, gesellschaftlich bedingter Räume, gelingt ihm jedoch bereits ein entscheidender Schritt in Richtung des Begriffs des Sozialraumes. Er unterstreicht damit, wie differenziert Raum ausgebildet ist und, dass eine uniforme Beschreibung nicht zulässig sein kann. Weiters zeigt er, dass die Überwindung von Emotionen in Konflikten bzw. von Differenzen keine selbstverständliche Handlung ist. Der stadträumliche Kontext bietet jedoch, so in Summe die Interpretation, einen Aushandlungsraum für divergierende gesellschaftliche Strömungen. Die Überwindung des von ihm verwendeten euklidischen Raumansatzes zeichnet sich exemplarisch im Punkt „d“ der Raumgebilde ab. Der neutrale Raum muss nicht durch Vektoren, Winkel oder Koordinaten beschrieben werden. Vielmehr scheint aus heutiger Sicht dieses Raumgebilde der

Neutralität das Produkt einer individuellen Bedeutungszuschreibung. Raum ist, wie nachstehend detailliert ausgeführt - unter anderem bedingt durch ihm zugeschriebene Funktionen – Ausdruck seines historisch-gesellschaftlichen Konstitutionsprozesses. In Summe zeigt Simmel somit, dass Raum nicht nur anhand physischer Einordnung erklärbar ist. Ohne Einbezug relationaler gesellschaftlicher Produktionsfaktoren erscheint seine Erklärung aus heutiger Perspektive lückenhaft.

Lefebvre knüpft an diesen Umstand an und bestreitet mit seinem Werk „Production de l’espace“ (1974) eine neue Definition des Raumverständnisses¹⁰. Er unterscheidet zwischen sozialem und physischem Raum. Letzterer, auch als „natürlicher Raum“ bezeichnet, verschwinde immer mehr. Er sei lediglich nur mehr Konstrukt individueller Phantasien, jedoch keine erlebbare Praxis (Löw und Sturm 2019a, S. 9). Ersetzt wurde der „natürliche Raum“ durch den zweiten Naturraum. Natur, im ursprünglichen Sinn, ist in diesem zweiten Raum lediglich als Ergebnis der gesellschaftlichen Produktionsfähigkeiten (Schmid 2010, S. 251) anzusehen. Er findet gegenwärtig Ausdruck in seiner urbanen Wirklichkeit (Schmid 2010, S. 252). Daher sei Raum entsprechend Lefebvre nur mehr als sozialer Raum zu verstehen (Löw und Sturm 2019b, S. 9) – eine Aussage, die Löw und Sturm durch ein direktes Zitat von Lefebvre unterstreichen: „Raum ist demzufolge heute immer sozialer Raum und als solcher ist er nicht nur Produkt des Gesellschaftlichen, sondern jede Gesellschaft bringt ihren jeweils spezifischen Raum und ihre spezifische Zeit hervor (Lefebvre 1991, S.31)“. Auch die raumzeitlichen Rhythmen der Natur seien dementsprechend gesellschaftlich verändert und ihre räumlichen Konsequenzen dahingehend geprägt¹¹ (Schmid 2010, S. 249). Weiters beschreibt Lefebvre, so Schmid, dass die Raumproduktion mit der jeweiligen Produktionsweise einhergeht. In ihrem spezifischen Zusammenspiel prägen die handelnden Subjekte die Produktion selbst, genauso wie Kultur, Ideologien, Klassenverhältnisse oder Formen der Erkenntnis es tun (ebd.). Räumliche Erfahrungen sind im Umkehrschluss also auch Erfahrungen gesellschaftlicher Produktion. Sollen Räume untersucht bzw. verstanden werden, so ist es notwendig die räumliche Praxis der Gesellschaft wie auch die Repräsentation des Raumes zu untersuchen (ebd., S. 247). Einfluss durch den Raum als Behälter gibt es nach Lefebvre nicht. Die behältergebundene Raumerfahrung sei rein passiv (ebd., S.11). Trotzdem gibt es für Lefebvre, anders als bei Popper¹², keine ontologisch unabhängigen Welten. Vielmehr skizziert er ein tripolares Modell (siehe folgende Seite). Die drei Dimensionen (auch als Aspekte tituliert) stehen in dialektischer Beziehungen zueinander (Schmid 2010, S. 243). Damit beschreibt er eine Welt in der auch individuelles und gesellschaftliches miteinander verschmilzt (Schmid 2010, S. 234). So teilt Lefebvre Raum in drei Aspekte, welche sich überlappen sowie gegenseitig beeinflussen und einschränken (Löw und Sturm 2019a, S. 9 f.), wie die nebenstehende Grafik zeigt:

Lefebvre hat im Zuge seiner Darlegung der dreidimensionalen, dialektischen Raumproduktion die Dimensionen doppelt benannt, bzw. diese aus semiotischer sowie phänomenologischer Perspektive beschrieben. Die zweifache Ausführung wirkt dabei ergänzend bzw. dem Prozess des Verstehens zuträglich. Insbesondere der phänomenologische Zugang meint die Selbstproduktion von Individuum und Gesellschaft mittels individueller und gesellschaftlicher Prozesse (Schmid 2010, S. 316 f.).

¹⁰Löw und Sturm, auf die sich in dieser Arbeit bezogen wird, schreiben auf Basis der englischen Publikation von 1991.

¹¹Im Planungskontext wird ein raum-zeitlicher Rhythmus beispielsweise durch Konzepte und Masterpläne geprägt. Der Wiener Stadtentwicklungsplan (STEP) formuliert beispielsweise alle zehn Jahre die Leitlinien für die neue Entwicklungsdekade (Magistrat der Stadt Wien 2019d). Gleiches gilt für das Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK) (ÖROK 2011, S. 7).

¹²Popper beschreibt in seiner Drei-Welten-Theorie, drei koexistierende Welten (physische Welt, Welt der Wahrnehmung und des Bewusstseins, Welt geistiger und kultureller Historie – wie Bücher und Theorien). Diese stehen zwar im Zusammenhang miteinander jedoch nicht in einer so engen Wechselwirkung, wie Lefebvre sie beschreibt. So gibt es laut Popper nur zwischen Welt 1 und 2 sowie Welt 2 und 3 eine Wechselbeziehung (Beisbart 2011, S. 1 f.).

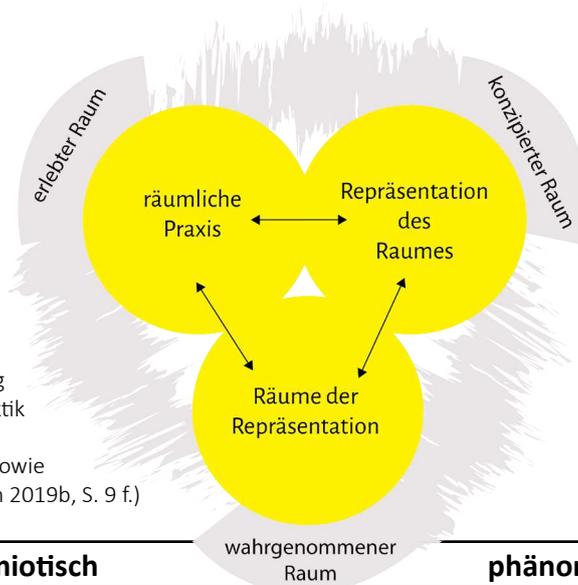


Abbildung 8: Eigene Darstellung der doppelten tripolaren Dialektik Lefebvres auf Grundlage von Schmid (Schmid 2010, S. 244) sowie Löw und Sturm (Löw und Sturm 2019b, S. 9 f.)

semiotisch	phänomenologisch
<p>1. Räumliche Praxis: Lefebvre ordnet dieser Dimension die alltägliche Wahrnehmung sowie auf Routine basierte Verhaltensweisen zu, welche Ausdruck der räumlichen Herstellung und Reproduktion seien (Löw und Sturm 2019a, S. 9 f.). Handlungs- und Erfahrungspraxis unterliegen, so Lefebvre, „kapitalistisch-strukturellen Zwängen“ (ebd, S.10). Die räumliche Praxis beinhaltet alle „gesellschaftlichen Tätigkeiten und sozialen Interaktionen“, welche bedingt durch ihr jeweiliges räumlich-spezifisches Auftreten in einer temporären Koexistenz auftreten können. Bestimmt wird die Praxis insbesondere durch die Anordnung und Verknüpfungen von Tätigkeiten und/oder Elementen. (Schmid 2010, S. 318 f.)</p>	<p>1. Erlebter Raum: Weltliche Erfahrung durch Menschen in ihrer alltäglichen Praxis. Schmid (2010) unterstreicht Lefebvres Haltung, dass die erfahrene Praxis niemals theoretisch zur Gänze analysiert und begriffen werden kann. (Schmid 2010, S. 317)</p>
<p>2. Repräsentation des Raumes: Dieser Bereich beschreibt die räumlich-konzeptionelle Raumproduktion durch Planer*innen, Urbanist*innen, Wissenschaftler*innen und Techniker*innen. Er bilde den „ideologisch-kognitiven Aspekt“ in der Raumtheorie. Zentral sei hier die Lesbarkeit des Raumes mittels Plänen und Darstellungen (Löw und Sturm 2019a, S. 10). Diese Form der Raumproduktion strukturiere auch die räumliche Praxis (ebd.). Herauszustreichen sei hier, dass dies nicht bedeute, dass alltägliche Nutzer*innen keine Expert*innen darstellen.</p>	<p>2. Konzipierter Raum: Die gedankliche Konzipierung ist Grundlage jeglicher Raumwahrnehmung. Erst durch die Syntheseleistung können die verschiedenen Elemente zu einem Ganzen zusammengesetzt werden. Diesem Prozess inhärent ist die Produktion von Wissen. (Schmid 2010, S. 317)</p>
<p>3. Räume der Repräsentation: -sind geprägt durch Symbole, welche den Raum bestimmen. Praktiken und kognitive Konstruktionen werden durch sie ergänzt. Imaginationen transportieren Wahrnehmungen und körperliche Empfindungen.</p>	<p>3. Wahrgenommener Raum: Raum wird in seiner Materialität und Zusammensetzung über alle Sinne wahrgenommen. Die Raumwahrnehmung ist Kern jeder sozialen Praxis. (Schmid 2010, S. 317)</p>

Welche Bedeutung kommt der Raumproduktion in der Auseinandersetzung mit Raum also zu? Schmid (2010) beantwortet dies indirekt und in Bezug auf Lefebvres: Raum ist kein institutionalisierter Zustand sondern ein immanent dynamischer Ausdruck fortlaufender Produktions- und Reproduktionsprozesse. Diese sind immer spezifisch und entsprechend ihrer Gewichtung nur für eine konkrete räumlich-zeitliche bzw. gesellschaftliche Konstruktion zulässig (Schmid 2010, S. 321). Daher bildet er aus den insgesamt sechs Dimensionen drei Widerspruchspaare:

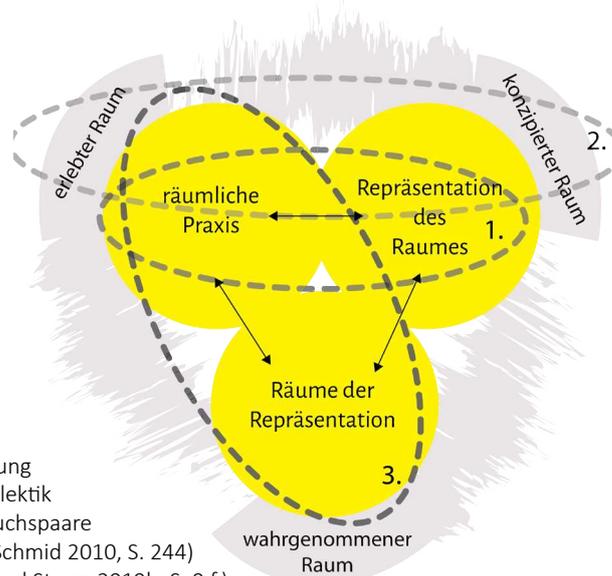


Abbildung 9: Eigene Darstellung der doppelten tripolaren Dialektik Lefebvres und der Widerspruchspaare auf Grundlage von Schmid (Schmid 2010, S. 244) sowie Löw und Sturm (Löw und Sturm 2019b, S. 9 f.)

- Das **erste Widerspruchspaar** stellt Sein und Bewusstsein gegenüber. Die Dialektik der Sinneswahrnehmung aus (Räumliche Praxis) und gedankliche Konzeption (Repräsentation des Raumes) bilden das erste produktionspezifische Spannungsfeld. (Schmid 2010, S. 322) Lefebvre zeigt damit einerseits abzuwiegende Widersprüche, aber auch die gegenseitige Einflussnahme, welche im Prozess fortlaufend ist. So beeinflusst die Wahrnehmung der Handlungs- und Erfahrungspraxis die gedankliche Konzeption und diese im späteren Verlauf des Prozesses wiederum die Handlungs- und Erfahrungspraxis.

- Das **zweite Widerspruchspaar** ist vor allem, so Schmid (2010) durch die erkenntnistheoretische Lücke geprägt. Der „Erlebte Raum bildet dieses Paar gemeinsam mit dem konzipierten Raum auf Basis der phänomenologischen Perspektive. Unsicher ist dabei die Abgrenzung der Dimensionen zueinander, so impliziert der „Konzipierte Raum“ Konnotationen, die sich auf den „Gelebten Raum“ auswirken, aber in Summe nicht zur Gänze beschreiben lassen. Andererseits besteht die Lücke in der Abgrenzung (und hier wechselt Schmid von der phänomenologischen zur semiotischen Perspektive) zwischen „Räumen der Repräsentation“ und „Repräsentation des Raumes“. Unklar ist diesbezüglich nämlich in welchem Umfang Codes und Werte oder auch materielle Artefakte den Prozess der Neukonzeption prägen. (Schmid 2010, S. 322)

- Das **dritte Widerspruchspaar** bilden „räumliche Praxis“ und „Räume der Repräsentation“. Handlungspraxis und Alltagsroutine werden der Materialität von Räumen und der damit einhergehenden Symbolik verbunden. Auch hier bestehen Widerspruch und Zusammenhang zugleich. (Schmid 2010, S. 322 f.)

Abgeleitet von Lefebvre besteht ein unmittelbarer Auftrag die Dialektik, insbesondere zwischen der räumlichen Praxis sowie der Repräsentation des Raumes, zu untersuchen. Lefebvre versteht den Raum als historisches Produkt (Schmid 2010, S. 247). Der Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung wird im Rahmen dieser Arbeit als Produkt des gemeinsamen Produktionsprozesses zwischen der räumlich-konzeptionellen Ebene der Raumproduktion (Planer*innen, aber auch Politik

und Administration) sowie der alltäglichen Wahrnehmung und Handlungspraxis (Gesellschaft) gesehen, was den weiteren dialektischen Prozess normativ regelt. Der Masterplan bietet somit die Möglichkeit aus einem Teilprozess zukünftige mögliche räumliche sowie gesellschaftliche Produkte interpretativ abzuleiten. Die Auseinandersetzung mit der dialektischen Raumproduktion aus den beiden genannten Dimensionen, anhand eines (Teil-)Produktes des Prozesses, bietet darüber hinaus die Möglichkeit die erkenntnistheoretische Lücke zu sondieren und neues Wissen zu generieren.

Auch wenn Schmid Lefebvres Theorie der sozialen dialektischen Raumproduktion als unvollständig (auch in der Offenlegung seiner theoretischen Grundlagen) bezeichnet und Löw und Sturm Lefebvre sogar eine partielle Inkonsistenz attestiert (Löw und Sturm 2019a, S. 9), so zeigt sich doch in der Bezugnahme zur realen Praxis, für die der Masterplan steht, eine starke Relevanz seiner Ausfertigung. Diese Relevanz wird zusätzlich durch den historischen Schaffensprozess Lefebvres gestärkt. Das hier zugrundeliegende Werk „Production de l'espace“ (1974) folgt nämlich dem 1967 veröffentlichten Essay „Le droit à la ville“ („Recht auf Stadt“), ein Titel unter dem sich auch in Wien gegenwärtig Initiativen engagieren.

Anknüpfend an Lefebvre widmet sich Harvey der Raumproduktion im Zusammenspiel mit der Frage nach (räumlicher) Macht. Dazu halten Löw und Sturm fest, dass Harvey die Möglichkeit der Raumbeeinflussung als essenzielles Merkmal von Macht beschreibt (Löw und Sturm 2019a, S. 11). Raumkontrolle sei für Harvey die gleichzeitige Zusammenführung von Raum-, Zeit- und Geldeinsatz (ebd.). Besonders deutlich wird dies für Harvey in der geographischen Raumdefinition, welche die Raumeinteilung durch „Navigationslehre“ und „Kartographie“ zur Unterwerfung des Raumes zum Ziel hat (Harvey 1991, S. 155).

Nach Simmel und Lefebvre erhob - wie in der Einleitung zu diesem Kapitel beschrieben - Läßle das Thema Raum zu neuer Relevanz. In diesem Zusammenhang beschreibt er mit seinem „Essay über den Raum“ (Läßle 1991) ein weiteres Mal die Abkehr vom Behälterraum und eine damit verbundenen absolutistischen Perspektive.

Mit einem Bezug zu Perroux¹³ (1968, S.6) , der den Begriff des Behälterraumes als banale Raumauffassung bewertet, unterstreicht Läßle Lefebvres Aussage, dass jeder Raum ein sozialer sei. Besonders mit dem Zusammenfallen von „politischen, ökonomischen und menschlichen bzw. sozialen Räumen“ wird die geäußerte Banalität argumentiert. Dies könne nicht, so Läßle, einem Behälter, bspw. einem Nationalstaat, als materieller Inhalt zugeordnet werden, denn dies widerspräche dem globalwirtschaftlichen Kontext der gegenwärtigen Zeit (Läßle 1991, S. 189)¹⁴. Resümiert man die von Läßle beispielhaft angeführten Konzepte von physischen Räumen, dann lassen sie sich auf einen kleinen gemeinsamen Nenner zusammenführen: Raum wird im Kant'schen Sinn als a priori gegeben betrachtet und ist immer entkoppelt von gesellschaftsbezogenen Inhalten bzw. Prozessen: „Entkopplung der Konstitution des >>Raumes<< von den Funktions- und Entwicklungszusammenhang seines gesellschaftlichen >>Inhalts<<.“ (Läßle 1991, S. 191). Läßle sieht durch seine Ausführungen zu physischen Raumkonzepten die Notwendigkeit ein erweitertes Konzept zu formulieren. Dabei ist die Berücksichtigung gesellschaftlicher Kräfte und das Verständnis, dass das materiell-physische Raumsubstrat durch diese geformt, bzw. gestaltet wird (Läßle 1991, S. 195) und im Weiteren eine eigene Wirkung im Kontext der Nutzung entfaltet (Läßle 1991, S. 202 nach Löw 2001, S. 138) zentral. Daher benennt er seinen konzeptuellen Ansatz als „gesellschaftlicher Raum“ (Läßle 1991, S. 195). Ausgangspunkt des gesellschaftlichen Raumes bildet das Matrix-Raum Modell: Vier Komponenten bilden die Quadrantenstruktur des Matrix-Raumes (im Folgenden bereits nach veränderter Reihenfolge entsprechend Sturm (Sturm 2000)).

¹³Dieter Läßle zitiert Perroux aus dem französischen Werk „Les Espaces Économiques“. In Boudeville, J (Hrsg.): „L'Espce et les Poles de Coissance“. Paris PUF. S. 5-40, nach eigener Übersetzung

¹⁴Behälterräume im Sinne von Nationalstaaten funktionieren nicht, da globale Ereignisse und Akteur*innen immer Einfluss nehmen.

1. Materiell-phisches Substrat; Biosphären-Totalität:

Das Materiell-phisches Substrat stellt die materiell-gegenwärtige Form des historischen Vergesellschaftungsprozesses dar. In der Definition nach Läßle setzt sich dieses Substrat aus „menschlichen, vielfach ortsgebundenen Artefakten, den materiellen Nutzungsstrukturen der gesellschaftlich angeeigneten überformten Natur sowie der körperlich-räumlichen Leiblichkeit“ zusammen. Den Kontext dieser Konstellation bildet die Biosphären-Totalität.¹⁵ (Läßle 1991, S. 196).

2. Institutionelles und normatives Regelungssystem:

Es ist der vermittelnde Teil zwischen materiellem Substrat des gesellschaftlichen Raumes und der räumlichen Praxis. Er regelt auf Basis normativer Werke und festgeschriebener gesellschaftlicher Normen den „Umgang mit den raumstrukturierenden Artefakten (z.B. Arbeitsstätten, Behausungen, Verkehrswege, Kommunikationssysteme, etc.)“ (Läßle 1991, S. 196 f.).

3. Gesellschaftliche Interaktions- und Handlungsstrukturen:

Dieser Aspekt beschreibt die gesellschaftliche Praxis, also die Interaktions- und Handlungsstrukturen der Menschen, welche mittels Produktion, Aneignung und Nutzung mit dem materiellen Raums substrat befasst sind. Läßle verweist in diesem Zusammenhang auf ortsspezifische Klassen- und Machtverhältnisse. (Läßle 1991, S. 196 f.) (ebd.) Diese werden besonders bei der nachfolgenden Betrachtung seiner dreidimensionalen Betrachtung von Räumen (mikro, meso, makro) relevant.

4. Zeichen-, Symbol- und Repräsentationssystem:

Raumstrukturierende Artefakte sind durch ihre Eigenschaft als „Symbol- und Zeichenträger“ kognitiv detektierbar. Daraus lässt sich eine soziale Funktion ableiten. Da Artefakte auch immer Produkt sozialen Handelns sind, repräsentieren sie auch die gegenwärtigen sozialen Verhältnisse. Sie sind quasi eine Art Gebrauchsanweisung des Raumes, basierend auf gesellschaftlich ausgehandelten Normen und Werten. Läßle verweist in diesem Zusammenhang auf Halbwachs (1985, S. 128), der das materielle Substrat als „kollektives Gedächtnis“ beschreibt (Läßle 1991, S. 197).

Das Modell wird durch Läßle in seinem Essay nicht weiter ausgeführt. So bezieht er in die Darstellung seiner Überlegungen den Prozess der Syntheseleistung nicht ein (Löw 2001, S. 139). Folglich scheint sein Konzept nur als simples Tortendiagramm abbildbar. Ganz besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang die Formulierung von Sturm, die resümiert, dass Läßle mit seinem Modell die unzulässigen administrativen und künstlichen Abgrenzungen aufzeigt und so verdeutlicht, dass diese letzten Endes einen Planungsprozess nur auf Teilbereiche ausrichten (Sturm 2000, S. 181). Zusätzlich zur Quadrantenstruktur integriert sie einen Raum-Zeit Zyklus, der die gegenseitige Bedingungen betont (Sturm 2000, S. 199) und explizit Grenzziehungen vermeidet. Hierbei wird die schon damals durch Lefebvres tripolare Dialektik benannten Wechselwirkungen im Prozess der Raumkonstitution unterstrichen und die Überlegungen auf Läßles Quadrantenstruktur übertragen. Sturm überwindet so die aus ihrer Sicht nicht zulässigen administrativen und künstlichen Abgrenzungen (Sturm 2000, S. 181).

Mit dem Konzept des gesellschaftlichen Raumes werden bisherige Konzepte um die Raum-Zeit Relation erweitert, welche zwar schon beiläufig erwähnt aber nicht grundlegend verwebt wurde. Mit der zeitlichen Abbildung in Form einer Spirale soll der historische Prozess abgebildet werden, der in seiner fortlaufenden Praxis beliebig viele Ebenen aufschichten kann (Sturm 2000, S. 200). Damit wird das Defizit des Konzepts von Läßle überwunden, welches die natürlichen Grundlagen unberücksichtigt lässt (Sturm 2000, S. 181). Durch die zyklische Darstellung scheint auch der historische Kontext klar: Es muss einen Ausgangspunkt gegeben haben und das kann aus

¹⁵Mit Biosphären-Totalität meint Läßle die Gesamtheit der Erdzonen, die von Lebewesen belebt werden.

anthropologischer Sicht nur ein gänzlich natürlicher gewesen sein.

Im Gegensatz zum Modell von Sturm, sollen in dieser Arbeit die Titel der Quadranten, im Sinne Läpples, bestehen bleiben. Das erhöht das allgemeine Verständnis und ermöglicht es an vorhergegangene Konzepte auch sprachlich anzuknüpfen.

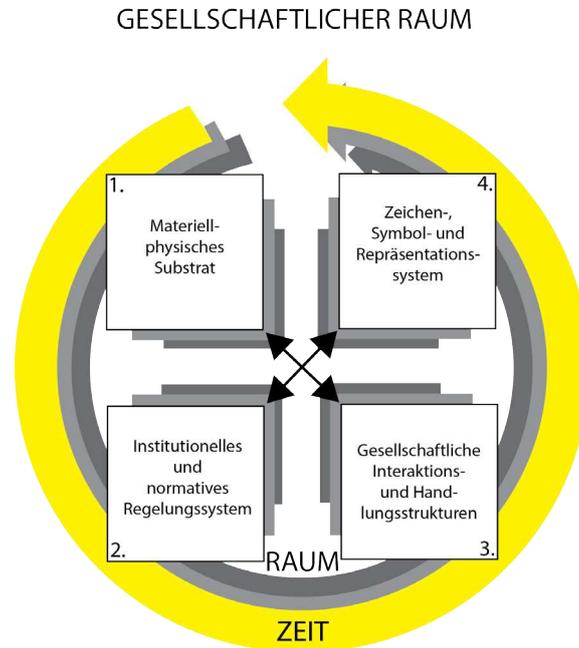


Abbildung 10:
Eigene Darstellung der
Quadrantenstruktur nach
Sturm (2000)

Die vier Quadranten sind Ausdruck eigener Facetten natürlicher und gesellschaftlicher Raumvorstellungen. Raum kann nur durch die Wirksamkeit aller vier Quadranten und ihrer jeweiligen Facette konstituiert werden. Die jeweilige Eigenständigkeit erlaubt jedoch im Rahmen der Wechselbeziehungen eine divergierende Gewichtung. Dies ist, so Sturm (2000, S. 199), vor allem für das Beschreiben des Erkenntnisinteresses notwendig. Zur Unterstreichung der Wechselwirkungen beschreibt Sturm diese in Wirkungspaaren, die diagonal wirken. So spiegelt sich die Wirkung des normativen Regulierungssystems in den Raumsymbolen der Wirklichkeit wieder (Sturm 2000, S. 198). Die gesellschaftlichen Interaktions- und Handlungsstrukturen verbinden dieses Paar entlang des Raum-Zeit-Zyklus.

Die Fragestellung dieser Arbeit kann im zweiten und dritten Quadranten verortet werden, da der Masterplan als institutionelles und regelndes Instrument gesellschaftliche Interaktions- und Handlungsstrukturen beeinflusst.

Die im Folgenden dargelegten drei Dimensionen von Läpple helfen im planerischen Kontext ein Bewusstsein für die Gleichzeitigkeit von Prozessen auf mehreren Ebenen zu schaffen. Auch wird dadurch deutlich, wie weitreichend Wirkungen im gegenwärtigen globalen Gefüge sein können.

1. Der Mikro Raum beschreibt die subjektnahe Räumlichkeit. Hier sind die subjektiven Raumerfahrungen zentral. In Wechselbeziehung der einzelnen oben genannten Quadranten erfährt der Mensch Gebrauchsanweisungen und interpretiert diese. Distanz oder Nähe kommen im Rahmen dieser Wechselbeziehungen zum tragen (Läpple 1991, S. 197 f.),

¹⁶Anmerkung durch den Autor: Kommunikationsprozesse, insbesondere informeller Natur, scheinen in der heutigen Zeit häufig online abzulaufen. Die digitale Distanzüberwindung findet daher hier auch Erwähnung, obwohl der Masterplan nicht im weiteren Sinne die digitale Teilhabe zum Inhalt hat.

2. Im Raumniveau des **Meso**-Raumes liegt die Analyseebene lokaler Strukturen und Netzwerke. Die sozialen Verhältnisse sind durch die raumstrukturierenden Artefakte repräsentiert (Läpple 1991, S. 198). Läpple beschreibt diese Ebene auch beispielhaft als Stadt, als „Schnitt- und Knotenpunkt“ aller Ebenen sowie räumlich lokaler Netzwerke.

3. Die Ebene des **Makro**-Raumes wird durch Läpple als globales „kapitalistisches Weltsystem“ oder als „nationalstaatlich verfasste Gesellschaft“ definiert. Beiden Auslegungen folgen dem Prinzip der hierarchisch strukturierenden Elemente (Läpple 1991, S. 198).

Die Ebene des Meso-Raumes unterscheidet Lämples Konzept von anderen: Ein übergeordnetes System, das im Sinne einer Hierarchie top down wirkt. Das wird besonders im Kontext des von ihm beschriebenen Produktionsprozesses deutlich. Im Hinblick auf den Quadranten des institutionell normativen Regelungssystem legt er dar, dass die nationalstaatliche Ebene kein Container mehr sein kann. In Betrachtung des Masterplanes wird der Meso-Ebene in dieser Arbeit keine eingehende Auseinandersetzung zuteil. Die Ebene verdeutlicht aber, dass weder die Stadt Wien, noch der Masterplan als Instrument eine abgeschlossene Einheit bzw. einen abgeschlossenen Wirkungsraum darstellen. In Bezug auf das oben gezeigte Raum-Zeit-Modell von Sturm (2000) bedeutet dies, dass auch der Zyklus entsprechend vielschichtigen Einflüssen unterliegen kann.

Löw schließt an die von Lefebvre, Läpple und Sturm beschriebene Prozesshaftigkeit an. Raum und Zeit kann, sobald beides im konstitutiven Kontext gedacht wird, nicht unabhängig vom Menschen sein (Löw 2001, S. 9). Diese klare Positionierung zu Beginn ihres Buches „Raumsoziologie“ führt sie in Folge aus, auch unter dem Verweis auf Läpple (Löw 2001, S. 9) und Nissen (Löw 2001, S. 10), dass der bisher gängigen Raumbindheit eine neue relativistische Auseinandersetzung mit Raum entgegensteht. Absoluter, territorial gedachter Raum, ist nach Löw im Begriff der Auflösung. Digitaler Wandel und fortschreitende Möglichkeiten der Distanzüberwindung machen diese Form der räumlichen Betrachtung unzeitgemäß.¹⁶ Raum im eigentlichen Sinne bleibt und wird zum Substrat der in ihm stattfindenden gesellschaftlichen Prozesse (Löw 2001, S. 11), die materielle Welt und soziale Prozesse in Form von Komponenten vereint (Löw 2001, S. 15). Damit schließt sie an Lefebvre, Läpple und Sturm an, welche die Wechselbeziehungen der einzelnen Dimensionen thematisieren. In Folge existieren nach Löw eine Vielzahl an koexistierenden individuellen Inseln, welche durch Überschneidungen und Verknüpfungen zu einem spezifischen Raum verbunden und mittels Informations- und Kommunikationstechnologien verräumlicht werden (Löw 2001, S. 131). Damit geht die Überlegung einher, dass Raum einem „fließenden Netzwerk“ gleich kommt (Löw 2001, S. 266).

und durch die Koexistenz der Inseln heterogene soziale Gruppen und Räume an einem Ort zusammentreffen können. Löw meint damit die Gleichzeitigkeit gruppenspezifischer Raumproduktion (Löw 2001, S. 62), welche zu einem variablen Zeitpunkt und variabler Dauer an einem Ort stattfinden kann. Der Gleichzeitigkeit innewohnend ist in diesem Zusammenhang auch der Ablauf von Spacing und Syntheseleistung. Beides kann simultan geschehen (Löw 2001, S. 159). Ein Beispiel für die Gleichzeitigkeit von Räumen beschreibt Ecarius (1997, S. 35 ff.), in dem sie auf altersspezifische Sozialräume eingeht und erklärt, dass jedes Individuum im Verlauf des Lebens eine Vielzahl verschiedener Räume durchläuft. Deutlich wird dadurch, dass allein aus demographischer Sicht im Moment der jeweiligen Betrachtung diverse koexistierende Räume vorliegen – in Anlehnung an Bourdieu: kindlicher, jugendlicher, postadoleszenter, erwachsener und alter (Sozial-)Raum (Ecarius 1997, S. 36 f.).

¹⁷Mit der textlichen Darstellung „(An)Ordnung“ bildet Löw die Dimension des Handelns sowie die Ordnung - Produkt gesellschaftlicher Strukturen - ab. (Löw 2001, S. 131) Menschen betreiben in diesem Sinne aktive Anordnung, während sie sogleich Teil dieser sind und den damit verbundenen gesellschaftlichen Vorgaben unterliegen.

Löw definiert weite Räume als „(An)Ordnung“¹⁷ von Lebewesen und sozialen Gütern an Orten“ (vgl. Löw 2001a, zitiert nach Löw und Sturm 2019, S. 15). Die Konstruktion des Raumes erfolgt so von Innen nach Außen, bedingt durch Tätigkeiten, Menschen und Institutionen, Normen und Werte, entsteht die räumliche Dynamik, Vielfalt, Prozesshaftigkeit, Konstitution und Struktur (ebd.). Letztere sind nach Löw erst verräumlicht, wenn sie in Regeln festgeschrieben und ressourcentechnisch abgesichert sind. Die (An)Ordnung unterliegt somit bis zur Verräumlichung einem kontinuierlichen Wandel. Raum konstituiert sich somit auch in der Zeit (Löw 2001, S. 131). Weiters wird nach Löw in politische, ökonomische, rechtliche sowie zeitliche Strukturen unterschieden. Erst gemeinsam bilden diese die gesellschaftliche Struktur. Daraus leitet Löw ab, dass Raum als Ganzes niemals empirisch erhebbbar ist, sondern nur ein der jeweiliger Teil des Raumes (Löw 2001, S. 131).

Raum konstituiert sich somit für Löw durch die (An)Ordnung, von ihr auch Spacing genannt sowie durch die verknüpfende Syntheseleistung die Räume und soziale Güter über Prozesse der Wahrnehmung, Vorstellung und Erinnerung mit einander in Verbindung setzt (Löw 2001, S. 159).

Löw benennt in ihrem Konzept Punkte, die für die weitere Arbeit entscheidend sind: Zum einen beschreibt sie die Ordnung als Abbild gesellschaftlicher Strukturen, zum anderen formuliert sie, dass Konstitution und Struktur erst durch die rechtliche Festschreibung und ressourcentechnische Absicherung verräumlicht werden. Damit wird klargestellt, dass räumliche Konstitution durch gegenwärtige gesellschaftliche Strukturen und der damit verbundenen Machtverteilung beeinflusst wird.

Rechtliche Festschreibungen und die Bereitstellung von Ressourcen setzen Macht voraus, sei diese legislativ oder durch kapitalistische Güter. Löw (1997) spitzt die aktuelle Diskussion zu, indem sie auf die kaum berücksichtigte Verteilungskämpfe um Raum zwischen den Geschlechtern hinweist. Damit unterstreicht Löw die Notwendigkeit eines adäquaten Raumkonzeptes, welches zur Klärung sozialer Prozesse beiträgt und eine nicht hierarchische Entwicklung fördert (Sturm 2000, S. 142).

Christmann (Christmann 2016) schließt an bisherige Raumkonzepte an. Ihre „kommunikative Konstruktion von Räumen“ versucht den bloßen (dialektischen) Prozess der Raumproduktion zu überwinden. Der kommunikative Akt ist für Christmann dabei mehr als ein konstitutives Mittel. Er ist Basis des Raumes und Knotenpunkt der Raumproduktion und -reproduktion. So beginnen Christmanns Ausführungen mit der Annahme, dass gesellschaftliche Räume stets einer intersubjektiven Kommunikation bedürfen, um Wirklichkeit zu erlangen (Christmann 2016, S. 7). Dies ist umso relevanter, je heterogener sich Gesellschaften zusammensetzen (ebd.). So resümiert sie unter anderem, dass in der gegenwärtigen theoretischen Auseinandersetzung Raum nicht mehr „das Soziale“ prägt sondern „das Soziale“ „den Raum“ (Christmann 2016, S. 9). Essenziell sind nach Christmann dabei soziale Subjekte und ihre Strukturen als treibende Kräfte des Konstitutionsprozesses. Ihr Konzept der „kommunikativen Raum(re)konstruktion“ ist somit als Weiterentwicklung des bisherigen kommunikativen Konstruktivismus zusehen. Damit geht eine modifizierte Bedeutungszuweisung bisheriger relationaler Raumkonzepte einher, explizit dem Löw'schen (Christmann 2016, S. 20). Diese beschreibt beispielsweise Kommunikation als mögliche zusätzlich stattfindende Interaktion während des Prozesses der Syntheseleistung bzw. des Spacings (Christmann 2016, S. 19). In diesem Zusammenhang sei auch die durch Löw formulierte Gleichzeitigkeit individueller subjektiver Raumproduktion genannt, durch die Räume koexistieren können. Diese werden somit für andere Akteur*innen erst durch einen kommunikativen Akt zur Wirklichkeit. Umso heterogener die Gesellschaft, desto unvorstellbarer scheinen mögliche koexistenzielle Räume. Der Akt der Kommunikation macht also andere Akteur*innen erst auf diesen aufmerksam. Dies scheint im Kontext einer allgemeinen Verständigung oder einer plötzlich auftretenden Überschneidung, beispielsweise in Form eines Nutzungskonfliktes möglich. Christmann teilt ihren Ansatz der Produktion dynamischer Räume in zwei prozessuale Schritte. In

¹⁸Kulturräume nach Christmann besitzen keine spezifische Maßstabebene. So werden von ihr verschiedene Beispiele genannt: Straßenzug, Quartier sowie Dorf oder Stadt (Christmann 2016, S. 102).

einem ersten knüpft sie unmittelbar an bestehende Konzepte an. In diesem stellt sie das gemeinsame kommunikative Erinnern in den Mittelpunkt, an dessen Ende das Produkt des Kulturräumens¹⁸ steht. Gleichzeitig wirft sie die Frage nach dem Entstehungsprozess gemeinsamen Raumwissens durch intersubjektive Interaktionen auf (Christmann 2016, S. 19).

In einem zweiten Schritt widmet sie sich der kommunikativen Raumrekonstruktion, also wie Räume verändert und erneuert werden (Christmann 2016, S. 90). Die Modifikationsbestrebungen fußen laut Christmann (2016, S. 19) auf individuelle Raumvorstellungen, die vom Ist-Zustand abweichen. Dabei gibt die Begründung der abweichenden Vorstellungen Aufschluss über den Erneuerungsanlass, also mögliche Konflikte oder auch veraltete Ideale/Raumkonstruktionen. Die Verwirklichung findet im Zusammenspiel diverser unterschiedlicher Akteur*innen statt. Zu unterstreichen ist in diesem Zusammenhang die konkrete Auseinandersetzung mit den am Prozess beteiligten Akteur*innen, ihren Rollen bzw. ihrem institutionellen Kontext. Akteur*innennetzwerke und Machtstrukturen lassen sich dadurch möglicherweise erkennen.

Beide Prozessschritte der Raumrekonstruktion verlaufen im Zusammenspiel von vier Dimensionen: 1. Kommunikation, 2. Handeln, 3. Wissen und 4. Materialität. Weiters betrachtet Christmann in ihrem Ansatz (Re)Produktionsprozesse im Hinblick auf Prozessualität und Relationalität (Christmann 2016, S. 90). Beispielhaft wird dies in ihrer Beschreibung, in der sie den ersten Prozessschritt der Raumproduktion zusätzlich in drei Schritte gliedert (Christmann 2016, S. 96 ff.):

1. Raumbezogenes Handeln und Deuten von Subjekten: Damit meint Christmann, dass Raum durch Subjekte individuell durch Wahrnehmung, Bezugssetzung von und zu anderen Subjekten, Bedeutungszuweisung sowie der verknüpfenden Syntheseleistung konstituiert wird, in Anlehnung an das Konzept von Löw (Christmann 2016, S. 97 f.).

2. Kommunikative Herstellung intersubjektiver Raumkonstruktionen und deren Objektivierung im Sozialen Zusammenhang: Intersubjektive Wirklichkeitsdeutung, mittels „dichtem Kommunikationsgeflechts“. Deutungen und Handlungen werden intersubjektiv beobachtet, akkordiert und durch gemeinsame Handlungen und Wirklichkeitsdeutungen zu gesellschaftlichem Wissen verarbeitet, bzw. objektiviert. Die Etablierung einer gemeinsamen Handlungsroutine und/oder einer „materialen“ Raumbildung sind für Christmann diesbezüglich beispielhaft (Christmann 2016, S. 98 f.). In Anlehnung an Läßle verweist sie auch auf die daran anknüpfende „Verräumlichung durch ein institutionalisiertes und normatives Regulationssystem“ (ebd.).

3. Kommunikative Herausbildung eines Kulturräumens: Kommunikative Praktiken des Erinnerns, Diskurse und Dispositive: In diesem Schritt werden durch gemeinsame kommunikative Praktiken des Erinnerns materielle und immaterielle Raumkonstrukte herausgebildet (Christmann 2016, S. 100). Christmann zielt damit auf Praktiken ab, die beobachtend und bewertend sind. Damit meint sie Beobachtungen sich verändernder räumlicher Gestalt sowie sich entwickelnde gesellschaftliche Werte (durch sie explizit benannt: „Brauchtümer“). Herausbildungen dieses erinnernden Prozesses sind nach Christmann beispielsweise Denkmäler, Geschichten und Erzählungen oder auch Fotografien. Da diese Praktiken auch mit Erinnerungen an „Handlungsweisen“ und „Gewohnheiten“ in Verbindung stehen (Christmann 2016, S. 100), formuliert Christmann mit diesem Teilschritt des ersten Aktes bereits die Basis für den 2. Schritt der Raumrekonstruktion.

Auf den intersubjektiven Herstellungsprozess von Kulturräumen baut Christmann in Form ihres zweiten Prozessschrittes auf. Dieser trägt den sich permanent verändernden Umweltfaktoren Rechnung, vor deren Kontext eine Modifizierung oder Neukonstruktion von Räumen notwendig ist. Das trifft nach Christmann auch zu, wenn vorhandene Strukturen bereits „hochgradig institutionalisiert“ sind (Christmann 2016, S. 101). Konkrete Beispiele benennt sie in diesem Zusammenhang auch: Gesellschaftlicher Wandel durch eine veränderte Demographie, Wirtschaft

oder auch einen neuen Stand der Technik werden von Christmann als Katalysatoren einer ständigen Modifizierungs- und Erneuerungsdynamik beschrieben (Christmann 2016, S. 101). Weiters nennt sie auch sich ändernde „Umwelt- und Klimabedingungen“, „Lebensstile“ und „Gewohnheiten“ sowie „soziale Problemlagen“ und krisenähnliche Situationen (Christmann 2016, S. 101). In diesem Zusammenhang scheint es auch nachvollziehbar, dass sie in einem zweiten Prozessschritt den Fokus auf eine ausdifferenzierte Betrachtung gesellschaftlicher Prozesse legt (Christmann 2016, S. 103). So unterscheidet sie im Kontext der „Räumlichen Transformation als kommunikative Raumrekonstruktion“ in:

1. Einzelakteure und Akteursgruppen: Christmann ordnet den Einzelakteur*innen ein vergleichsweise hohes Maß an potenziell divergierenden individuellen Deutungen und Modifikationen hinsichtlich etablierter Handlungsweisen zu. Mitunter besteht laut Christmann die Möglichkeit des „Bruchs“ (Christmann 2016, S. 103) gegenüber objektiverer, institutionalisierter und legitimierter Kulturräume. Für Akteur*innen und/oder Akteur*innengruppen ist ihr spezifisch modifizierter oder neugebildeter Raum dann in Folge möglicherweise bereits koexistierende Wirklichkeit (Christmann 2016, S. 104). Diese kann mitunter in einem diametralen Gegensatz zum etablierten Kulturraum stehen. In Erinnerung gerufen sei an dieser Stelle die Gleichzeitigkeit von Räumen. Im Unterschied zu Löw unterstreicht Christmann hier jedoch die Relationalität von Wissenskonstrukten, welche durch Bedeutungszuweisungen neue bzw. vom bisher Etablierten, abweichende räumliche Handlungen nach sich ziehen können. In der örtlich zusammenkommenden Gleichzeitigkeit sind Konflikte, wiederum in Bezug auf Löw, durch unterschiedliche (An) Ordnungsvorstellungen möglich (Christmann 2016, S. 104).

2. Netzwerke und Governance-Arrangements: Mit Netzwerken meint Christmann organisierte Zusammenschlüsse von Akteur*innen in Form von Akteur*innengruppen, welche in „regelmäßiger sozialer Beziehung“ zu einander stehen. Dabei kann es sich um Gruppen zivilgesellschaftlicher Akteur*innen oder um gewählte Vertreter*innen handeln (Christmann 2016, S. 105). Netzwerke charakterisiert Christmann mit einer Regelmäßigkeit gemeinsamer „Handlungs- und Kommunikationsbeziehungen“. Das bedeutet, dass mittels wiederkehrend geregelter Treffen divergierende „Handlungen“ und „Deutungen“ der verschiedenen teilnehmenden Gruppen zum Ziel neuer gemeinsamer „Handlungen“ und „Deutungen“ ausgetauscht und erarbeitet werden. Dabei betont Christmann die Möglichkeit voneinander abweichender Positionen innerhalb einer gemeinsamen Raumrekonstruktion (Christmann 2016, S. 105 f.). Die Möglichkeit heterogener Handlungen und Deutungen in einer gemeinsamen Rekonstruktion zu vereinen scheint somit nicht durch die Nähe einzelner gruppenspezifischer Positionen zueinander sondern durch ihre Kompatibilität miteinander bestimmt.

Schwieriger gestaltet sich, so Christmann, die Konstitution einer gemeinsamen Raumrekonstruktion, wenn die beteiligten Akteur*innengruppen verschiedener „Funktionsbereiche“ zugehörig sind. Als entsprechende Bereiche benennt sie Politik, Verwaltung, Planung, Wirtschaft sowie Zivilgesellschaft. Dadurch ausgelöste spezifische Handlungsweisen, Kommunikations- und Wissensstrukturen, Rollenzuschreibungen sowie ein individueller Wissenskontext, Problemdefinition und –bezug, aber auch Aufgabenverständnis und Handlungsgewohnheiten können je nach Funktionsbereich voneinander abweichen. (Christmann 2016, S. 105 f.). Diese Governance-Arrangements stellen eine komplexe Struktur dar, welche jedoch oftmals gezielt gewählt werden, um eine reflektierte und gemeinsame Raumtransformation zu verfolgen. Die etablierte Regelmäßigkeit von Handlungen und Kommunikation sind dabei den beschriebenen Netzwerken ähnlich (Christmann 2016, S. 105 f.). Christmann sieht die Schwierigkeiten einer solchen Komplexität insbesondere in strukturellen Mängeln, beispielsweise hinsichtlich mangelnder zeitlicher Ausstattung oder einer zu geringen Kommunikationsdichte.

Auch ein Machtgefälle, bedingt durch unterschiedliche Ressourcenausstattung und Rollenzuweisung kann ein Scheitern verursachen. Christmann merkt diesbezüglich an: „Aufgrund von gesellschaftlich festgelegten institutionellen Regelungen haben politische und administrative Akteure Kraft ihres Amtes eine formal-legitimierte Entscheidungsmacht (Christmann 2016, S. 108)“. Als beispielhafter Vergleich sei an dieser Stelle der Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung erwähnt. Diesbezüglich ist zudem auf die von Selle und Arnstein formulierten Ebenen der Beteiligung zu verweisen, weil diese im unmittelbaren Zusammenhang mit der von Christmann beschriebenen Entscheidungsmacht stehen.

Wie bereits erwähnt sind Akteur*innenbeziehungen, Netzwerke und Governance-Arrangements auch im Zeit-Raum Gefüge zu betrachten. Eine ständige Dynamik ermöglicht die Gleichzeitigkeit von Räumen, die akteursgruppeninterne Transformation von Räumen sowie auch den Wechsel von Akteur*innengruppen durch einzelne Akteur*innen. Auch eine Zugehörigkeit Einzelner zu mehreren Gruppen ist möglich. Überschneiden sich Raum, Zeit und Verwirklichungsbestrebung unterschiedlicher sozialer Gruppen, sind Konflikte, bedingt durch die Konkurrenz im und um Raum, unausweichlich. (Christmann 2016, S. 109).

3. Öffentliche und (mediale) Diskurse: Christmann (2016, S. 109 f.) unterscheidet hier zunächst in „Binnenöffentlichkeit“ innerhalb von Akteursgruppen, Netzwerken und Governance-Arrangements sowie Öffentlichkeit (im Sinne einer breiten Öffentlichkeit). Die interne Öffentlichkeit ist Teil gemeinsamer Prozesse, wie in 1. und 2. beschrieben. Die breite Öffentlichkeit dient als Podium für den Raumdiskurs. Akteursgruppen, Netzwerke und Governance-Arrangements versuchen in ihrer Außenkommunikation um Zustimmung für ihre modifizierte bzw. neue Deutungsweise zu werben. Mit dem Ziel der Raumtransformation in ihrem Sinn konkurrieren sie mitunter mit anderen Gruppen. Das öffentliche Austragen von Diskursen und Konflikten ist die Konsequenz von Raumkonkurrenz (Christmann 2016, S. 111). Darüber hinaus scheinen auch öffentlich ausgetragene Konflikte denkbar, welche aus inneren Machtkämpfen und Meinungsdivergenzen nach außen getragen werden können. Das negative Potenzial der komplexen Governance-Arrangements wird in diesem Zusammenhang besonders deutlich. Praktisch bedeutet eine Externalisierung eines inneren Konfliktes schlechtesten Falls den Machtverlust einer Gruppe, eines/ einer (politischen) Akteur*in bzw. auch das Scheitern eines Planungsvorhabens. Es wird deutlich, dass gesellschaftliche und räumliche Erneuerung untrennbar sind. Beteiligung im Planungskontext bedeutet somit auch Diskurse um differenzielle und gruppenspezifische Deutungsweisen und Modifikations- bzw. Erneuerungsbestrebungen zu ermöglichen. Eine partizipative Planung stellt also eine raumbezogene Übung gesellschaftlicher Erneuerung dar.

Die Definition des Raumes als theoretische Grundlage dieser Arbeit

Die zitierten Raumkonzepte zeigen einen Schwerpunkt: Raum ist ein relationales Konstrukt, welches nicht unabhängig von den beinhalteten Subjekten existieren kann. Auf dieser Grundlage bauen die Konzepte von Lefebvre, Läßle, Sturm, Löw und Christmann auf. Sie unterscheiden sich, widersprechen sich dabei jedoch nicht. Mal mehr, mal weniger stark aufeinander beziehend wird der Raumbegriff, entsprechend des jeweiligen zeitlichen und gesellschaftlichen Kontextes, fortwährend modifiziert und weiterentwickelt. Es wird deutlich, dass der Raumbegriff ähnlich wie Raum selbst kein starres Konstrukt bzw. keine endgültige Definition ist. Das Verständnis von Raum ist daher in dieser Arbeit ein Spezifisches, auch wenn es per Definition auf bereits vorhandene Begriffsauseinandersetzungen fußt.

Raum wird in dieser Arbeit als Produkt eines intersubjektiven Prozesses verstanden. Kommunikation ist in diesem Sinne verbale, wie auch nonverbale, Grundlage dieser andauernden Interaktion. Anfang und Ende dieser prozessualen Interaktion scheinen kaum ermittelbar, wenn diese außerhalb eines Governance-Arrangements liegen. Daher wird sich in prozessualer Hinsicht vor allem auf Sturm und ihr Modell gesellschaftlicher Räume bezogen. Somit erfolgt der kommunikative Prozess der räumlichen Konstruktion in sich überlagernden Zyklen. Diese Zyklen können, gemäß der Gleichzeitigkeit von Räumen nach Löw simultan ablaufen und dabei koexistieren oder in Konkurrenz zu einander verlaufen. Dadurch wird der Produktionsprozess nicht nur durch eine räumliche sondern auch eine zeitliche Konkurrenz der Akteur*innen bzw. Akteur*innengruppen und Netzwerke geprägt. Diese Konkurrenz kann sich gegenseitig beschleunigend oder verzögernd auswirken.

GESELLSCHAFTLICHER RAUM

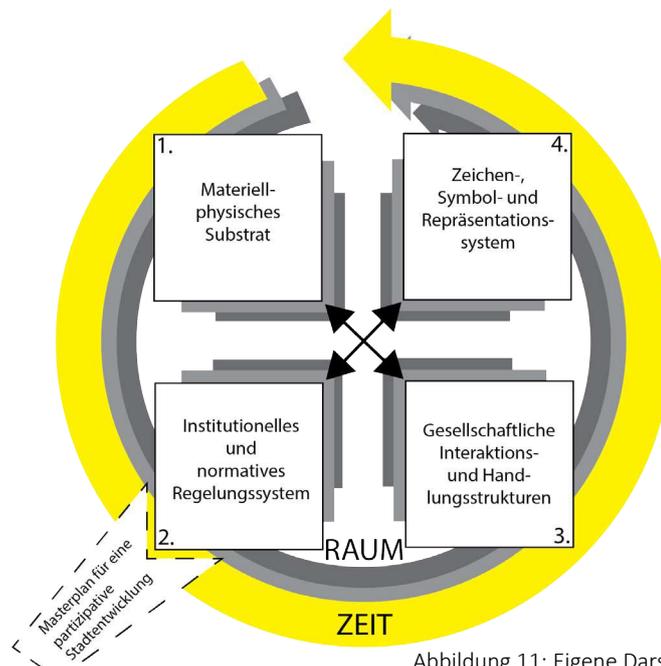


Abbildung 11: Eigene Darstellung der Verortung des Masterplanes in der Quadrantenstruktur nach Sturm (2000)

Der Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung stellt nach dessen eigener Formulierung einen nunmehr gültigen Leitfaden zur gemeinschaftlichen Raumproduktion mit anschließender Verräumlichung dar. In Anlehnung an Christmann ist der Entstehungsprozess einschließlich Autor*innen-, und Co-Autor*innenschaft im Sinne eines Governance-Arrangements zu beleuchten. Dabei wird der Konstitutionsprozess nachgezeichnet, um Christmanns Aussage der erschwerenden Komplexität zu berücksichtigen. Es ist möglich, dass im kommunikativen Konstitutionsprozess Antworten auf die thesenbezogenen Arbeitsfragen liegen. Hier ist auch im Löw'schen Sinn anzuschließen und die Machtverteilung im Rahmen der Raumkonstitution zu beleuchten.

Durch den weisenden Charakter und der damit verbundenen Machtverteilung ist zu hinterfragen, inwiefern der Masterplan den nachfolgenden Teil des Zyklus nach Sturm beeinflusst, also inwieweit der Masterplan als institutionelles und regulierendes Instrument gesellschaftliche Interaktions- und Handlungsstrukturen fördert oder hemmt und in dessen Folge Auswirkungen auf das Zeichen, Symbol und Repräsentationssystem hat. Raum als Produkt bzw. Teil eines immanenten zyklischen Prozesses steht somit im direkten Zusammenhang mit den am Prozess beteiligten Menschen. Die Betrachtung eines Instrumentes, welches Gesellschaftliche Teilhabe regelt, ist somit nicht nur im Kontext von Demokratie oder Partizipation relevant, sondern auch in Bezug auf Raum.

Stadt

Der Begriff Stadt bezeichnet eine spezifische räumliche Ausprägung. Da es sich beim Masterplan um ein Instrument mit städtischer Regelungsweite handelt, knüpft das Kapitel an das Vorhergehende an und zeigt die sich aus der Besonderheit des Städtischen ergebenden Wirkungen auf, welche für die nachfolgende Analyse von Relevanz sind.

Als räumliche Ausprägung stellt Stadt eine Art Knotenpunkt dar, an dem sich geistiges als auch materielles Kapital und Potenzial bündeln (Schäfers 2006, S. 13). Stadtraum ist somit aus soziologischer Perspektive eine räumliche Ausprägung, welche in ihrer geographischen Ausbreitung groß und ihrer baulichen Struktur dicht ist sowie dauerhaft besiedelt. Belebt wird diese durch gesellschaftlich heterogene Individuen (Schäfers 2006, S. 85).

Die Bündelung von Faktoren (Partizipationsinteresse und die Vielzahl gesellschaftlich heterogener Individuen in einem dichten räumlichen Verhältnis) zieht ein potenziell breitgefächertes Spannungsverhältnis zwischen Individuen und ihren individuellen Modifikationsbestrebungen nach sich. Schäfers formuliert dazu:

„Je größer über dies die Anzahl der an einem Interaktionsprozess beteiligten Individuen ist, desto größer ist auch die potentielle Verschiedenartigkeit unter ihnen. Es ist deshalb anzunehmen, dass sich die persönlichen Merkmale, die Tätigkeiten, das kulturelle Leben und die Ideen der Mitglieder einer urbanen Gemeinschaft zwischen extremeren Polen bewegen“
(Schäfers 2006, S. 85)

Im Rückbezug auf das vorhergehende Raum-Kapitel lässt sich somit vermuten, dass im städtischen Kontext die Anzahl der parallel existierenden Orte im Raum besonders hoch ist. Daraus resultiert eine gesteigerte Zahl sich potenziell überlappender Nutzungsansprüche. Gleichzeitig wächst ebenfalls das Konfliktpotential hinsichtlich heterogener und miteinander nicht zu vereinbarender individueller Modifikationsbestrebungen. Befriedete Lebensverhältnisse können somit laut Schäfers nur in Abhängigkeit von anderen Akteur*innen geschaffen werden (Schäfers 2006, S. 85). Schäfers schreibt dazu weiter, dass mit steigender Anzahl divergierender Einstellungen eine Depersonalisierung einsetzt. Diese resultiert auch aus städtischen Nivellierungsbestrebungen. Zwangsläufig stellt sich im Kontext dieser Arbeit und dem damit einhergehenden Erkenntnisinteresses die Frage: Was bedeutet der städtische Raum für ein regelndes Instrument wie den Masterplan? Ein Zitat von Schäfers skizziert diesbezüglich den Rahmen:

„Mögen die Kontakte mit dem Gegenüber noch so hautnah sein, sie sind dennoch unpersönlich, oberflächlich, transitorisch und segmentär.“ (Schäfers 2006, S. 85)

Stadt als Kontext von partizipativen Prozessen bedeutet also ein Spannungsfeld aus Gegensätzlichkeit und gegenseitigen Unverständnis. Städtischer Raum bedeutet somit nicht persönliche Nähe, sondern auch eine räumliche Nähe mit persönlicher Distanz. Nach Frey (2011, S. 13), wie zu Beginn dieser Arbeit dargelegt, wird das Spannungsfeld durch Heterogenisierung und Pluralisierung stetig erweitert. Für ein Regelwerk der Partizipation bedeutet der städtische Raum also ein breites Feld potenzieller individueller Positionen, die es im Sinne eines idealen Demokratieverständnisses bzw. in Anlehnung an Arnsteins Definition von echter Partizipation, zu berücksichtigen gilt.

Dem städtischen Raum kommt aber auch eine besondere gesellschaftliche Bedeutung zu. Stadt hat im Hinblick auf die Herausbildung der Gesellschaft eine wichtige Funktion. Schäfers verweist in diesem Zusammenhang auf „Öffentlichkeit als Prinzip der demokratischen (Stadt-)Gesellschaft“ (Schäfers 2006, S. 150 ff.). Diese stadtspezifische Funktion wird besonders durch eine historische Betrachtung der europäischen Stadt unterstrichen. Hierfür ist die Agora, der griechische Marktplatz und Versammlungsort in einer Polis, zu nennen (Schäfers 2006, S. 150). Dieser war meist von

ausreichender Größe, um allen oder fast allen Bewohner*innen Raum zu bieten und somit ein Gemeinschaftsgefühl herzustellen. Auch wenn das historische Beispiel mit seiner gleichberechtigten Kultur der Gesellschaftsbildung im Kontrast zur gegenwärtigen pluralistischen, heterogenen Darstellung steht, so kam doch der Stadt bereits damals eine immense gesellschaftliche Bedeutung zu. Schäfers definiert somit städtische Öffentlichkeit unter anderem mit der verörtlichten Funktion der Repräsentation verschiedener sozialer Gruppen sowie der Möglichkeit der Offenlegung des kulturellen und sozialen Widerspruchs (Schäfers 2006, S. 153). Ein Grundwert dieser Öffentlichkeit ist das Ermöglichen des „Mithandelns“, so Schäfers. Weiters beschreibt er Verhalten und Handeln im öffentlichen Rahmen als Lernprozess, der Werte, Normen und Sprache mit einschließt. Für den Masterplan bedeutet dies also eine theoretische Forderung der Ermöglichung von Handeln und das Verantwortungsbewusstsein im Sinne der Kommunikation gemeinsamer Werte, Normen und Sprache.

Gesellschaft – Öffentlichkeit – Raum, in diesem Geflecht sollte auch Arendt nicht unberücksichtigt bleiben. Schües beschreibt Arendts Raumeinteilung durch drei Sphären (Schües 1997, S. 125 ff.): dem privaten, dem politischen und dem gesellschaftlich-öffentlichen Raum. Letzterer ist durch Arendt zwischen den beiden anderen Sphären angeordnet und verknüpft diese. In diesem Sinn ist an dieser Stelle zu unterstreichen, dass die genannten Räume voneinander abhängen, es gibt keine Veränderung eines Raumes ohne Einwirkung in einen anderen. So zieht eine Veränderung immer weitere Veränderungen nach sich. Die Komplexität dieser kontinuierlichen Wirkung ist vor allem durch den gesellschaftlich-öffentlichen Raum begreifbar. Nach Arendts Definition ist dieser durch „Anderssein“, „Unterscheidung“ und „Gruppenbildung“ geprägt (Schües 1997, S. 129). Damit ist die legitime Möglichkeit exklusive Gruppen zu bilden, Menschen gezielt einzubinden oder eben auch nicht einzubinden verbunden. Trotzdem betont sie die politische Gleichheit aller. Damit wird an dieser Stelle noch einmal deutlich, dass Raum und Gesellschaft untrennbar sind und dies insbesondere im städtischen Kontext, der geballten gesellschaftlichen Diversität, hohe Anforderungen impliziert. Für ein Regelwerk der Partizipation betont dies noch einmal den Grad der Gleichheit Aller unter Berücksichtigung ihrer Unterschiedlichkeit. Die fokussierte Einbindung der „Richtigen“ ohne den Ausschluss aller Anderen.

Kommunikation

In Anlehnung an Christmanns Raumtheorie soll der Begriff Kommunikation nicht unberücksichtigt bleiben. Selle (1996, S. 17) bezeichnet den Begriff als ausladend und kulturlos. Dies kann, nach seiner Meinung, zu Verständigungsproblemen führen.

Gemäß seinem lateinischen Stamm „comunicare“ lässt sich Kommunikation herleiten mit „sich besprechen“, „teilnehmen lassen“ und „Gemeinsam machen“. Für Bischoff und Selle (2007, S. 11) impliziert der Begriff Kommunikation daher auch die Punkte: Information, Partizipation, Kooperation sowie Koordination. Für beide Autoren ist dabei Information die Grundlage jeglicher Kommunikation. In Verknüpfung mit der Partizipationsleiter wird deutlich, wie eng Partizipation und Kommunikation miteinander verknüpft sind. Bischoff und Selle verstehen weiters den kommunikativen Prozess einerseits als Akt der Informationsbeschaffung und andererseits als Form der Informationsweitergabe (Bischoff et al. 2007, S. 10) - eine Anspielung auf das Prinzip: Sender-Empfänger, welches später noch erläutert wird.

Hütter führt den Prozess der Kommunikation aus (Hütter 2015, S. 54 f). In Bezug auf Schulz von Thun legt er dar, auf welchen Ebenen Kommunikation zwischen dem/der Sender*in und dem/der Empfänger*in verläuft. Im Kontext der Informationsweitergabe bzw. der Informationsbeschaffung, lässt sich bereits ein komplexes Bild in einem zweipoligen Gefüge mit einer singulären Kommunikationsrichtung erahnen. Die gesprochene Botschaft erreicht demnach den/die Zuhörer*innen immer auf vier Ebenen: der Sachebene, der Appellebene, der Beziehungsebene sowie der Selbstkundgabe (detaillierte Beschreibung unten). Auch wenn es sich beim

Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit um ein geschriebenes Wort handelt, so lässt sich doch aus der kommunikationstheoretischen Auseinandersetzung einiges ableiten.

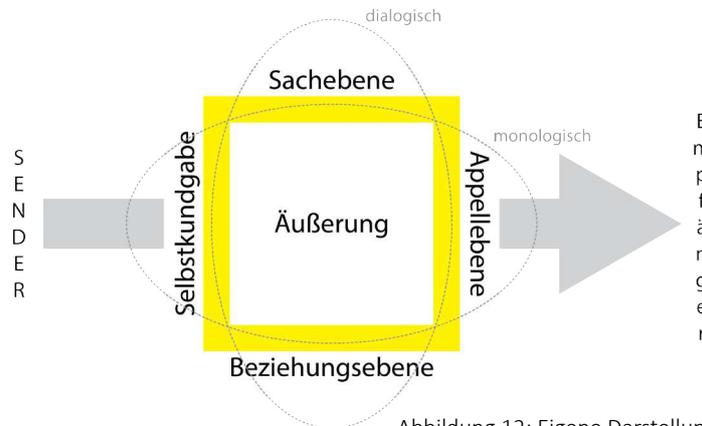


Abbildung 12: Eigene Darstellung des Kommunikationsquadrats nach Schulz von Thun (Hütter 2015, S. 55)

1. Sachebene (Inhalt der vom Sender ausgehenden Botschaft):

Die Botschaft besteht aus Daten, Fakten und Sachverhalten. Die Schwierigkeit dabei steht in der klaren und verständlichen Formulierung. Laut Schulz von Thun ordnet der/die Empfänger*in den mitgeteilten Sachverhalt in drei Kriterien: wahr/unwahr, relevant/irrelevant sowie hinlänglich oder unzureichend.

2. Appellebene (Erwartung: Sender möchte Anliegen beim Empfänger anbringen)

Offene oder verdeckte Appelle klären die Empfänger*innen über ihre Rolle bzw. die ihnen gegenübergebrachte Erwartungshaltung auf.

3. Beziehungsebene (Was Sender vom Empfänger hält)

Mimik, Gestik oder auch Formulierungen wirken auf die Empfänger*innen. Dadurch können Stimmungen ausgelöst werden, wie beispielsweise ein wertschätzendes oder aber auch ein abgelehntes Gefühl.

4. Ebene der Selbstkundgabe (Empfänger offenbart Informationen über sich)

Der/die Empfänger*in gibt aktiv, in Form einer Ich-Botschaft, oder passiv Auskunft über Gefühle, Werte, Eigenarten und Bedürfnisse und wird dadurch als Person durch die Empfänger*innen eingeordnet.

Deutlich wird durch die vier Ebenen, dass der Wortwahl eine sehr wichtige Bedeutung zukommt. Sie steht im Kontext des Beziehungsgefüges sowie der vorhandenen Rollenverteilung. Das Potenzial des Missverständnisses erscheint somit enorm. Vor allem, wenn man den Kommunikationsprozess in einem größeren Rahmen begreift. Externe Faktoren, eine unaufhörliche Prozess(eigen-)dynamik sowie die Gleichzeitigkeit von Prozessen der individuellen Raumkonstitution tragen unter Umständen zur Komplexität von Kommunikationsvorgängen bei. Hütter trennt zudem in monologische oder dialogische Kommunikationsprozesse: Laut Hütter (Hütter 2015, S. 55) steht im monologischen Prozess vor allem die Machtposition im Vordergrund. Entsprechend scheint dieser Kommunikationsstrang bei großen Projekten mit einem breiten Akteur*innenspektrum wenig zielführend. In diesem Sinn kommt dem Dialog, beispielsweise im kooperativen Verfahren, laut Hütter eine immense Bedeutung zu (ebd.).

Im Rückblick auf das Partizipationskapitel lässt zwischen Kommunikation und Partizipation eine enge Verknüpfung ausmachen. Beides scheint untrennbar miteinander verbunden zu sein. Gleiches gilt hinsichtlich der Raum(re)produktion, insbesondere in Bezug auf die Theorie des „Kommunikativen Raumes“ nach Christmann (2016).

Selle und Bischoff halten aber auch fest, dass Kommunikation schnell als einzelner Strang betrachtet werden kann und somit ein größerer Rahmen unberücksichtigt bleibt (Bischoff et al. 2007, S. 16) . So besteht ein Planungsprozess aus einer Vielzahl an Akteur*innen, Positionen und Argumenten sowie Kommunikationssträngen und –richtungen. Darüber hinaus stehen solche Prozesse auch immer in einem Kontext. Selle führt hier als Beispiel das Flugblatt an, welches ohne nachfolgende Veranstaltung unnütz ist (Selle 2000, S. 207) . Damit plädiert er für eine umfassende Konzeption von Kommunikation. Einen illustrierenden Anhaltspunkt nennt er in einer anderen Publikation:

„Aufmerksamkeit muss geweckt und Akzeptanz erzeugt werden um Anreize die in Aushandlungsprozesse münden wirksam werden zu lassen, Kernstück der dazu notwendigen Kommunikationsformen sind aufsuchende Beteiligung und aktivierende Beratung.“ (Selle 1996, S. 65)

Ziele, Zielgruppen sowie Kommunikationsverfahren- und Formen sollten als dem Projekt und seinem Umfeld entsprechend bedacht sein. Auch wenn es sich bei einem solchen Kommunikationskonzept um ein projektspezifisches Konzept handelt, so wird doch klar, dass ein rahmengebendes übergeordnetes Instrument, wie der Masterplan, mitunter eine bedeutende Auswirkungen auf Konzeption und Durchführung von Kommunikationsprozessen haben kann.

Informalität & Formalität

Durch die Betrachtung des Raumbegriffes wird die Bedeutung einer heterogenen Gesellschaft in der partizipativen Stadtentwicklung vordergründig. In Bezug auf den Titel dieser Arbeit sowie den Kern des Masterplanes, informelles zu systematisieren, stellt sich die Frage nach der Bedeutung einer solchen Formalisierung. Selle formuliert dazu, dass informelle Kommunikationsstrukturen eine höhere Vielfalt besitzen als vorgegebene (Selle 1996, S. 163 f.). In gedanklicher Verknüpfung zu einer heterogenen Gesellschaft, lässt sich daraus die Vermutung von Exklusionstendenzen ableiten. Selle schlägt zur Überwindung dieser den Einbezug von Schlüsselpersonen vor, die in informellen Netzwerken eine wichtige Rolle einnehmen. Das heißt, dass offizielle Repräsentanten*innen (beispielsweise von Vereinen, Verbänden, Ämtern und Unternehmen, Akteur*innen, etc.) mit einbezogen werden müssen (Selle 2000, S. 152). Es entsteht der Eindruck, dass es informelle Beteiligung braucht, um eine faire Teilhabe zu ermöglichen.

Dem gegenüber steht informelle Teilhabe als Ausdruck einer (städtischen) Herrschaft (Roy 2005, S. 148 f.). So wird Formalität als eine nicht gleiche Beziehung zwischen Akteur*innen, welche ökonomische Handlungen und Räume auf Basis gesetzlicher Grundlage miteinander in Beziehung setzt, beschrieben. Daraus resultiert eine konträre Perspektive zu Selle. Roy (2005, S. 149) beschreibt darüber hinaus Informalität als Ergebnis staatlicher Ordnung. Die Aussetzung des Formellen unterliegt somit einer bewussten Regelung. Calogero und Schütte (2018, S. 8) bezeichnen diese geduldete Form als elitäre Informalität von oben.

Informalität ist also nicht zwangsläufig unkoordiniert. Informalität kann auch, im Sinne Selles, durch staatliche Ordnung beeinflusst werden, so dass Schlüsselakteur*innen in Planungsprozessen gezielt einbezogen werden. Im Gegenzug bedeutet dies jedoch auch, dass Informalität nicht zwangsweise Teilhabe im Sinne einer heterogenen Stadtgesellschaft ermöglicht. Im Rückbezug auf Arnstein und Selle sind hier die Ebenen der Non-Partizipation sowie der Beschwichtigung zu nennen. Auch demokratiepolitisch kann dies einen transitären Zustand bedeuten. Als Grundlage dieser Arbeit lässt sich daher erneut auf Hummel verweisen und seine zusammenfassende Aussage festhalten:

„Institutionelle Spielregeln stabilisieren den Alltag und üben eine Doppelfunktion aus, weil sie Durchsetzungsfähigkeit sichern und erwartbare Normen und Regeln schaffen, genauso aber Veränderungen blockieren, Spielräume verengen und Wechsel behindern können.“ (Hummel 2015, S. 25)

Die Funktion der Durchsetzungsfähigkeit sowie des Erhalts gesellschaftlicher Normen und Werte – angenommen wird hier der politische Wille zur Ausweitung der Teilhabemöglichkeiten auf eine größere und heterogenere Masse der Bevölkerung durch den Masterplan – trifft auf Barrieren, die einen enormen gesellschaftlichen Einfluss haben können. Im Rückbezug auf das Kapitel Demokratie und Raum bedeutet der Masterplan womöglich eine Verhinderung neuer gesellschaftlicher Strömungen. Die Modifizierung und Neukonstruktion des Raumes nach Christmann wird so möglicherweise ebenfalls unterbunden bzw. top-down gesteuert .

Im Kontext der dritten These bedeutet das Spannungsfeld zwischen Informalität und Formalität die Frage nach der eigentlichen Verbindlichkeit eines informellen Regelwerkes, wie den Masterplan. Pannes (2015, S. 51) zeigt diesbezüglich die Möglichkeit anhand der Entscheidungsstrukturen eine Einordnung vorzunehmen auf. Formalität und Informalität stehen in diesem theoretischen Kontext in untrennbarer Abhängigkeit zu einander. So ist Informelles nur durch Formelles, bzw. der damit verbundenen Differenz erklärbar (ebd.). Beispielhaft dafür ist der Masterplan, welcher in Bezug zur Bauordnung, auf seinen Formalitätsgrad untersucht wird. Die Abweichung von einer vorgegeben Struktur beschreibt dabei die Informalität entsprechend spezifisch. Zur exakten Einordnung stellt Pannes (2011, S. 41 f.) drei Analysekatoren zur Verfügung:

1. Formalitätsbezug, um Funktionalität und Dysfunktionalität bewerten zu können:

Dies bedeutet eine eingehende Beschreibung des Masterplanes im Kontext, der ihn umgebenden Instrumente. Allem voran wird dabei die Wiener Bauordnung eine Rolle spielen.

2. Beobachtbares informelles Handeln von Akteur*innen und den Strukturen, die den Handlungen zugrunde liegen:

Diesbezüglich steht die Anwendung des Regelwerkes im Fokus. Auf Grund der vielen verwaltungsinternen Prozesse ist eine Beobachtung nicht möglich. Das (informelle) Handeln sowie damit möglicherweise verbundenen Strukturen wird daher durch Interviews zu erheben sein

3. Formalitätsgrade, lückenlos abgrenzbar mit räumlich und zeitlichem Bezug:

Die Kriterien Regelmäßigkeit, Verbindlichkeit und Sanktionspotenzial beschreiben den Formalitätsgrad.

Die Informalität eines Instrumentes kann auch abseits der oben ausgeführten Bezugnahme zur Formalität erklärt werden. So wird diesbezüglich nicht die Differenz bemessen, sondern die Informalität quantitativ beschrieben. Das so ausdifferenzierte Ausprägungsmaß benennt Einflussfaktoren, welche den Formalitätsgrad letztendlich definieren. Dazu benennt Pannes (2011, S. 45 ff.) drei Untersuchungsebenen (1. Akteur*innendimension, 2. Formalstruktur sowie dem 3. situativen Kontext) :

1. Ein besonderes Gewicht kommt hier den letzten beiden Punkten zu. So regelt die Formalstruktur den Handlungsrahmen der Akteur*innen. Pannes bezieht sich diesbezüglich auf Mayntz und Scharpf (1995:43) und unterteilt den Handlungskontext in zwei Dimensionen. Dies ist zum einen die Sanktionsbewährung. Akteur*innen werden in ihrem informellen Handeln umso eingeschränkter, je höher die Sanktionierungskosten sein können. Zum anderen ist es die Ausdifferenzierung durch das Regelsystem. Ist dieses stark differenzierend, ist es flexibel für informelles Handeln. Ist es wenig ausdifferenzierend, entstehen Regelungslücken

und Spielräume für informelles Handeln.

2. Der situative Kontext beschreibt das situationsspezifische und individuelle Eigenrecht, in Anlehnung an Luhmann (1964: 295). So ist einerseits die Informalität abhängig von der instrumentellen Beschaffenheit (Regelungsreichweite, Konfliktniveau, öffentliche Wahrnehmung und Resonanz), den Wechselwirkungen der einzelnen Akteur*innen, sowie dem institutionellen Kontext. Andererseits wird von Pannes das Innovationspotential angeführt. Umso weiter die Akteur*innen in ihrem Handeln von der formellen Routine abweichen, desto informeller ist der Grad zu beschreiben.

3. In diesem Zusammenhang merkt Pannes an, dass die Etablierung eines informellen Rahmens, bzw. informeller Prozesse umso wahrscheinlicher ist, desto mehr divergierende Akteur*innengruppen daran teilnehmen (Pannes 2011, S. 47) – ein Punkt, auf den in der Analyse ganz besonders zurückzukommen zu sein wird.

Formalität und Informalität sind also im Analyseteil gemeinsam zu betrachten. Den Wechselwirkungen entsprechend, kann der Masterplan nicht allein für sich betrachtet werden. Die spätere Analyse des Dokumentes im Rahmen der Auseinandersetzung mit der dritten These bedarf somit auch einer Kontextualisierung. Erst in Abgrenzung zu anderen formellen Instrumenten, kann die Informalität des Masterplanes eingeordnet werden. Dazu folgt im nächsten Kapitel eine Auseinandersetzung mit allen relevanten formellen sowie informellen Instrumenten und gesetzlichen Regelwerken. Auf Basis der gesellschaftlichen Perspektive wird es zusätzlich möglich sein den sozialen Impact der systematisierten Informalität zu beschreiben.



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar.
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

PARTIZIPATIVE PLANUNG IN WIEN

>073
087<

|BAUORDNUNG FÜR WIEN
|ALLGEMEINES VERFAHRENSGESETZ
|BUNDES-VERFASSUNGSGESETZ
|GESETZ ÜBER PETITIONEN IN WIEN
|STEP2025 STADTENTWICKLUNGSPLAN
|PRAXISBUCH PARTIZIPATION
|GRUNDLAGEN FÜR KOOPERATIVE
PLANUNGSVERFAHREN
|HANDBUCH GENDER
MAINSTREAMING
|UMWELTVERTRÄGLICHKEITS-
PRÜFUNGSGESETZ 2000
|STRATEGISCHE UMWELTPRÜFUNG
|PRAXISLEITFADEN ZU DEN STANDARDS
DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG
|DIE BEDEUTUNG DES
INSTRUMENTELLEN UMFELDS FÜR DEN
MASTERPLAN

Wie eingangs beschrieben ist Stadtplanung in Wien durch verschiedene Gesetze und Regelungen auf unterschiedlichen Maßstabsebenen geregelt. Der folgende zusammenfassende Überblick zeigt die Grundlagen auf, auf die der Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung aufbaut, bzw. den Rahmen, in den er eingebettet ist. Die Einbettung erfolgt dabei nicht nur auf kommunaler sondern auch auf Bundesebene¹⁹. Dies ist für die darauf folgende detaillierte Analyse und Einordnung nicht unerheblich, da dies die Deutungsgenauigkeit im Kontext der Planungspraxis erhöht.

Bauordnung für Wien

Die Bauordnung für Wien, Langtitel: Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch, wurde eingangs bereits betrachtet. Der Masterplan für eine partizipative Entwicklung nimmt unmittelbar auf sie Bezug, daher soll sie an dieser Stelle nicht ausgespart und noch einmal im Detail beleuchtet werden. Als Materiengesetz stellt sie im Kontext der österreichischen Landesgesetzgebungen eine Besonderheit dar. Was in anderen Bundesländern in einem Raumordnungsgesetz sowie in einer Bauordnung festgeschrieben ist, ist in Wien in einem Gesetz zusammengefasst. In ihrer aktuellen Fassung (BO für Wien, LGBl. Nr. 71/2018) widmet sich die Bauordnung für Wien dem Thema der Partizipation im Kontext der Flächenwidmung und -umwidmung. Gemäß §2, Abs. 5 und 6 regelt sie die Form der Kundmachung, den Auflagezeitraum sowie den Ort der Auflage:

Absatz 5: Pläne o.ä. sind „[...]sechs Wochen zur öffentlichen Einsicht aufzulegen und in einem der örtlich zuständigen Bezirksvertretung mit der Einladung zu übermitteln, innerhalb einer gleichzeitig festzusetzenden Frist, die zwei Monate, im Falle unwesentlicher Abänderungen der Flächenwidmungspläne und Bebauungspläne vier Wochen, nicht überschreiten darf, dazu Stellung zu nehmen. Bei unwesentlichen Abänderungen der Flächenwidmungspläne und Bebauungspläne kann die öffentliche Auflage auf vier Wochen verkürzt werden; eine solche verkürzte Auflage ist in der Zeit vom 15. Juli bis 25. August und vom 24. Dezember bis 6. Jänner nicht zulässig.“ (BO für Wien, LGBl. Nr. 71/2018).

Absatz 6: „Zeit und Ort der Auflegung zur öffentlichen Einsicht sind durch einmalige Veröffentlichung im Amtsblatt der Stadt Wien sowie durch Anschlag an den Amtstafeln des Rathauses und des in Betracht kommenden Bezirkes kundzumachen. Diese Veröffentlichungen und Kundmachungen sind für das rechtmäßige Zustandekommen des Flächenwidmungsplanes und Bebauungsplanes notwendig und ausreichend. Darüber hinaus soll die Bevölkerung des betroffenen Plangebietes in geeigneter Weise über die Auflegung informiert werden. Innerhalb der Auflagefrist können schriftlich Stellungnahmen beim Magistrat eingebracht werden.“ (BO für Wien, LGBl. Nr. 71/2018)

Auch die Möglichkeit der Stellungnahme wird gemäß §2 Abs. 7 der Bauordnung für Wien festgehalten:

„Bei der Antragstellung hat der Magistrat über die eingelangten Stellungnahmen zu berichten. Ferner hat der Magistrat über das Verhältnis des vorgelegten Entwurfes zum Umweltbericht (Abs. 1c) und zu Planungsvorstellungen zu berichten, welche in Beschlüssen des Gemeinderates dargelegt sind. Anträge, die von der gutachterlichen Stellungnahme des Fachbeirates für Stadtplanung und Stadtgestaltung oder von der Stellungnahme der Bezirksvertretung abweichen, hat er besonders zu begründen (BO für Wien, LGBl. Nr. 71/2018)

¹⁹In anderen Gemeinden Österreichs wäre auch die Landesebene anzuführen. Da Wien Stadtgemeinde und Bundesland ist, entfällt die Ebene.

In Anbetracht der hier angeführten relevanten Zitate wird deutlich, dass außerhalb der Parteistellung vor allem eine informative und konsultative Partizipationsform gesetzlich verankert ist. Die Möglichkeit der Stellungnahme und damit der Konsultation bleibt entsprechend der oben angeführten Formulierung unverbindlich, das gilt selbst für Stellungnahmen aus dem Gemeinderat. Entsprechend der kombinierten Partizipationsleiter von Arnstein und Selle (Abbildung 6, Seite 46) kann die gesetzliche Regelung der Bauordnung, gültig für alle Bürger*innen Wiens, daher auf der unteren konsultativen Stufe eingeordnet werden: der Ebene „Anhören, Erörtern“.

Eine weitaus stärkere Teilhabe kommt gemäß §134 der Bauordnung für Wien jenen Personen bzw. Gruppen im Sinne ihrer Parteistellung zu. Hier nimmt die BO FÜR WIEN (BO für Wien, LGBl. Nr. 71/2018) Bezug auf die Regelungen durch das AVG²⁰ gemäß § 17 sowie §44 b bis f (AVG, BGBl. I Nr. 58/2018). Gemäß §134 der BO für Wien sind dies (Reihung nach Absatz):

1. Antragsteller*innen oder Einreicher*innen
2. Abteilungswerber*innen sowie Grundeigentümer*innen (bei Grundabteilungsverfahren)
3. Eigentümer*innen sowie Miteigentümer*innen (bei Baubewilligungsverfahren)
4. Eigentümer*innen bzw. Miteigentümer*innen benachbarter Liegenschaften, sofern ihre subjektiv-öffentlichen Rechte gemäß §134a BO für Wien berührt sind.²¹
5. Enteignungswerber*innen sowie Eigentümer*innen (im Enteignungsverfahren)

Zu dem sehr begrenzten Rahmen der Parteien im Verfahren kommen noch Beteiligte gemäß §8 AVG hinzu: „Personen, die eine Tätigkeit der Behörde in Anspruch nehmen oder auf die sich die Tätigkeit der Behörde bezieht, sind Beteiligte und, insoweit sie an der Sache vermöge eines Rechtsanspruches oder eines rechtlichen Interesses beteiligt sind, Parteien.“ (AVG, BGBl. I Nr. 58/2018)

Für die, die nach der Wiener Bauordnung Parteistellung zugesprochen bekommen, bedeutet dies das Recht auf Akteneinsicht sowie der Möglichkeit Einwendungen gegen das Vorhaben einzubringen. Letzteres muss gemäß §134 Abs. 3 der BO für Wien spätestens in der Bauverhandlung passieren.

Die Bauordnung als normatives Instrument regelt in Summe also deutlich, aber in begrenztem Umfang. Im Hinblick auf den Masterplan ergibt sich an dieser Stelle ein weitreichendes Spektrum bestehende Regelungen zu ergänzen. Bezogen auf die einleitend dargelegten Unstimmigkeiten und Ambivalenzen im Inhalt des Masterplanes gilt es in seiner Analyse noch einmal genau zu beschreiben in welchen Punkten er im Sinne seiner ergänzenden Rolle an die Bauordnung andockt.

Allgemeines Verfahrensgesetz AVG

Das AVG regelt auf Bundesebene, wie Verfahren im Sinne der Partizipation in einem Mindestmaß gemäß § 17 AVG sowie §44 b bis f AVG zu gestalten sind. Auch die Grundzüge der Parteistellung sind in dem Bundesgesetz gemäß §8 AVG geregelt (AVG, BGBl. I Nr. 58/2018). Da die Ausformulierung im Materiengesetz, der Bauordnung für Wien, auf einer detaillierteren Ebene ausgeführt und die aus dem AVG übernommenen Punkte als Grundlage dargelegt wurden, wird an dieser Stelle das AVG

²⁰Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991

²¹In der BO FÜR WIEN heißt es zur Definition von benachbarten Liegenschaften mit Parteistellung gemäß §134, Abs. 3: „Benachbarte Liegenschaften sind im Bauland jene, die mit der vom Bauvorhaben betroffenen Liegenschaft eine gemeinsame Grenze haben oder bis zu einer Breite von 6 m durch Fahnen oder diesen gleichzuhaltende Grundstreifen oder eine höchstens 20 m breite öffentliche Verkehrsfläche von dieser Liegenschaft getrennt sind und im Falle einer Trennung durch eine öffentliche Verkehrsfläche der zu bebauenden Liegenschaft gegenüberliegen. In allen übrigen Widmungsgebieten sowie bei Flächen des öffentlichen Gutes sind jene Liegenschaften benachbart, die in einer Entfernung von höchstens 20 m vom geplanten Bauwerk liegen.“ (BO für Wien, LGBl. Nr. 71/2018)

nicht näher betrachtet.

Bundes-Verfassungsgesetz B-VG

Das Bundes-Verfassungsgesetz ist seit dem 19. Dezember 1945 in Kraft und regelt den Kern der Österreichischen Verfassung. Unter anderem betrifft dies die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern, was im raumplanerischen Kontext von hoher Relevanz ist. Beispielsweise wird im Artikel 10, Absatz 9 und 10 zugewiesen, welche Tätigkeiten und Bereiche in die Bundeskompetenz fallen. Raumplanerisch relevante Beispiele sind: Schiffs-, Bahn- und Luftfahrt sowie Bundesstraßen. Auch Starkstromtrassen, Forstwesen oder auch das Bergwesen werden dem Bund zugeordnet.

Ergänzend regelt der Artikel 15 B-VG die Angelegenheiten, welche in die Kompetenz der Länder fallen. Maßgeblich hierfür ist der Absatz 1:

„Soweit eine Angelegenheit nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes übertragen ist, verbleibt sie im selbständigen Wirkungsbereich der Länder.“ (B-VG, BGBl. I Nr. 14/2019)

Im Kontext des Artikels 10 heißt das beispielsweise, dass Straßen abseits von Bundesstraßen in den Zuständigkeitsbereich der Länder (bzw. in Folge der Gemeinden) fallen.

Auch im Hinblick auf partizipative Möglichkeiten mit Planungsrelevanz finden sich entsprechende Formulierungen in Bundes-Verfassungsgesetz: So heißt es in Art. 117 Abs. 8 B-VG:

„In Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde kann die Landesgesetzgebung die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten vorsehen.“ (B-VG, BGBl. I Nr. 14/2019).

Wie einleitend beschrieben, reicht das damit gegebene Möglichkeitsspektrum auf Landesebene von informeller Beteiligung bis hin zu einer formellen Regelung, wie der „Volksabstimmung“, dem „Volksbegehren“ oder auch der „Volksbefragung“ auf Bundesebene (Giese 2015, S. 7). Im Hinblick auf den Masterplan gibt es somit ein breites Möglichkeitsspektrum Partizipation zukünftig auf kommunaler Ebene verbindlich zu gestalten. Das trifft auf informelle wie auch auf formelle Formen zu. Dadurch, dass das B-VG direkte Formen der Partizipation bereits für Staatsbürger*innen ermöglicht, scheint auf kommunaler Ebene ein Spielraum sinnvoll zu sein, der das Spektrum erweitert und die die Zahl der möglichen Beteiligten steigert.

Wiener Petitionsrecht

Mit dem Petitionsrecht wurde in Wien auf Gemeinde-/Landesebene der Artikel 117 Abs. 8 des Bundesverfassungs-Gesetzes umgesetzt. Seit dem Jahr 2014 regelt das Wiener Petitionsrecht eine kommunale Möglichkeit direkte Demokratie auszuüben, analog zum Volksbegehren. Im Gegensatz zur Bundesgesetzgebung sieht das Petitionsrecht in Wien im Wirkungsbereich der Gemeinde also keine Staatsbürgerschaft als notwendig an.

Petitionen einbringen, bzw. unterzeichnen dürfen somit alle Personen, die ein Mindestalter von 16 Jahren sowie einen Hauptwohnsitz in Wien nachweisen können. Beides gilt zum Zeitpunkt der Einbringung. Die Petition muss von mindestens 500 Personen entsprechend Art. 1, §1, Abs. 1, Z.1 unterzeichnet sein. Ausnahme sind unter Umständen entsprechend Art. 1, §2 Abs. 3 möglich.

STEP2025 Stadtentwicklungsplan

Der STEP 2025 Stadtentwicklungsplan (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2014a) Wien dient bis zum Jahr 2025 der Orientierung für künftige städtische Entwicklungsprozesse. Dabei kommt ihm ein empfehlender Charakter zu. Ergänzt wird der STEP2025 durch sieben Fachkonzepte (Magistrat der Stadt Wien 2019c), die in Folge nach und nach erarbeitet und veröffentlicht wurden. Diese widmen sich dem Grün- und Freiraum, der Mobilität, den Hochhäusern, dem Öffentlichen Raum, der Nutzung und Funktion von Zentren, der produktiven Stadt, sowie der Energieraumplanung. Darüber hinaus gibt es ebenfalls eine Ergänzung durch Detailkonzepte, welche sich dezidiert einem bestimmten Aspekt widmen. Derzeit gibt es beispielsweise einen ausgearbeiteten Fokus zur Elektromobilität (Magistrat der Stadt Wien 2019b). Der STEP2025 ist in vier Kapitel gegliedert: Das erste beschreibt den Entwicklungsrahmen sowie strategisch-instrumentelle Ziele. Kapitel 2 bis 4 formulieren Entwicklungsziele zu insgesamt acht Schwerpunktthemen:

2.1 Wien erneuert - **Die gebaute Stadt**; 2.2 Wien mobilisiert - **Flächen für das Stadtwachstum**;
2.3 Wien transformiert - **Zentren und Zwischenräume**

3.1 Wien schafft Wohlstand - **der Wirtschafts-Wissenschafts-Forschungsstandort**; 3.2 Wien ist mehr - **Die Metropolregion**

4.1 Wien bewegt sich - **Mobilitätsvielfalt 2025**; 4.2 Wien lebt auf - **Freiräume: grün & urban**;
4.3 Wien sorgt vor - **soziale Infrastruktur**

Im ersten Kapitel sind es Prinzipien der Stadtentwicklung, in den anderen Kapiteln sind es Potenziale, die als weitere Struktur den Stadtentwicklungsplan unterhalb der Kapitel ordnen. Eins der Prinzipien ist „Die partizipative Stadt“. Hier wird, wie eingangs zitiert, der Masterplan als Instrument benannt und ihm seine Rolle als Regelwerk zugewiesen. Dazu heißt es unter anderem:

„Stadtentwicklung ist heute ohne transparente Information und aktive Einbindung der betroffenen Bevölkerung nicht mehr denkbar.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2014a, S. 25)

Der Masterplan soll laut STEP2025 diesem Prinzip nachkommen, in dem er verbindliche Leitlinien und einen klaren Rahmen für partizipative Prozesse schafft.

Praxisbuch Partizipation

Der Werkstattbericht 127 oder auch Praxisbuch Partizipation erschien im Jahr 2012, herausgegeben durch das Magistrat der Stadt Wien, MA 18. Darin stellt die Gemeinde ihren Mitarbeiter*innen unterstützend Methoden, Entscheidungspfade; „Haltungsfragen“ sowie einen „Prozessplaner“ zur Verfügung. Ziel ist die „professionelle Vorbereitung und Durchführung“ von Partizipationsprozessen (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2012, S. 6). Im Unterschied zum Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung, der ebenfalls als Werkstattbericht erschien, wird dem Praxisbuch nicht explizit eine Verbindlichkeit zugesprochen. Möglicherweise lässt sich das durch den folgenden Satz begründen:

„Jeder Beteiligungsprozess ist anders, so individuell wie das Thema und die Menschen, die mitwirken. Daher kann Ihnen das Praxisbuch kein fertiges Prozessdesign zu Ihrem speziellen Partizipationsfall liefern.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2012, S. 6)

Trotzdem wird diesbezüglich angenommen, dass er in Planungsprozesse einfließt. Denn wenn

Mitarbeiter*innen durch die Publikation unterstützt werden sollen, dann lässt dies auch vermuten, dass die beschriebenen Inhalte im Arbeitsfeld des Magistrats zur Anwendung kommen. Auch der Masterplan bezieht sich auf das Praxisbuch, verweist jedoch auf dieses nur in Bezug auf methodische Erweiterungen (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 56). Eine Wirkung des Praxisbuchs über das Tätigkeitsfeld der MA18 hinweg scheint somit ebenfalls gegeben, zumindest im Hinblick auf die MA 21 (Hrsg. des Masterplans). Auch wenn ein expliziter Verweis somit nur in einem thematisch dezidierten Rahmen geschieht und der Masterplan auch durch ein anderes Magistrat der Stadt Wien veröffentlicht wurde (MA 21), so ist es doch, wie sich im Folgenden zeigen wird, durchaus sinnvoll die relevanten Auszüge näher zu betrachten.

Dies trifft zum Beispiel auf den Nutzen von Partizipation zu, der im Praxisbuch erläutert wird (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2012, S. 8). Dieser wird im Werkstattbericht in vier Formen des Nutzens unterschieden:

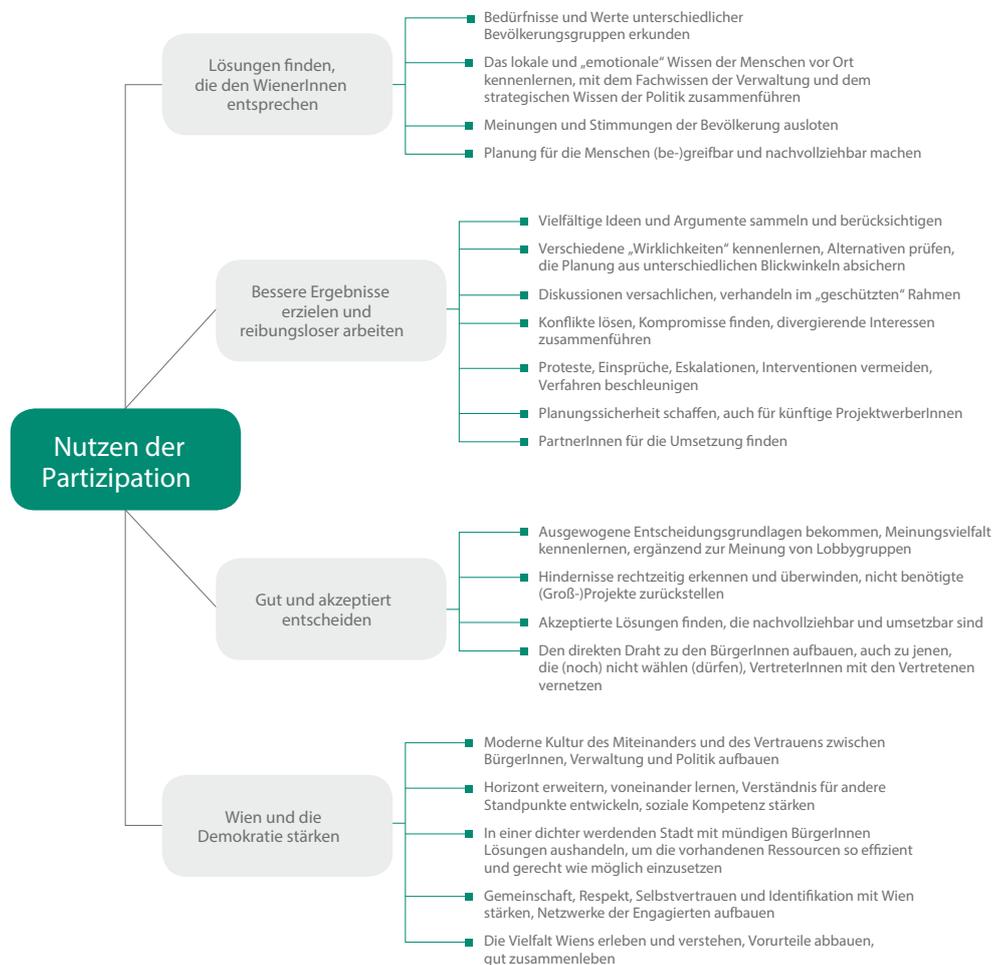


Abbildung 13: „Der vielfältige Nutzen der Partizipation“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2012, S. 8)

Im Hinblick auf die der Arbeit zugrundeliegenden Thesen findet sich in der ersten Funktion die Formulierung „Bedürfnisse und Werte unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen erkunden“. Auch wenn dies eine vage Beschreibung ist, so liest sich hier eine Notwendigkeit heraus, welche in der einleitenden Auseinandersetzung mit dem Masterplan in diesem nicht wiederzufinden ist. Daran schließt die Formulierung „Ausgewogene Entscheidungsgrundlagen bekommen, Meinungsvielfalt kennenlernen, ergänzend zur Meinung von Lobbygruppen“ an, welche in der Funktion „Gut und akzeptiert entscheiden“ zu finden ist. Daraus resultiert theoretisch das Bedürfnis nach einem eingehenden Einbezug von individuellen Personen und Personengruppen, welche nicht meinungsstark bzw. artikulationsstark sind. Im Zusammenspiel mit den unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen lässt sich also ableiten, dass es eine breitgefächerte Zielgruppendefinition

braucht um eine pluralistische Stadtgesellschaft in ihrer heterogenen Zusammensetzung auch durch einen partizipativen Prozess abzubilden. Gegenteilig kann der Begriff „ergänzend“ jedoch auch unterschiedlich ausgelegt werden. „Ergänzend“ kann also auch nur ein kleines Maß, abseits einer Gleichberechtigung, meinen. Eine Ambivalenz, die sich auch bei folgenden zwei Formulierungen widerspiegelt, insbesondere wenn man diese miteinander verknüpft:

„Hindernisse rechtzeitig erkennen und überwinden, nicht benötigte (Groß-)Projekte zurückstellen“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2012, S. 8)

„Proteste, Einsprüche, Eskalationen, Interventionen vermeiden, Verfahren beschleunigen“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2012, S. 8)

Darüber hinaus wird auch klar, welchen Handlungs- und Auslegungsspielraum das Praxisbuch bietet. Einerseits wird hier, gerade durch die Ambivalenz, deutlich, dass es eine klare Formulierung braucht. Andererseits steht in diesem Kontext auch das bereits angeführte Zitat im Raum, welches einer unmissverständlichen Regelung die Notwendigkeit der individuellen und projektspezifischen Prozesskonstruktion entsprechend Partizipationsfall gegenüberstellt. Klar formuliert und offen für individuelle spezifische Anpassungen, so könnte ein Grundprinzip für ein folgendes neues Dokument lauten, welches im Kontext der Institutionalisierung von Partizipation durch den Masterplan einer besonderen Betrachtung bedarf. Im Hinblick auf den Masterplan, einem Regelwerk für Partizipation, lässt sich somit die Erwartungshaltung formulieren, dass entsprechend zu berücksichtigender Personen und Personengruppen eine weitreichende Ausformulierung vorgenommen wird.

Im Praxisbuch wird auch Bezug auf die verschiedenen Intensitätsstufen von Partizipation genommen. Arnstein wird zwar erwähnt, die Darstellung erfolgt jedoch in verkürzter Form und beschränkt sich auf Information, Konsultation und Kooperation (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2012, S. 11). Im Zuge der Beschreibung der drei Stufen, werden diese auch bewertet und Partizipation definiert. Aufbauend auf der Frage: „Ist Information überhaupt Partizipation?“ wird im Praxisbuch formuliert, dass Information lediglich als Grundlage jeglicher Partizipation zu sehen ist. Ohne die Möglichkeit seine Meinung einzubringen bzw. Einfluss nehmen zu können, kann jedoch auch nicht von Partizipation gesprochen werden (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2012, S. 12). In diesem Zusammenhang benennt das Praxisbuch Konsultation und Kooperation als zwei gültige Stufen der Partizipation. Dieser Auslegung folgt auf der nächsten Seite ein Zitat von Bertolt Brecht, welches mindestens die Stufe der Kooperation als Zielebene vorgibt:

„Es ist eine demokratische und inhaltliche Selbstverständlichkeit, dass die Menschen das Haus, in dem sie leben wollen, selbst planen und gestalten können.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2012, S. 13)

Das Zitat ist Teil des Kapitels 5.4. „Formelle und informelle Beteiligung“ und soll scheinbar in diesem Zusammenhang das Recht auf Mitsprache untermauern. Denn als formelle Beteiligung wird die Partizipation an rechtlich normierten Prozessen definiert – beispielsweise mittels schriftlicher Stellungnahme während eines Flächenwidmungsverfahrens. Im Sinne Brechts soll dies durch informelle, also rechtlich nicht geregelte und frei gestaltbare Prozesse, ergänzt werden (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2012, S. 13). Die Definition des Informellen muss, vor dem Hintergrund der Thesen und ihrer Herleitung, in der Analyse des Masterplanes nochmals aufgegriffen werden. Frei gestaltbare Prozesse und Regelwerk sind möglicherweise nicht miteinander vereinbare Begrifflichkeiten.

Grundlagen für kooperative Planungsverfahren

Die Publikation „Grundlagen für kooperative Planungsverfahren“ erschien 2015 als Werkstattbericht 149. In Auftrag gegeben wurde diese von der „Magistratsabteilung 21 – Stadtteilplanung und Flächennutzung“ der Stadt Wien. Auftragnehmer*in waren Robert Temel und „raum & kommunikation“ (Robert Korab, Andreas Neisen, Gregor Wiltschko) (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2015, S. 3).

Der Werkstattbericht formuliert einen Orientierungsrahmen für die Durchführung kooperativer Verfahren (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2015, S. 9). Diese werden beispielsweise bei der Ausarbeitung städtebaulicher Konzepte und Bebauungsstudien bzw. Rahmenplanungen relevant. Die Publikation stellt dazu auch einen Fragenkatalog zur Verfügung. Bei entsprechend häufig zutreffender Antwortmöglichkeit „ja“ ist ein kooperatives Verfahren durchzuführen (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2015, S. 21 f). Zwei mögliche Verfahrensarten stehen dabei zur Auswahl: zum einen das Ateliervorgehen und zum anderen das Klausurvorgehen (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2015, S. 14). Die beteiligten Akteur*innen sind bei beiden Verfahrensarten dieselben. Der Unterschied liegt im gemeinsamen Arbeitsprozess: findet dieser in wiederkehrenden Ateliers statt oder in einer geblockten Klausur.

In Bezug auf den Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung gibt es relevante Analogien. Zum einen ist ein kooperatives Verfahren einem Widmungs- bzw. Bebauungsplan vorgelagert – also ähnlich wie die Beteiligungsschleife im Masterplan. Zum anderen ist die partizipative Prozessgestaltung Grundlage des Verfahrens. Im kooperativen Planungsverfahren gibt es dazu klar umrissene Funktionsbeschreibungen (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2015, S. 12 ff.). So werden beispielsweise drei Gruppen benannt: Planer*innen und Fachplaner*innen, die Verfahrensorganisation sowie mit Begleitgruppe. Letztere setzt sich aus einer Lenkungsgruppe (bestehend aus Politik, Auslober*in/Grundeigentümer*in, MA 21 und Zielgruppenvertreter*innen), Berater*innen (aus Planung, Architektur, Magistratsabteilungen u.a.) sowie Anrainer*innen bzw. Bürger*invertreter*innen. Im Hinblick auf den Masterplan ist folgender textlicher Auszug zur näheren Beschreibung der hier aufgeführten Begleitgruppe von Relevanz:

„Die ZielgruppenvertreterIn hat die Aufgabe, unter Beachtung von Gender- und Diversitätsaspekten die Bedarfe und Nutzungsinteressen unterschiedlicher Zielgruppen der künftigen BewohnerInnen und ArbeitnehmerInnen und der AnrainerInnen zu vertreten. Dabei ist insbesondere auf stark am lokalen Wohnumfeld orientierte Personen (Mädchen und Buben bis etwa 12 Jahre, Frauen und Männer ab etwa 75 Jahren; Personen, die Betreuungs- und Versorgungsarbeit für andere Haushaltsmitglieder leisten) und jugendliche Mädchen und Burschen sowie Menschen mit besonderen Bedürfnissen Bezug zu nehmen.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2015, S. 13)

Für die Vertreter*innen der Bürger*innen gilt ebenfalls die Funktion der Interessensvertretung (ebd.). Gemeinsam mit den Funktionsdefinitionen der anderen Gruppen ergibt sich ein vergleichsweise deutliches Bild der möglichen Kompetenzen bzw. der jeweiligen Machtdelegation. Auch wird im Gegensatz zum Masterplan deutlich, wann die jeweiligen Gruppen im Verfahren ihre Funktionen ausüben können. 13 Regeln verdeutlichen dies und kommunizieren auch andere Verfahrensgrundsätze (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2015, S. 23 ff.). „Regel 3“ formuliert beispielsweise:

„Für jedes kooperative Verfahren ist als Teil des Verfahrenskonzepts ein Beteiligungskonzept zu erstellen. Von den drei Stufen der Beteiligung (Information, Konsultation, Kooperation) ist Information obligatorisch, Konsultation wünschenswert und Kooperation optional, ihr Einsatz wird in Abstimmung mit der Wiener Stadtplanung festgelegt.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2015, S. 23 ff.)

Dabei wird zwischen Öffentlichkeit und Zielgruppenvertreter*innen unterschieden. Die Öffentlichkeit ist zu informieren, entsprechende Vertreter*innen sollen, so der Wunsch, konsultativ eingebunden werden. Letztere sind in ihrer Teilnehmer*inanzahl im Rahmen der Begleitgruppe begrenzt. Kooperative Ansätze sind optional. Über die Regeln hinaus gibt es in diesem Dokument auch eine Checkliste (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2015, S. 29 ff.), die bei der Konzeptionierung helfen soll. Beispielhaft sind hier folgende zwei Punkte (ebd., S. 31):

„1.4.2. Wer sind die unmittelbar betroffenen AnwohnerInnen, und wie viele sind es ungefähr?“

„1.4.3. Gibt es Institutionen, Organisationen, Interessengruppen, die es frühzeitig einzubinden gilt?“

Darüber hinaus gibt es unter „Punkt 3“ noch eine ausführliche Liste, die dies weiter ausführt: „AkteurInnen identifizieren: Wer sind die Beteiligten im Verfahren?“ (ebd., S.41 ff.). Dazu wird im folgenden ein exemplarischer Auszug gezeigt, um einen Eindruck der beschriebenen Checkliste zu vermitteln:

Verfahrensplaner: 7 Schritte zum Verfahrenskonzept

3.2.	Wer ist AuftraggeberIn des Vergabeverfahrens und des kooperativen Verfahrens?
3.2.1.	Wer sind die LiegenschaftseigentümerInnen, und sind diese auch gleichzeitig AuftraggeberInnen im Vergabeverfahren? Wer ist sonst AuftraggeberIn im Vergabeverfahren?
3.2.2.	Ist die Stadt (oder ein anderer öffentlicher oder Sektorenauftraggeber) mitfinanzierende Kooperationspartnerin beim kooperativen Verfahren?
Erläuterung	<p>Wenn es im Vergabeverfahren zu Beginn des kooperativen Verfahrens um Aufträge geht, die von der Stadt oder generell einem öffentlichen oder Sektorenauftraggeber (überwiegend mit-)finanziert werden, bedeutet das, dass das Vergabeverfahren dem BVergG unterworfen ist.</p> <hr style="border: 0.5px solid #C00000;"/> <p>To do Definieren der AuftraggeberIn</p>
3.3.	Wer sind weitere wichtige Stakeholder?
3.3.1.	Welche Stakeholder (über die in 3.1., S. 41, und 3.2., S. 42, identifizierten hinaus) braucht es unbedingt zur Abwicklung des kooperativen Verfahrens?
3.3.2.	<p>Welche weiteren potenziellen Stakeholder können einbezogen werden?</p> <ul style="list-style-type: none"> → Verwaltungseinrichtungen mit planungsrelevanten Agenden, z. B.: Stadtbauverwaltung, Gruppe Planung, MA 18, MA 19, MA 20, MA 22, MA 28, MA 42, MA 68 Weitere Verwaltungseinrichtungen? → Kommunale Unternehmen und AuftragnehmerInnen, z. B.: Wohnfonds Wien, Gebietsbetreuungen, Wiener Stadtwerke, Wien Energie, Wiener Netze, Wiener Linien, Wien Holding, Wirtschaftsagentur, ZIT – die Technologieagentur der Stadt Wien, departure – die Kreativagentur der Stadt Wien, Lokale-Agenda-21-Büro, Parkbetreuung, Streetwork Weitere Unternehmen oder AuftragnehmerInnen? → Kammern und Ständevertretungen (z. B. Kammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten, Wirtschaftskammer, Arbeiterkammer); eine Einbeziehung der Kammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten soll bei allen kooperativen Planungsverfahren angestrebt werden → AnrainerInnen/BürgervertreterInnen (Geschlechterparität ist anzustreben) → Öffentliche Institutionen, Bildungseinrichtungen, kulturelle Einrichtungen, private Institutionen, Vereine mit Bezug zum Gebiet → Infrastrukturunternehmen (z. B. ÖBB, Asfinag)

Abbildung 14: Beispielhafter Auszug der Checkliste aus für kooperative Verfahren (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2015, S. 42)

In Summe scheint hier also ein hoher Detailgrad in der Planungsbeschreibung im Hinblick auf partizipative Verfahrensweisen. In der Analyse des Masterplanes ist daher auf diesen Werkstattbericht noch einmal Bezug zu nehmen. Auch ist im Rahmen der Expert*inneninterviews zu klären, inwiefern der Werkstattbericht zu kooperativen Verfahren inhaltlich in den Masterplan einfließt. Zwar wird auf ihn im Masterplan nicht direkt verwiesen (wie bspw. beim Praxisbuch Partizipation), im Glossar wird er jedoch angeführt und kurz erklärt.

Handbuch Gender Mainstreaming in der Stadtplanung und Stadtentwicklung

Das Handbuch wurde im Jahr 2013 von der Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung herausgegeben. Als Werkstattbericht 130 widmet sich die Publikation den unterschiedlichen Nutzer*innengruppen der Stadt Wien, mit dem Ziel der Chancengleichheit. Für den Masterplan ist dieses Dokument insofern interessant, als dass es zum einen im Glossar Erwähnung findet und zum anderen – und das ist insbesondere wichtig – verschiedene Nutzer*innen und ihre Bedürfnisse thematisiert. Neben gendersensibler Planung betrifft die Ausdifferenzierung vor allem die verschiedenen Altersgruppen (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2013, S. 19 ff.). Auf die Frage, wie Gender Mainstreaming in den Planungsprozess eingebracht werden kann, wird die Antwort formuliert:

„Eine gendersensible Sichtweise wird in alle Planungsprozesse (Masterplan, Flächenwidmungsplanung, Objektplanungen und Projektierungen) durch das Berücksichtigen unterschiedlicher NutzerInnenprofile eingebracht. [..]“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2013, S. 15)

Es ist möglich, dass der Masterplan auf die formulierten Erkenntnisse des Werkstattberichts zu Gender Mainstreaming fußt. Aus der Erwähnung im Glossar heraus ist dies jedoch nicht eindeutig ableitbar. Ein direkter Verweis wäre hier insofern ratsam, als dass im Werkstattbericht Gender Mainstreaming gendersensibler Planung bereits thematisiert und dabei auch auf die Relevanz in der Flächenwidmung- und Bebauungsplanung hingewiesen wurde (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2013, S. 52 f. und 64 ff.). Auch exemplarische Auszüge bzw. Zitationen erscheinen als bereichernde Möglichkeiten beide Werkstattberichte miteinander zu verknüpfen.

Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000

Das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 basiert auf der EU Richtlinie 85/337/EWG, UVP-RL von 1985 zurück, welche eine Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vorschreibt (Umweltbundesamt 2019). Als Folge der Umsetzung der EU-Richtlinie in Form eines nationalen Gesetzes, ist dieses auch auf Ebene der Länder sowie Gemeinden anzuwenden.

Das UVP-G ist in sechs Abschnitte unterteilt (UVP-G 2000, BGBl. I Nr. 80/2018):

- 1. Abschnitt:** Aufgaben der UVP und der Bürgerbeteiligung und Begriffsbestimmungen
- 2. Abschnitt:** Verfahrensablauf und das konzentrierte Genehmigungsverfahren
- 3. Abschnitt:** Umweltverträglichkeitsprüfung für Bundesstraßen und Eisenbahnhochleistungsstrecken

- 4. Abschnitt:** Bestimmungen für wasserwirtschaftlich bedeutsame Vorhaben
- 5. Abschnitt:** Aufgaben und die Zusammensetzung des Umweltrats
- 6. Abschnitt:** gemeinsame Bestimmungen. z.B. zu den Zuständigkeiten, Übergangsbestimmungen, UVP-Dokumentation.

Im partizipativen Kontext sind die Abschnitte 1 und 2 von besonderer Relevanz. So ist beispielsweise unter §1, Absatz 1 im ersten Abschnitt festgeschrieben, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung unter Beteiligung der Öffentlichkeit zu erfolgen hat. Im 2. Abschnitt wird die Form der Partizipation im Verfahren festgelegt. So ist beispielsweise die Öffentliche Auflage in §9 UVP-G definiert. §9a UVP-G legt zusätzlich den Rahmen und Ort der Auflage und Kundmachung fest. Selbiges gilt für die mündliche Verhandlung nach §16 UVP-G, welche insbesondere für Personen, Initiativen und Institutionen mit Parteistellung relevant ist. Die Parteistellung wird ebenfalls exakt geregelt: §19 UVP-G schreibt fest, wer Parteistellung in einem UVP-Verfahren geltend machen kann und welche Möglichkeiten damit jeweils verbunden sind.

Im Hinblick auf die Thesen und deren einleitende Herleitung ist auch der Anhang des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes von Relevanz. Das UVP-G legt im „Anhang 1“ detailliert fest wann ein Verfahren durchzuführen ist. „Spalte 1“ und „Spalte 2“ beinhalten diesbezügliche Kriterien. „Spalte 3“ beschreibt Kriterien, die eine Prüfung erforderlich machen.

In Summe entsteht so ein konkretes Bild, was von einem Verfahren als Mindestmaß zu erwarten ist, wem welche Rechte zukommen und zu welchem Zeitpunkt diese in definierter Form zu erbringen sind. Gleichsam geht damit auch die Möglichkeit einher sich auf das Gesetz zu berufen und sich somit möglicherweise individuell einzubringen. Besonders zu unterstreichen ist die Parteistellung für Bürger*inneninitiativen gemäß §19, Absatz 1, Zeile 6, Absatz 2 sowie Absatz 4 UVP-G. Damit besteht für Bürger*innen die Möglichkeit sich im Zusammenschluss von mindestens 200 Personen (die zum Zeitpunkt der Einbringung in der Standortgemeinde wahlberechtigt sein müssen) initiativ einzubringen und somit Parteistellung im Verfahren zu erlangen – eine Möglichkeit, die beispielsweise in der Bauordnung für Wien, z.B. für von Flächenwidmungs- bzw. Bebauungsverfahren, nicht besteht.

Strategische Umweltprüfung (SUP)

Die SUP basiert auf der von der Europäischen Union 2001 beschlossenen SUP-Richtlinie 2001/42/EG (Umweltbundesamt GmbH 2019). In Österreich wird diese auf Bundesebene, sowie auf Landesebene in den unterschiedlichen Materiengesetzen umgesetzt. Ersteres bedeutet eine Regelung auf Bundesebene im Rahmen des Wasserrechtsgesetzes, des Abfallgesetzes, des Bundes-Umgebungslärmschutzgesetz (Bundes-LärmG), des Bundesgesetz über die strategische Prüfung im Verkehrsbereich (SP-V-Gesetz) sowie des Umweltrechtsanpassungsgesetz 2005 (Arbter 2019). Zweiteres meint eine Regelung auf Länderebene, was im Wiener Kontext konkret folgende Gesetze betrifft: Wiener Bauordnung, Wiener Abfallwirtschaftsgesetz, Wiener Nationalparkgesetz sowie das Wiener Umgebungslärmgesetz (ebd.).

Hinsichtlich des Masterplanes sind hier insbesondere partizipative Ansätze hervorzuheben. Gemäß der Richtlinie sind nämlich gemäß 2001/42/EG Absatz 15 „... betroffenen Behörden und die Öffentlichkeit während der Prüfung von Plänen oder Programmen zu konsultieren und angemessene Fristen festzulegen ...“ (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2001), so dass Konsultationen und Stellungnahmen möglich sind. Betreffend der Bauordnung für Wien sind Fristen und Stellungnahmemöglichkeiten im obigen Kapitel bereits angeführt bzw. zitiert worden.

Praxisleitfaden zu den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung

Der Praxisleitfaden wurde im Jahr 2011 vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium)²² in Zusammenarbeit mit dem Bundeskanzleramt herausgegeben. In diesem Kapitel nimmt der Praxisleitfaden eine Sonderstellung ein, da er in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Masterplan steht. Weder ist er ein Werk der Stadt Wien noch rechtlich verbindlich. In dieser Publikation sind jedoch einige „Standards“ formuliert, die in der weiteren Auseinandersetzung mit dem Masterplan durchaus wichtige Argumentationen stützen können. Der Praxisleitfaden wurde von Arbter (Büro Arbter) verfasst – genauso wie das Praxisbuch Partizipation, eine Publikation der MA 21. Auch wenn der Masterplan keinen direkten Bezug zu dem Praxisleitfaden hat, scheint die folgende Betrachtung sinnvoll:

Der Praxisleitfaden besteht aus fünf Kapiteln und beschreibt auf 148 Seiten den theoretischen Kontext von Partizipation, wann und wie partizipative Prozesse durchgeführt werden sollten und wie diese im Folgenden evaluiert werden können. Auch sind Begriffsbestimmung und Checklisten Teil der Publikation. Es folgt eine Entscheidungshilfe, ob ein Prozess partizipativ gestaltet werden sollte (siehe Abbildung unten).

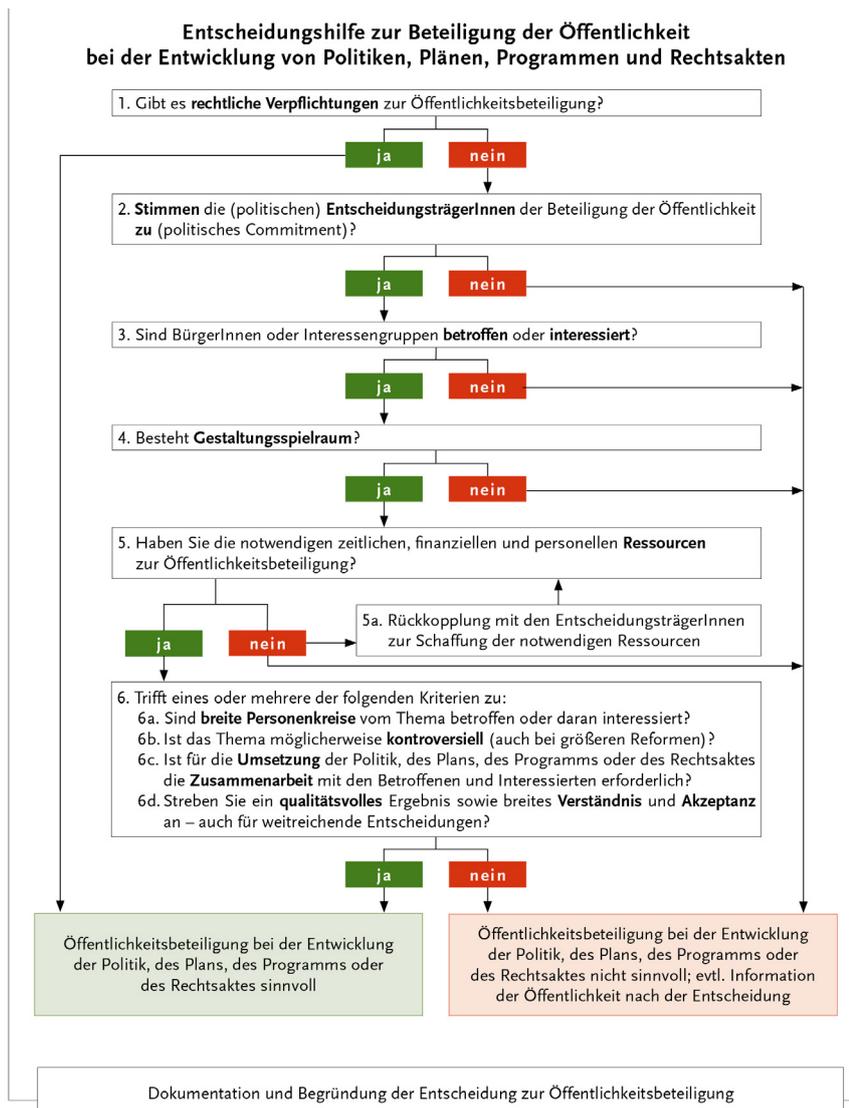


Abbildung 15 "Entscheidungshilfe zur Öffentlichkeitsbeteiligung (Grafik: K. Arbter)" (Arbter 2011, S. 11)

Es zeigt sich, dass die Entscheidungshilfe eine andere Strategie verfolgt: nicht definierte Kriterien, sondern definierte Fragen bilden den Entscheidungsrahmen. Auch wird in dem hier abgebildeten Entscheidungsprozess deutlich, dass ein partizipativer Prozess von politischer Willensbekundung sowie verfügbaren personellen, zeitlichen und finanziellen Ressourcen abhängig ist (Arbter 2011, S. 11).

Im Vergleich zum Masterplan Partizipation zeigt der hier abgebildete Praxisleitfaden deutlich, welche Bedeutung einer solchen Entscheidungshilfe zukommen kann: Entscheidungspfade bekommen eine erhöhte Transparenz, Entscheidungen sind besser begründbar und es ist im allgemeinen verdeutlicht, dass es einen individuellen projektspezifischen Entscheidungsprozess benötigt und dies nicht bereits im Vorfeld auf strategischer Ebene vorweggenommen werden kann.

Hinsichtlich der Thesen dieser Arbeit ist ein weiteres Kapitel des Leitfadens von Bedeutung: 3.1.4 Zielgruppen (Arbter 2011, S. 23 f.). Die Zielgruppen sollen, so die Empfehlung, durch eine Analyse ermittelt werden. Dazu werden folgende Fragen zu Grunde gelegt:

„Sind die Zielgruppen Ihres Beteiligungsprozesses klar definiert? Ist die komplette Bandbreite der Interessen ausgewogen eingebunden? Haben Sie entschieden, welche Öffentlichkeit Sie in Ihrem Fall erreichen wollen und darauf aufbauend, ob Sie die organisierte Öffentlichkeit, die breite Öffentlichkeit oder beide beteiligen? Haben Sie bei der Auswahl der Beteiligten MainstreamingAspekte (z. B. Gender Mainstreaming, Mainstreaming von Menschen mit Behinderungen) berücksichtigt?“ (Arbter 2011, S. 23)

Weitere Fragen dienen dann der Zielgruppenanalyse selbst, die dabei helfen soll zu partizipierende Menschen(-gruppen) zu identifizieren (ebd.):

1. Wer kann von der Politik, dem Plan, dem Programm oder dem Rechtsakt wie betroffen sein und wer kann sich dafür möglicherweise interessieren (Einzelpersonen und Organisationen)?
2. Wer wird die Politik, den Plan, das Programm oder den Rechtsakt umsetzen oder anwenden?
3. Wer hat Einfluss auf das Thema der Politik, des Plans, des Programms oder des Rechtsaktes?
4. Wer kann die Entscheidung zur Politik, zum Plan, zum Programm oder zum Rechtsakt fördern oder behindern, wenn er bzw. sie beteiligt bzw. nicht beteiligt wird?
5. Wer war bei ähnlichen Politiken, Plänen, Programmen und Rechtsakten in der Vergangenheit involviert? Wer war damals nicht involviert, sollte jetzt aber beteiligt werden?
6. Gibt es schwer zu beteiligende Gruppen, die Sie besonders zur Beteiligung motivieren wollen, z. B. junge oder ältere Menschen, Berufstätige, Menschen mit Behinderungen, MigrantInnen etc.

Darauf folgt eine Einordnung der Identifizierten nach Repräsentativität, Funktion und Eignung sowie nach rechtlichen Vorgaben (Arbter 2011, S. 24), um in Folge zu bestimmen, ob es einen offenen Partizipationsprozess benötigt oder ob beispielsweise eine Einbindung von Zielgruppenvertreter*innen reicht. In diesem Zug widmet sich der Leitfaden auch „schwer erreichbaren Gruppen“, die er eingehend und beispielhaft beschreibt. Dazu ist in seinem Anhang auch eine Checkliste zu finden, welche den Einbezug schwer erreichbarer Gruppen unterstützen soll. Vorschläge sind beispielsweise die Nutzung verschiedener Medien und Beteiligungsmethoden

²²Der Name des Ministeriums kann von Legislaturperiode zu Legislaturperiode variieren. Der oben genannte Name bezieht sich auf das Dokument sowie die damalige Bezeichnung. Aktuell heißt das Ministerium entsprechend seiner Ausrichtung: Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (Stand: 25.09.2019). (BMNT 2019)

und dass Zeitpunkt und Zeitspannen zielgruppengerecht bestimmt werden sollten. Weiters sollte der individuelle Nutzen projektspezifisch untermauert oder auch bewiesen sein, so dass die eingebrachten Beiträge ernstgenommen und einbezogen werden (Arbter 2011, S. 143).

In Summe gibt der Leitfaden zehn Punkte an die Hand, welche in der Konzeptionierung des Prozessdesigns bedacht werden müssen. Erst dann, so das Dokument, kann die Entscheidung folgen, mit welcher Intensität Partizipation durchgeführt werden soll. Auch die Durchführung selbst wird mit Methoden und Checkboxes unterstützt (Kapitel 3.2.). Gleiches gilt für die nachfolgende Prozess Evaluierung (Kapitel 3.3).

Auch für Bürger*innen ist der Leitfaden insofern dienlich, als dass er im Anhang eine Checkliste zur Stellungnahme bereitstellt - eine Form der öffentlichen Teilhabe, die beispielsweise in der Bauordnung für Wien sowie im AVG rechtlich verankert ist.

Das instrumentelle Umfeld und seine Bedeutung für den Masterplan

Der Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung verweist dezidiert auf zwei andere Instrumente: Zum einen auf die Bauordnung für Wien und zum anderen auf den Wiener Werkstattbericht „Praxisbuch Partizipation“. Während der Masterplan in seiner Selbstdefinition, wie einleitend angeführt, das normativ und rechtlich verbindliche Instrument der Bauordnung ergänzen soll (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 18 f), verweist er in einem anderen Kapitel auf das Praxisbuch zur methodischen Ausgestaltung abseits seiner Regelungen (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 56). Es wird also im Kontext dieser beiden Instrumente klar, dass der Masterplan dazwischen positioniert ist. Das bedeutet in Summe auch, hinsichtlich seiner Funktion als Regelwerk und in Abgrenzung zu den anderen Regelwerken, dass die Bauordnung rechtsverbindlich ist, der Masterplan eine Verbindlichkeit ohne rechtliche Verankerung aufweist und das Praxisbuch ein Werk mit empfehlendem Charakter ist. Wie bereits in der detaillierten Auseinandersetzung mit dem Praxisbuch ausgeführt, kommt dem Autor dieser Arbeit nach auch ein regelnder Charakter zu. Es handelt sich somit bei den drei Instrumenten um Regelungen auf unterschiedlichen Ebenen im Spannungsfeld zwischen Informalität und Formalität. Beides soll der Masterplan, so die Schlussfolgerung aus der einleitenden Herleitung, miteinander verbinden und als Regelwerk festschreiben. Die nachstehende Analyse wird zeigen, was das konkret bedeutet.

Auch die anderen Instrumente sind von Relevanz, da ihre Regelungen gesetzlich verankert sind. Dabei ist es zunächst einmal unerheblich, auf welcher Ebene die rechtlichen Regelungen verortet sind da, der Masterplan diese nicht aufheben kann. In Folge dessen zeigt sich nach einer ersten Auseinandersetzung, wie in der Einleitung angemerkt, dass der Masterplan einzelne Strukturen übernimmt. Ganz besonders wird dies im Kontext des UVP-G 2000 deutlich. Zu verweisen ist hier auch auf einen anderen Wiener Werkstattbericht, auf den zwar der Masterplan inhaltlich nicht direkt Bezug nimmt, der jedoch durchaus erwähnenswert in seinem Kontext ist: Der Werkstattbericht 149 „Grundlagen für kooperative Planungsverfahren“ widmet sich ebenfalls der partizipativen Prozessgestaltung und wurde, wie auch der Masterplan von der MA 21 beauftragt. Im Masterplan ist der Werkstattbericht zu kooperativen Planungsverfahren kurz erklärt, in wie fern dieser aber mit in den Masterplan eingeflossen ist, bleibt unklar.

Die Analyse des Masterplanes wird also nicht nur Aufschluss im Wiener Kontext, sondern auch im österreichischen Kontext liefern. Zentral wird dabei die Frage sein, ob die Thesen auch im Kontext anderer Regelungen zutreffend sind oder ob beispielsweise die anderen Instrumente selektive Partizipation verhindern bzw. Macht delegieren und deshalb der Masterplan in seiner Wirkung

letztendlich unerheblich ist.

ANALYSE DES MASTERPLANS

>089	STRUKTUR DES MASTERPLANS
	INHALT DES MASTERPLANS
131<	> AD. THESE 1
	> AD. THESE 2
	> AD. THESE 3
	OFFENE FRAGEN

Der Masterplan ist laut Eigendefinition ein verbindliches Regelwerk für Beteiligung in Wien und in diesem Sinn durchaus als institutionalisiert zu bezeichnen. Laut Hummel (Hummel 2015, S. 25) kann sich ein institutionalisierter Rahmen im doppelten Sinn und durchaus diametral auswirken: Einerseits erhöht eine Festschreibung von Normen und Werten die Durchsetzungsmöglichkeit des Politisch-Administrativen-Systems und ihres Handelns. Andererseits wird dadurch die Gefahr der Blockade potentieller Veränderungen sowie die Gruppen exkludierende Einengung des Handlungsrahmens gefördert. Die folgende detaillierte und theoriegestützte Auseinandersetzung mit dem Instrument „Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung“ soll die Doppeldeutigkeit aufklären und in Bezug auf die oben gestellten Thesen für Klarheit sorgen.

Entsprechend der Inhaltsanalyse wird zunächst der Masterplan charakteristisch in seiner Struktur beschrieben. Auch die involvierten Akteur*innen werden in diesem Kapitel, sofern benannt, aufgelistet und später in der Analyse des Entstehungshintergrundes wieder aufgegriffen.

Die Analyse des Inhalts erfolgt im Kontext der Thesen. Ziele, Maßnahmen und Methoden werden so herausgearbeitet und theoriegeleitet interpretiert. In Rückkopplung mit den dargelegten Theorien zu Demokratie, Partizipation, Raum und (In-)Formalität sollen so eingeordnete Erkenntnisse eine deutliche Fundierung erfahren.

In der detaillierten Betrachtung des Entstehungshintergrundes wird gegebenenfalls auf die vorhergehenden Ergebnisse aufgebaut. Fragestellungen, die sich in Folge ergeben, bzw. Arbeitsfragen, die unbeantwortet bleiben, fließen in die folgenden Expert*inneninterviews ein (siehe Seite 132 ff.). Gleiches gilt auch für die gewonnenen Erkenntnisse, welche im Rahmen der Interviews noch einmal validiert werden können. Der letzte Schritt der Inhaltsanalyse dient somit nicht nur der Rekonstruktion des Entstehungshintergrundes sondern auch der Überprüfung bereits gewonnener Erkenntnisse.

Struktur des Masterplans

Der Masterplan regelt per Selbstdefinition seit seiner Veröffentlichung im Jahr 2017 verbindlich partizipative Planung in Wien (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 3 und S.79). Auf insgesamt 96 Seiten (Cover nicht mitgezählt) formuliert er wie „Frühzeitiges Beteiligen der Bevölkerung an städtebaulichen Planungs- und Widmungsprozessen“ abzulaufen hat (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 2).

Unterteilt ist er in neun Kapitel, inklusive Anhang und Glossar. Die Abbildung 16 auf der nachfolgenden Seite gibt diesebezüglich einen Überblick.

Das dargestellte Inhaltsverzeichnis zeigt die einzelnen Kapitel (Spalten). Unterkapitel sind entsprechend nummeriert und farblich in verminderter Transparenz des Hintergrundes hinterlegt. Bei der eigenen Darstellung wurden die Farben der Kapitel aus dem Masterplan übernommen, um Analyseergebnisse auch optisch mit den Kapiteln des Masterplanes zu verknüpfen und eine gemeinsame Lesbarkeit zu fördern.

Eröffnet wird das Zieldokument durch zwei Vorworte: eines auf politischer Ebene durch Maria Vassilakou (Die Grünen), ehem. Vizebürgermeisterin und Stadträtin für Stadtentwicklung, Verkehr, Klimaschutz, Energieplanung und Bürger*innenbeteiligung sowie eines von Thomas Madreiter, Planungsdirektor der Stadt Wien. Beide Vorworte sind dem Inhaltsverzeichnis vorgereiht und somit aus dem eigentlichen Inhalt ausgeklammert. Trotzdem werden beide Vorworte auf inhaltlicher Ebene ebenso detailliert Betrachtung finden.

Der „Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung – Frühzeitiges Beteiligen der Bevölkerung an städtebaulichen Planungs- und Widmungsprozessen“ wurde durch das Magistrat der Stadt Wien, MA 21 – Stadtteilplanung und Flächennutzung herausgegeben. Das Magistrat ist auch Eigentümer*in sowie Inhaber*in der Rechte am Masterplan (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 3).

Inhaltliche Analyse des Masterplans

Die inhaltliche Analyse des Masterplans orientiert sich an den Thesen sowie den dazugehörigen untergeordneten Arbeitsfragen. Grundlage der Analyse sind die Formulierungen im Masterplan. Die Analyse verläuft systematisch und aus zwei Perspektiven: Die Thesen werden nacheinander geprüft, in dem der Masterplan Seite um Seite aus partizipationstheoretischer sowie aus demokratietheoretischer Sicht analysiert wird. In der folgenden Abhandlung wird diesbezüglich dezidiert auf besonders relevante Textstellen eingegangen. In diesem Kontext geschieht die jeweilige Einordnung nicht nur kognitiv, sondern auch visuell - entsprechend der aufgearbeiteten Theorie zu Partizipation und Demokratie. Arnsteins und Selles Partizipationsleiter bietet diesbezüglich, wie bereits im Kapitel „Forschungsablauf und Methoden“ dargelegt, eine fundierte Grundlage einer theoriegestützten Einordnung. Unter ergänzender Erweiterung auf Basis Selles Modifikation ist ein eigenes Stufenmodell entstanden, welches eine zielgerichtete und ausdifferenzierte Analyse ermöglicht. Anhand des eigenen Modells sowie der dargelegten Definition von Partizipation im Kapitel „Zentrale Begriffe und theoretische Grundlagen“ erfolgt in dieser Arbeit die Einordnung von Textteilen aus dem Masterplan. Dazu wird das Modell um 90° nach rechts gedreht dargestellt, sodass im Rahmen des Schemas die Intensität der einzelnen Formulierungen verortet werden kann:

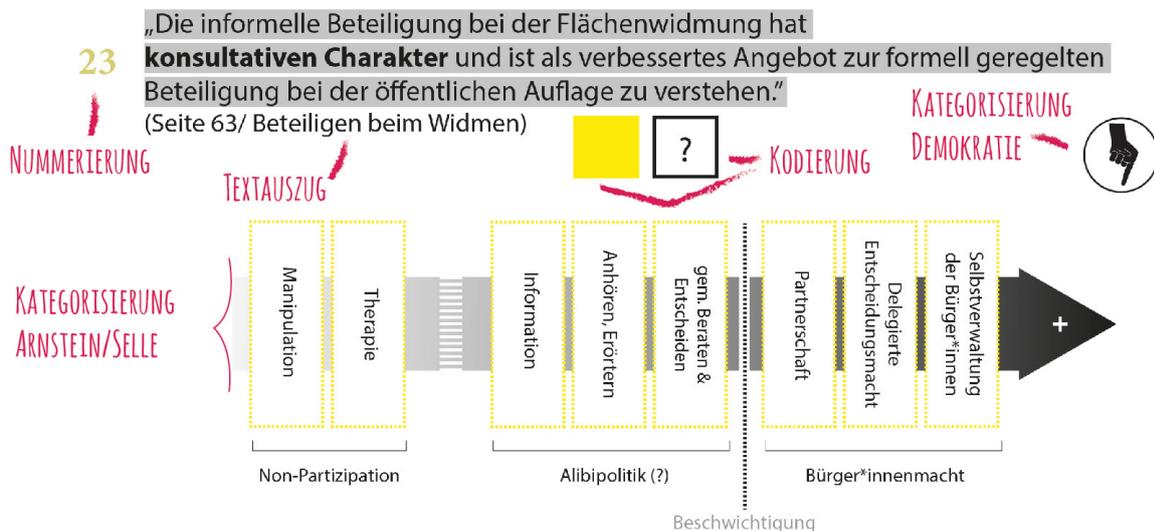


Abbildung 17: Eigene Darstellung zur Erläuterung des Analyseschemas auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)

Für die Einordnung der Textpassagen nach Selle und Arnstein gibt es drei Codes:

- (gelb transparent) Ebene ist in der nächsthöheren impliziert;
Beispiel: Information ist ein Teil des Anhörens und Erörterns
- (gelb) Textpassage ist der Ebene entsprechend Selle und Arnstein zuzuordnen
- ? (Fragezeichen) Zuordnung ist nicht eindeutig möglich, nachfolgend muss dies geklärt werden

Die inhaltliche Einordnung aus demokratiethoretischer Perspektive fußt neben den oben beschriebenen Partizipationsleitern auf ein selbstkonstruiertes Intensitätsmodell der Demokratie (siehe Seite 35 ff.), basierend auf de Matos (2013), Crouch (2008) und Hummel (2015). Deutungsargumentationen und -ergebnisse werden zusätzlich durch entsprechende Theorie unterstrichen. Die Ebenen des Demokratiemodells werden in der grafischen Einordnung der Textpassagen durch Icons ersetzt, so ist eine kompakte und dennoch prägnante Darstellung möglich.

Die grafische einordnende Darstellung aller in der Analyse behandelten Textbausteine, betreffend Beteiligungsintensität und Demokratieform, ist im Anhang zu finden. Einen zusammenfassenden Überblick gibt es jedoch bereits am Ende dieses Kapitels im Rahmen des Zwischenfazit.

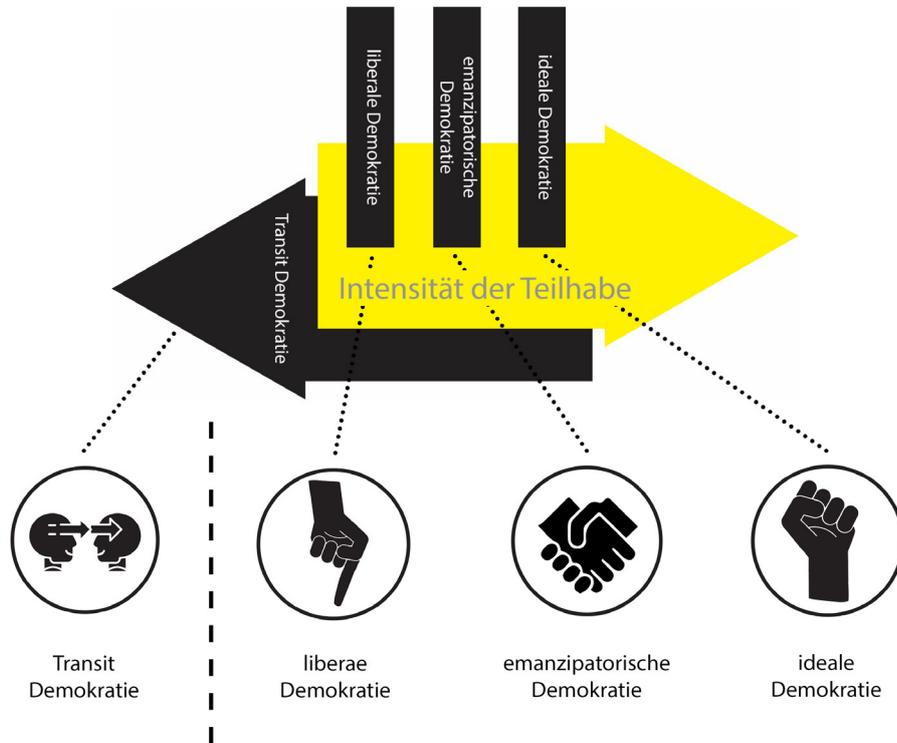


Abbildung 18: Eigene Darstellung zur Erläuterung des Analyseschemas auf Grundlage von de Matos (2013), Crouch (2017, S. 8 ff) und Hummel (Hummel 2015)

Um in der weiteren Analyse getroffene Aussagen den Textpassagen im Analyseschema strukturiert zuzuordnen, sind diese in den Grafiken sowie im Fließtext der Analyse mit „[1]“ bis „[29]“ durchnummeriert.

Die Interpretation der Formulierungen erfolgt theoriegestützt („Zentrale Begriffe & Theoretische Grundlagen“, Seite 32 ff.), so dass Schlussfolgerungen im planungs- sowie partizipationstheoretischen Kontext letztendlich intersubjektiv überprüfbar und nachvollziehbar sind. Die Erkenntnisse werden im Rahmen der fortschreitenden Analyse zwar textlich miteinander verknüpft, in der grafischen Darstellung wird jedoch jeder Textauszug für sich abgebildet. Mögliche Widersprüche im Dokument selbst werden so auch visuell prägnant aufgezeigt. Besonders deutlich wird dies in dem Fazit beigefügten Übersicht (Abbildung 37, Seite 112).

Ad. These 1

Wie in der Strukturanalyse des Masterplanes bereits aufgezeigt, sind die Vorworte nicht Teil des Inhaltsverzeichnisses. Sie scheinen deshalb möglicherweise weniger bedeutsam. Auch wenn dies sicher insofern richtig ist, als dass die Vorworte nicht den Kern des Regelwerkes darstellen, so sind es doch offizielle Worte (ehemals) führender Funktionsträger*innen betreffend zukünftiger Partizipationsverfahren. Ihr Einbezug zeigt, um bereits an dieser Stelle etwas vorzugreifen, ein breites Spektrum potentieller Partizipationsmöglichkeiten, bzw. potentieller Missverständnisse auf. Im Sinne eines ganzheitlichen Erkenntnisgewinns sowie der späteren Kontextualisierung mit unterschiedlichen Perspektiven in den Expert*inneninterviews, sollen die Vorworte somit ebenfalls Teil der theoriebasierten Auseinandersetzung sein.

Die ehemalige „Vizebürgermeisterin und amtsführende Stadträtin der Geschäftsgruppe für Stadtentwicklung, Verkehr, Klimaschutz, Energieplanung und BürgerInnenbeteiligung“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 5 f.), Maria Vassilakou, benennt in ihrem Vorwort (ebd.) das Ziel „direkte Möglichkeiten zur Information und Mitgestaltung“ [1] anzubieten.

Die Möglichkeiten bleiben an dieser Stelle interpretierbar, da sie erst in der späteren Abhandlung des Masterplanes näher beschrieben werden. Es lässt sich jedoch an dieser Stelle der Eindruck ableiten, dass direktes Mitgestalten eine partizipative Form meint, die Charakteristika der direkten Demokratie aufweist, auch wenn mitgestalten ungleich mitentscheiden ist. In Bezug auf die vorhergehende theoretische Auseinandersetzung mit Hütters drei Säulen der Demokratie würde dies konkret die Delegation von Entscheidungsgewalt, in Form einer Abstimmung, bedeuten. Konsensprozesse würden in der partizipativen Planung aus theoretischer Perspektive also in einem Mehrheitsbeschluss münden. Das dem nicht so ist, bzw. trotz theoretischer Begriffsauslegung etwas Gegenteiliges im Masterplan gemeint ist, wird erst im Kontext folgendes Zitates von Seite 21 klar, welches den Begriff „direkt“ erläutert und somit eine Interpretationsgrundlage für „Mitgestaltung“ liefert:

„Mit „direkt“ ist gemeint, dass bei der Entwicklung von städtebaulichen Vorhaben die mündliche bzw. persönliche Kommunikation zu bevorzugen ist. Direkte Kommunikation, also das miteinander Reden, ist eine niederschwellige Vorgehensweise, mit der möglichst viele und möglichst unterschiedliche Personen erreicht werden können.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017)

Im Hinblick auf Maria Vassilakous oben formuliertes Ziel, scheint also „Mitgestaltung“ schon einmal das unmittelbar direkte, persönliche Gespräch zu beinhalten. Mögliche Entscheidungsbefugnisse bleiben jedoch erst einmal undefiniert. In Anlehnung an Arnstein und Selle ist diese Aussage bei entsprechender Interpretation somit zunächst bis auf die zweithöchste Stufe „Delegierte Entscheidungsmacht“ interpretierbar. Entsprechend der Wortwahl in Bezug auf „Mitgestaltung“ ist hier in jedem Fall die konsensuale Ebene mit informellen Mitentscheidungsmöglichkeiten anzunehmen. Übergeordnete Ebenen, die Macht auch formell delegieren, scheinen durch die Formulierung für sich erst einmal nicht ausgeschlossen, aber durch den Text nicht weiter belegbar. Somit sind diese mit Fragezeichen gekennzeichnet, während die hier scheinbar zutreffenden Ebenen mit gelben Kästchen kodiert sind.

1 „Im Sinne deiner lebenswerten Stadt der Zukunft ist es deshalb entscheidend, der von Veränderungsprozessen betroffenen **Bevölkerung** direkte Möglichkeiten zur **Information** und **Mitgestaltung** zu bieten.“

(Seite 5/ Vorwort Vassilakou)



2 „Mit dem Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung wird die **Bevölkerung** ganz bewusst eingeladen, **sich** an der Stadtentwicklung **zu beteiligen**.“

(Seite 5/ Vorwort Vassilakou)

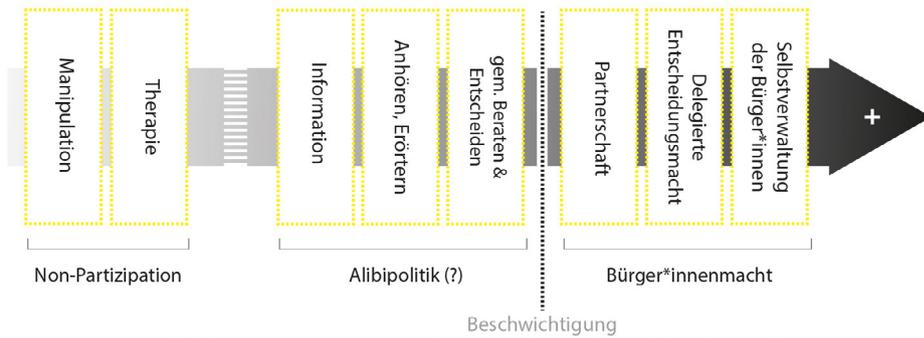


Abbildung 19: Eigene Darstellung – Analyseschema (I) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)

Das bereits hier aufgezeigte Potential der Auslegung wird noch gesteigert durch die politische Einladung „sich an der Stadtentwicklung zu beteiligen“ [2], eine Textpassage, die ein aktives und durchaus selbstinitiatives partizipieren der Bürger*innen zu ermöglichen scheint, bzw. dieses erst einmal nicht ausschließt.

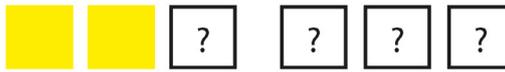
Das Vorwort von Thomas Madreiter (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 7) knüpft an das von Maria Vassilakou an. Auch hier findet sich ein breiter Interpretationsspielraum. Aus partizipationstheoretischer Perspektive scheint der Masterplan vieles zu ermöglichen und verschiedene Rollen einzunehmen:

In Bezug auf Selle und Arnstein schlägt somit auch Madreiter in seiner Funktion als Planungsdirektor den Bogen von der Ebene der Information [6] über die Ebenen der Konsultation [5] bis hinauf zu einem kooperativen Miteinander [7]. Vor allem letztere Passage zeigt, dass auf repräsentativer Ebene durchaus Erwartungen geweckt werden, denn es scheint, dass der Masterplan zukünftige Prozesse kooperativ regelt. Partizipationstheoretisch bedeutet dies die partnerschaftliche Stufe. Damit geht aus theoretischer Perspektive die Delegation von Entscheidungsmacht im Sinne einer Gleichberechtigung einher. Es ist aber unklar und fraglich ob hier wirklich ein kommunales Gemeinwesen erzielt werden soll, wie Mullis und Schipper es definieren (2013, S. 94). Diese theoriegestützte Einordnung erlangt im Kontext eines anderen städtischen Instrumentes möglicherweise Klarheit: Die Stadt Wien definiert mit dem Werkstattbericht 149 („Grundlagen für kooperative Planungsverfahren“), was sie unter Kooperativen Verfahren versteht.

5 „Die Einbindung der **Bevölkerung** und ihrer **lokalen Expertise erweitert das Fachwissen**, unterstützt den Interessensausgleich und führt in Summe zu tragfähigen Ergebnissen“
(Seite 7/ Vorwort Madreiter)



6 „Der Masterplan bietet dabei **Orientierung** für die **Bevölkerung**, indem er zeigt, wie Planungsprozesse bei städtebaulichen Vorhaben ablaufen und integriert den strukturierten Ablauf einer Beteiligungsschleife (Einladen - Beteiligen - Rückmelden).“
(Seite 7/ Vorwort Madreiter)



7 „Es ist uns ein großes Anliegen, mithilfe des Masterplans die Kommunikation zwischen **Bevölkerung, Stadtplanung, Politik und Projektwerbenden** weiter zu verbessern und im Sinne eines **kooperativen** sowie **kommunikativen** Miteinanders zu agieren.“
(Seite 8/ Vorwort Madreiter)

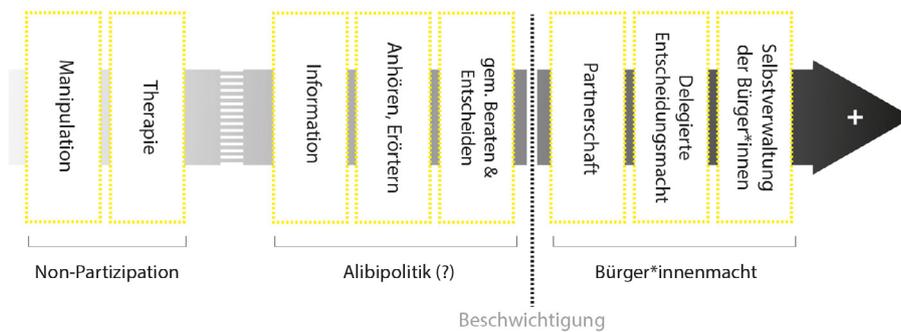


Abbildung 20: Eigene Darstellung – Analyseschema (II) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)

In Bezug auf die Partizipationsmöglichkeiten von Bürger*innen heißt es:

„Wie in Regel 3, S. 2423, formuliert, muss es in jedem kooperativen Verfahren zumindest Information der BürgerInnen geben; Konsultation von Betroffenen oder deren VertreterInnen ist wünschenswert, Kooperation optional.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2015, S. 51)

Im Masterplan selbst wird kein Bezug zum entsprechenden Werkstattbericht genommen. Auch einen Verweis gibt es nicht, obwohl dieser Werkstattbericht bereits im Jahr 2015 (etwa zwei Jahre vor Veröffentlichung des Masterplanes) veröffentlicht wurde und bereits partizipative Prozesse, vor allem auf fachlicher Ebene, aber eben auch auf Ebene der Bürger*innen, klar beschreibt. Hinzu kommt, dass Auftraggeber und Herausgeber beider Werke die MA 21 ist. Eine Verknüpfung beider Werke erscheint daher logisch, auch wenn kooperative Verfahren entsprechend dem Werkstattbericht klar geregelte Vorgänge sind und nicht Kooperation im Allgemeinen meinen, scheinen doch übernehmbare Ansätze vorhanden. Kooperation mit Bürger*innen scheint im Masterplan, entsprechender der beschriebenen Herleitung durch andere städtische Instrumente bzw. Publikationen, nicht auf einer partnerschaftlichen Ebene (nach Selle/ Arnstein) interpretierbar. Somit zeigt sich im Vorwort nicht nur bereits ein breites Möglichkeitsspektrum, sondern auch ein deutlicher Interpretationsspielraum, wenn Formulierungen im Masterplan mit Arnstein und Selle kontextualisiert werden. Im Analyseschema wird diese Textpassage trotzdem auf der partnerschaftlichen Ebene verortet, da sich dies ohne Hintergrundwissen über den Werkstattbericht „Grundlagen für kooperative Planungsverfahren“ aus dem Masterplan ablesen lässt und dieser in dieser Arbeit zunächst einmal für sich steht.

Anders stellt sich der Interpretationsspielraum in den Vorworten bezüglich des Demokratiemodells dar:

Maria Vassilakou, damalige Vizebürgermeisterin und amtsführende Stadträtin der Geschäftsgruppe für Stadtentwicklung, Verkehr, Klimaschutz, Energieplanung und Bürger*innenbeteiligung formuliert u.a. in diesem Zusammenhang das Ziel, der Bevölkerung in Zukunft die Möglichkeit der direkten Mitgestaltung zu bieten [1]. Mitgestalten bedeutet zwar nicht mitentscheiden, trotzdem kann hier eine Verwechslung entstehen und eine direkte Demokratieform assoziiert werden. Im Kontext des eigenen Intensitätsmodells ist diese Formulierung trotzdem auf der Ebene der liberalen Demokratie zu verorten, da Möglichkeiten angeboten werden. Daher ist davon auszugehen, dass das Angebot durch das etablierte Politisch-Administrative-System definiert und offeriert und somit deutlich gelenkt wird. Auch die Prozess- und Diskurssteuerung kann nach Crouch (2017, S. 9 f) ein Teil dessen sein. Ähnlich ist dies in den Textpassagen [2] und [5] zu deuten.

In Verschneidung mit den Formulierungen von Planungsstadtrat Madreiter findet so eine Zuweisung der Akteursrollen sowie eine Initiierung durch das Politisch-Administrative-System statt. Im Hinblick auf den nachfolgenden Text ist dazu anzumerken, dass beide Auszüge zwar auf eine Top-Down gerichtete Steuerung schließen lassen, jedoch noch keine Initiierungsmöglichkeiten, im Sinne von emanzipativen (Selbst-)Initiativen seitens der Bürger*innen explizit ausschließen. Im Punkt [6] wird aus demokratietheoretischer Sicht bereits angedeutet, was im Kapitel 4.2. unter Kriterien definiert wird: unter welchen Umständen Partizipation zu erfolgen hat. Durch seinen informativen Charakter und der selbstdefinierten Verbindlichkeit zeigt der Masterplan also schon im Rahmen der Vorworte seine steuernde Funktion. Dies wird auch durch Thomas Madreiter aufgeworfen [7], der den Masterplan auch als Mittel zur Verbesserung der Kommunikation sieht.

Im vorausschauenden Bezug auf die Systematisierung durch die Beteiligungsschleife (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 42 f.) wird angedeutet, welche weitreichende Prozessstrukturierung durch das Instrument von Seiten des Politisch-Administrativen-Systems vorgenommen wird. Die Festschreibung zu verwendender Methoden sowie die erwähnten und später detailliert beschriebenen Kriterien skizzieren bereits schemenhaft die Ebene der liberalen Demokratie. Diese Einordnung wird später womöglich deutlich zu unterstreichen sein

Das Vorwort ergibt somit in Summe zweierlei Betrachtungsnotwendigkeiten. Einerseits muss das breite Spektrum an Beteiligungsmöglichkeiten ausdifferenzierend analysiert werden, andererseits ist zu hinterfragen, ob die liberalen Tendenzen sich ebenfalls in den eigentlichen inhaltlichen Kapiteln des Dokumentes wiederfinden.

In der Einleitung des Masterplanes [8] ist von Zusammenarbeit die Rede, die über eine „transparente Kommunikation“ [9] hinausgeht. Bezogen auf die Partizipationsleiter bedeutet dies, dass nicht nur die Ebene der Information unter Partizipation verstanden werden kann, sondern auch mindestens Konsultation ein Teil davon sein muss. Hinsichtlich höherer Stufen gibt es in der Einleitung keine Abgrenzung. Das Möglichkeitsspektrum aus den Vorworten wird also scheinbar weitergeführt.

Ähnlich verhält es sich auch aus dem demokratietheoretischen Blickwinkel. Die Einleitung schließt an die oben genannte Festschreibung an, indem Ziele und Dialogcharakteristika rudimentär skizziert und somit vorgegeben werden [8]. Verschneidet man im Kontext der Textpassage die im Masterplan genannten verpflichtend anzuwendenden Methoden, welche hier angedeutet werden [9], mit dem Eingangs angeführten Zitat von Hummel (2015, S. 25), so stellt sich die Frage nach den Wirkungen einer solchen methodischen Festschreibung in der Praxis: Schaffen erwartbare Normen und Regeln eine Durchsetzungsfähigkeit im Sinne des Gemeinwohls? Werden dadurch (individuelle) Spielräume verhindert?

- 8 „Durch eine frühzeitige **Zusammenarbeit** mit der **Bevölkerung** soll die Entwicklung der Stadt zu langfristig besseren Ergebnissen führen. Ein erfolgreicher **Dialog** zeichnet sich durch Offenheit, Respekt und Lernbereitschaft aller Beteiligten aus. Daher ist Balance zwischen den Interessen der **bereits ansässigen Bevölkerung** oder **Unternehmen** und **jenen, die noch Bedarf an Wohnungen, Büros oder Schulplätzen haben**, zu schaffen.“

(Seite 15/ Einleitung)



- 9 „Für die Planungsprozesse der Stadt Wien bedeutet die Beteiligung der **Bevölkerung** ein neues Verständnis und die Anwendung neuer Methoden, die **über eine transparente Kommunikation hinausgehen**.“

(Seite 15/ Einleitung)

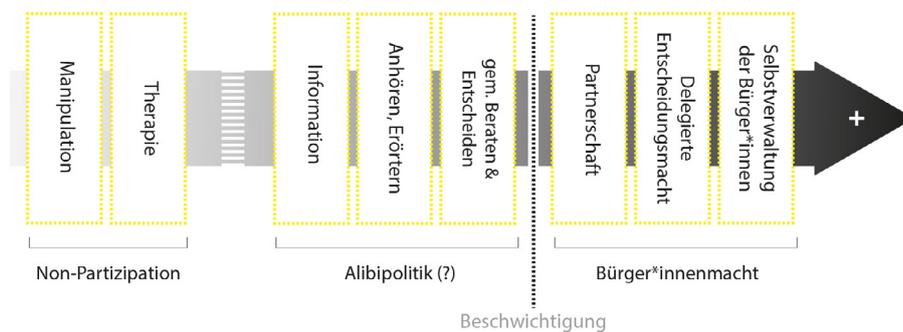
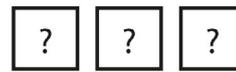


Abbildung 21: Eigene Darstellung – Analyseschema (III) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)

Hidalgo zeigt mit seinen Antinomien der Demokratie den Grad der Balance zwischen individuellen Bedürfnissen und der Gleichbehandlung aller (Hütter 2015, S. 48 f). Dies ist eine theoretische Kontextualisierung, die auch für den Textauszug [8] von Bedeutung ist. Denn im Rahmen zukünftiger partizipativer Prozesse sei, entsprechend der Textpassage, eine Balance zwischen ansässiger Bevölkerung und Unternehmen einerseits und neuen Nutzer*innen andererseits zu schaffen.

Im Zusammenspiel der von Hidalgo genannten Spannungsfelder (siehe Seite 40) bedeutet dies in Summe eine avisierte Varianz, die eine individuelle und projektspezifische Ausrichtung notwendig macht. Auch wenn es den Begriff der Interessensgruppen im Masterplan nicht gibt, so ist an dieser Stelle an die Zielgruppen zu verweisen, welche im Masterplan definiert und in dieser Arbeit zu einem späteren Zeitpunkt analysiert werden. Deutlich wird hier aber auch die Frage aufgeworfen, wie die beschriebene Balance zwischen individuellem Interesse und Gemeinwohl entwickelt bzw. in der Anwendungspraxis des Masterplanes sichergestellt wird. Eine Frage, die im Folgenden oder aber in den Expert*inneninterviews Beantwortung finden sollte.

Im unmittelbar folgenden Kapitel über die Ziele des Masterplanes erfolgt eine genauere Definition des Partizipationsverständnisses, in dem Beteiligungsmöglichkeiten stärker präzisiert und hin zu oberen Stufen abgegrenzt werden. So heißt es beispielsweise, dass die Kommunikation zwischen den verschiedenen Akteur*innengruppen verbessert werden soll [10] und Planungsstände transparent kommuniziert sowie Vorhaben nachvollziehbar dargestellt [11] werden sollen. Der Informationsebene gilt hier somit scheinbar der Fokus. Eine weitere Abgrenzung erfolgt in der folgenden Formulierung [12], welcher eine erhebliche Tragweite zukommt (siehe nächste Seite).

- 10** „Der Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung zielt darauf ab, die **Kommunikation** zwischen der **Bevölkerung**, dem **Magistrat**, der **Politik** und den **Projektwerbenden** bei städtischen Vorhaben zu verbessern.“

(Seite 18/ Ziele)



- 11** „Gleichzeitig soll der Planungsstand von städtebaulichen Vorhaben **frühzeitig und transparent dargestellt** werden und der Rahmen und die Grenzen für die Beteiligung definiert werden. Damit soll der Masterplan für alle **interessierten Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner** die Entwicklung städtebaulicher **Vorhaben nachvollziehbar machen.**“

(Seite18/Ziele)



- 12** „Klar ist, dass die Beteiligung im Rahmen des Masterplans nicht politische Entscheidungen, wie z.B. die in der Bauordnung der Stadt Wien festgelegten Beschlussfassung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne durch den **Gemeinderat**, ersetzt.“

(Seite18/Ziele)

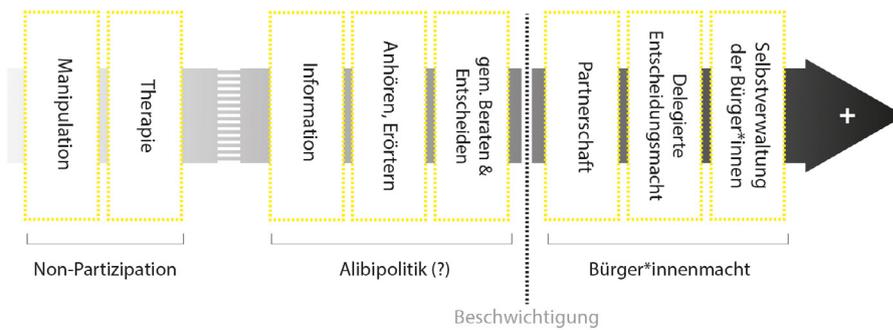


Abbildung 22: Eigene Darstellung – Analyseschema (IV) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)

Die ermöglichenden Vorworte werden hier also klar begrenzt: Der Masterplan ermöglicht also nicht die beiden obersten Ebenen der Bürger*innenmacht. Delegieren von Entscheidungsmacht sowie Selbstverwaltung sind also scheinbar keine Optionen, die die Verfasser*innen des Masterplans durch seinen regelnden Charakter etablieren möchten. Das formelle Recht der (Mit-)Entscheidung bleibt damit bei bestehenden Funktionsträger*innen. Somit scheint auch die partnerschaftliche Ebene entsprechend Selles bzw. Arnsteins Definition im Kontext des Masterplanes ausgeschlossen. – Eine deutliche Aussage, an die in Folge nicht angeknüpft wird [14]:

- 14** „Im Masterplan werden **konsultative** und **kooperative** Formen der informellen Beteiligung angewendet.“

(Seite 20/Begriffe)

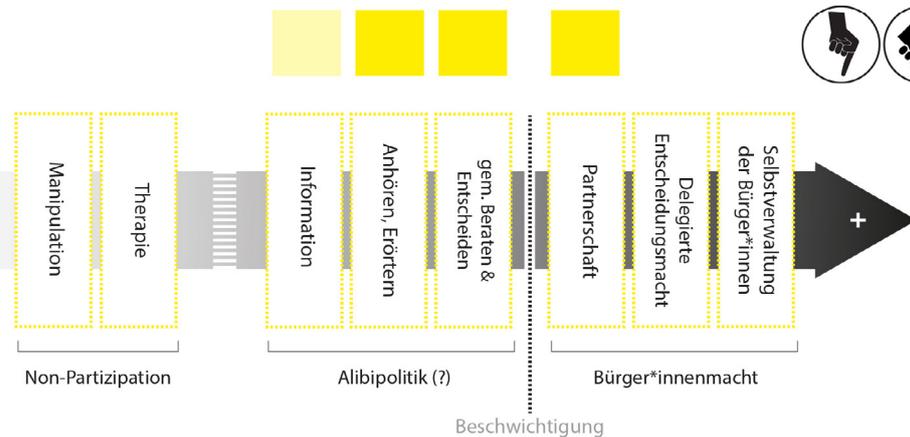


Abbildung 23: Eigene Darstellung- Analyseschema (V) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)

Im Kontext bereits beschriebener Erkenntnisse, gilt es hier die kooperative Form der informellen Partizipation besonders zu unterstreichen. Diese bedeutet laut weiterer Textpassage im Masterplan nämlich gemeinsam „mit der Verwaltung, externen Planerinnen und Planern und anderen relevanten Akteuren ein Projekt zu planen“ [15] (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 20). Die oben bereits erwähnte Definition von Arnstein und Selle bezüglich ihrer Partnerschaftlichen Stufe, scheint hier in der Betrachtung der Textpassage durchaus zutreffend zu sein. Auch scheint hier das Zielkapitel an das Vorwort von Thomas Madreiter anzuknüpfen [7] und das gemeinsame Miteinander weiter auszuführen. Illustriert man diese Ebene aus der Theorie heraus, bedeutet dies beispielsweise gemeinsame Planungskomitees oder gleichberechtigte bürgerliche Vertreter*innen in städtischen Gremien. Kontextualisiert man die Formulierungen des Masterplanes mit dem Praxisbuch Partizipation, auf welches dieser auch verweist (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 21), dann ergibt sich ein sehr viel breiteres Bild:

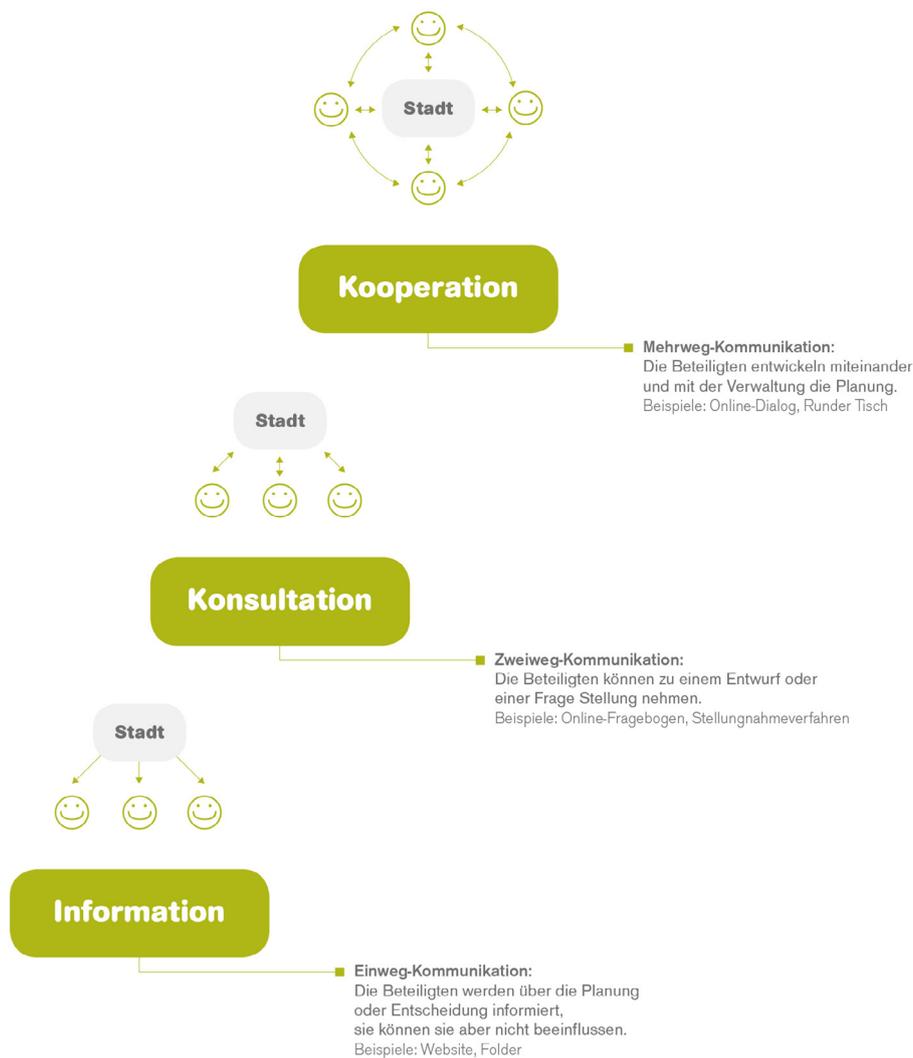


Abbildung 24: „Drei Intensitätsstufen der Partizipation: Information – Konsultation – Kooperation (verändert nach: Kerstin Arbter, 2007)“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2012, S. 11)

Dazu heißt es im Praxisbuch weiter:

„Bei der Kooperation tauschen sich die Beteiligten aus. Im Dialog miteinander können sie ihre Blickwinkel erweitern und zu neuen Erkenntnissen und gemeinsamen Lösungen kommen. Sie lernen unterschiedliche Bedürfnisse kennen und verstehen. Im persönlichen Gespräch kann es den Beteiligten gelingen, mit den Augen der anderen auf die Planung zu schauen und über Eigeninteressen hinausgehende Lösungen für das Gemeinwohl zu entwickeln. Die Kooperation

kann unterschiedlich intensiv sein:

- Die Beteiligten inspirieren sich gegenseitig,
- sie entwickeln gemeinsam Ideen,
- sie handeln konsensuale Planungen aus,
- sie entscheiden mit.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2012, S. 12)

Im Hinblick auf das Praxisbuch scheint also die städtische Begriffsdefinition breit gefächert und schwer deutbar. Eine eindeutige Ableitung der Partizipationsintensität ist somit nicht möglich, zumal diese mitunter signifikant von Arnsteins und Selles Definition abweicht. Denn sich gegenseitig zu inspirieren oder gemeinsame Ideen zu entwickeln sind nicht mit derer partnerschaftlichen Ebene zu vereinen. Vielmehr scheint Kooperation im Kontext des Praxisbuchs auch für konsultative Elemente zu stehen.

Theoretisch betrachtet schneidet der Masterplan also in diesem Teil Partizipationsmöglichkeiten an, die er in anderen Teilen, wie oben aufgezeigt, negiert oder in einem Mindestmaß, ähnlich darunter liegenden konsultativen Ebenen versteht. Allein durch die begriffliche Unschärfe sind also bereits missverständliche und potentielle Suggestion möglich. Die in der Einleitung genannte gesamtinstrumentelle Widersprüchlichkeit ist also bereits an einem einzelnen Wort exemplarisch zu erklären.

Auch im weiteren Hinblick auf folgende Passagen, wird die beschriebene Gegensätzlichkeit fortgeführt:

16 „Informelle Beteiligung in der Stadtentwicklung ist **mehrheitlich konsultativ**, d.h. der **Bevölkerung** kommt bei der Beteiligung eine beratende Rolle zu. Wichtig ist jedoch, dass diese Rolle „auf Augenhöhe“ wahrgenommen wird und **Bürgerinnen und Bürger** als Partnerinnen und Partner gesehen werden.“
(Seite 21/Prinzipien)

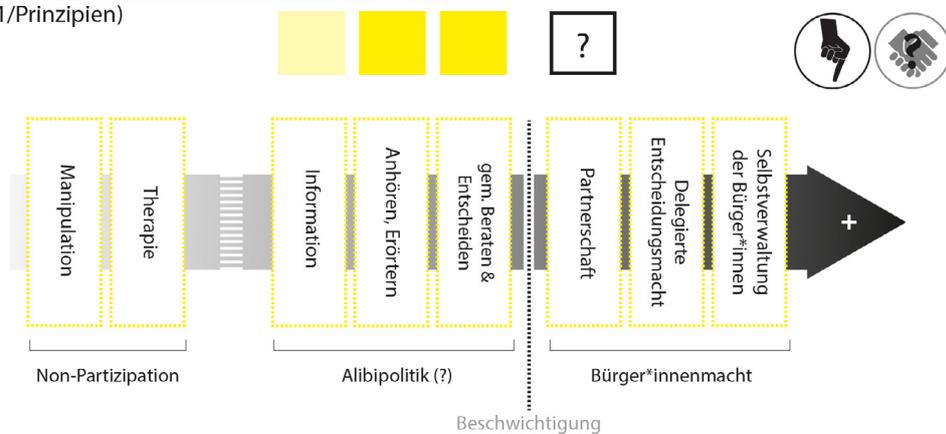


Abbildung 25: Eigene Darstellung- Analyseschema (VI) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)

Auch wenn hier Konsultation „auf Augenhöhe“ festgeschrieben ist, so lässt sich daraus kein partnerschaftliches Gefüge entsprechend Selle bzw. Arnstein feststellen, so wie es beim vorhergehenden Textauszug noch denkbar war. Wie oben im Theoriekapitel zur Partizipation beschrieben, wären Entscheidungsträger*innen im partnerschaftlichen Gefüge den Bürger*innen gegenüber Rechenschaft schuldig – eine theoriegeleitete Verpflichtung, die sich aus dem Masterplan nicht herauslesen lässt. Auch lässt die Formulierung „beratend“ ein Hierarchiegefälle vermuten, welches wiederum der eigentlichen Definition von Partnerschaft nach Selle und Arnstein entgegensteht. Der Moment des Partnerschaftlichen scheint hier Bezug auf den Dialog und dessen beschriebenen Rahmen zu nehmen. Ein partnerschaftlicher Entscheidungsfindungsprozess scheint damit auch im informellen Sinne fraglich. Eine Einordnung auf der höchsten konsultativen Stufe „gemeinsam Beraten und Entscheiden“ scheint dafür umso mehr möglich. Fragezeichen illustrieren hier diese Unklarheit, welche nach den Expert*inneninterviews noch einmal zu betrachten sein wird. Gleichsam geht mit der Infragestellung der Beteiligungsstufen auch die Einordnung der Machtdelegation einher. Während die Textpassagen [14] und [15] durchaus emanzipatorische

Prägungen vermuten lassen, sind sie letztendlich ebenfalls zu hinterfragen. Eine beratende Funktion scheint nämlich nicht mit einer Funktion auf Augenhöhe vereinbar. So sind die beiden Passagen [14] und [15] klar der emanzipatorischen Demokratie zuzuweisen. Im ganzheitlichen Kontext des Masterplanes verlieren die beiden einzigen emanzipatorischen Momente somit klar an Substanz. Die Verankerung im liberalen System scheint unauflösbar.

Nicht unerwähnt soll hier auch die Ambivalenz zu anderen Instrumenten bleiben. Deutlich wird dies vor allem in Bezug auf andere Werkstattberichte, wie „Grundlagen für kooperative Planungsverfahren“. Eine inkonsistente Auslegung des Partizipationsbegriffs scheint es somit nicht nur innerhalb des Masterplanes, sondern auch zwischen den einzelnen Instrumenten zu geben. Damit verbunden ist möglicherweise auch ein ambivalentes Partizipationsverständnis zwischen den Verwaltungsabteilungen und politischen Ressorts.

In diesem Kontext ist die Beteiligungsschleife zu beleuchten. Sie stellt den Kern des Masterplanes dar, systematisiert informelle Beteiligung und schafft mit ihrer gewichtigen Funktion möglicherweise Klarheit.

Abbildung 26: „Die Beteiligungsschleife“ © MA21/STADTPsychologie (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 43)



Systematisierung kann im Kontext der Schleife auch in drei Stichworten beschrieben werden: Einladen – Beteiligen – Rückmelden. Damit ist konkret gemeint, dass die Bevölkerung im ersten Schritt (schriftlich) eingeladen wird, sich an der Stadtentwicklung zu beteiligen (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 43). Gleichzeitig geht damit der Vorgang der Information einher. In der obenstehenden Grafik ist somit die der Konsultation inhärente Ebene (der Information) gelbtransparent kodiert.

Die in der Beteiligungsschleife dargestellte Partizipation erfolgt im Wesentlichen im Abschnitt „Beteiligen“. Der Masterplan stellt hier neben Methoden, die verpflichtend anzuwenden sind, auch Empfehlungen zur Seite. Auch wird an dieser Stelle für weitere Methoden auf das Handbuch Planungspraxis verwiesen. Die drei Methoden, die verpflichtend anzuwenden sind, sind folgende (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 54 f):

1. Informationsausstellung mit persönlicher Beratung: Informationen und Fakten sollen Interessierten in möglichst großer Nähe zum Ort des geplanten Projektes bereitgestellt werden. Das zusätzliche Auslegen von Informationsunterlagen ist möglich. Alle eingebrachten „Anliegen“ und „Wünsche“ sollen „dokumentiert, gesammelt und zusammengefügt“ werden (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 54).

2. Moderierte Diskussion an Thementischen: Gemeinsam mit Fachexpert*innen sollen in Kleingruppen von jeweils sieben bis zehn Personen themenspezifische Fragestellungen erarbeitet werden. Dabei sollen möglichst viele Thementische Platz für Diskussionen bieten. In diesem Zusammenhang ist es laut Masterplan auch Ziel, dass als Diskussionspartner*innen auch Politiker*innen sowie Vertreter*innen aus der Planung vor Ort sind. Beide Akteur*innengruppen sollen aus der städtischen, wie auch auf Ebene des Bezirks bestehen. Auch der bzw. die Projektwerber*in soll laut Masterplan an dem

öffentlichen Diskurs vertreten sein (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 54).

3. Qualitative Befragungen mittels Fragebögen: Mittels geschlossenen Fragen sowie offenen Fragen soll lokales Wissen abgefragt werden. Ziel ist es in diesem Sinn örtliche Gegebenheiten, Wahrnehmungen und Defizite beschreiben zu lassen und Auskunft zu erhalten, welche nachbarschaftlichen Erwartungen und Befürchtungen hinsichtlich des geplanten Projekts vorhanden sind. Die gesammelten Informationen dienen, laut Masterplan, als Entscheidungsgrundlage und Modifikationsratgeber, um Projektvorhaben im Kontext möglicher Konflikte anzupassen (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 55).

In Summe bedeutet die Beteiligungsschleife in Bezug auf verpflichtend anzuwendende Methoden, dass es vor allem um eine frühzeitige Information und Konsultation geht. Diese Einordnung nach Arnstein bzw. Selle zeigt deutlich, was unter Einladen-Beteiligen-Rückmelden gemeint ist [18]. Letzteres definiert abschließend einen weiteren Informationsvorgang, der über Ergebnisse der Beteiligung sowie dessen Auswirkungen auf den weiteren Planungsprozess informiert (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 55). Grafisch ist die Beteiligung wie folgt zusammenzufassen:

18 „Die Beteiligungsschleife steht für den typischen Ablauf der Beteiligung bei städtebaulichen Vorhaben und ist an folgenden Dreischritt zu erkennen: dem **Einladen**, dem **Beteiligen** und dem **Rückmelden**. Beteiligung bei städtebaulichen Vorhaben wird künftig also immer auch eine Rückmeldung an die **Bevölkerung** beinhalten, was mit den Ergebnissen der Beteiligung geschieht.“
(Seite 42/Grundsystematik: Die Beteiligungsschleife)

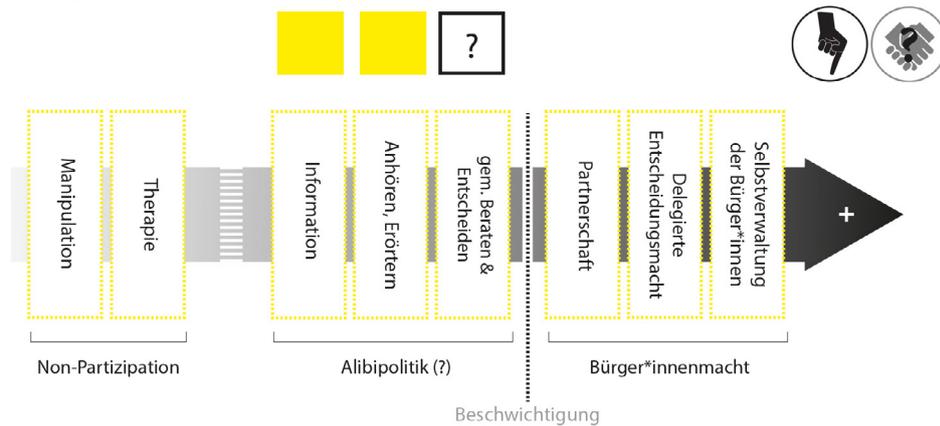


Abbildung 27: Eigene Darstellung- Analyseschema (VII) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)

Ein Einordnen im kooperativ-partnerschaftlichen Sinn, entsprechend Arnsteins und Selles Definition, scheint bezogen auf dieses Kernelement des Masterplanes, nicht möglich. Fraglich scheint zu dem, wie mit Einwänden von Bürger*innen in Folge umgegangen wird. Für die konsultative Ebene „gemeinsam Beraten & informell Entscheiden“ bedeutet dies die Kodierung mit einem Fragezeichen. Trotz angestrebter Kommunikation auf Augenhöhe scheint diese Ebene nicht eindeutig identifizierbar, da es keinen formulierten Standard des verbindlichen Einflusses für eingebrachte Anliegen gibt. Die theoriegestützte Betrachtung zeigt auch, dass die vorhergehenden kooperativen und partnerschaftlichen Formulierungen letztendlich einer klaren Hierarchie im Rahmen der Systematisierung unterliegen.

Diese Hierarchie kommt insbesondere in den formulierten Kriterien zum Ausdruck, welche im Masterplan einen erheblichen Bestandteil der Systematisierung darstellen. Damit schließt dies inhaltlich unmittelbar an das Vorwort von Maria Vassilakou an [3]:

3

„Der Masterplan zeigt, wie Beteiligung bei städtebaulichen Planungsprozessen organisiert werden kann und **legt fest, wann ein informelles Beteiligungsverfahren zum Einsatz kommt**. Der frühe Zeitpunkt und der **direkte Austausch** spielen dabei eine zentrale Rolle.“

(Seite 5/ Vorwort Vassilakou)

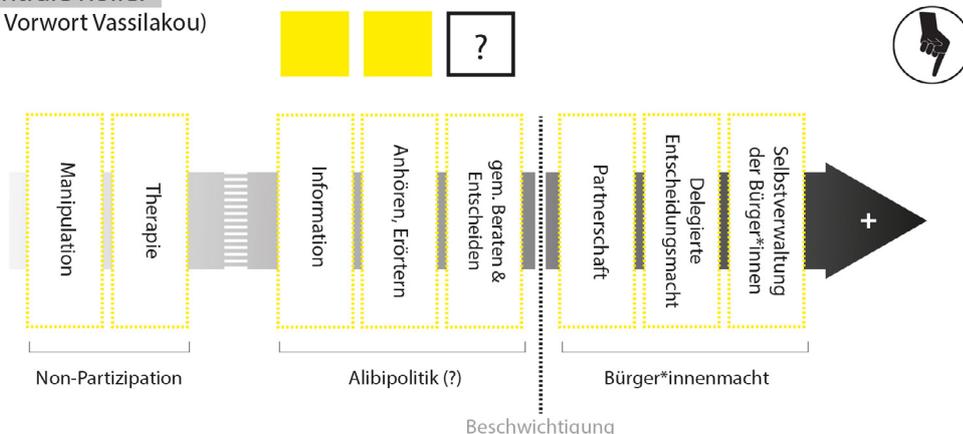


Abbildung 28: Eigene Darstellung- Analyseschema (VIII) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)

Frühzeitiges einbinden der Bevölkerung bedeutet also erst einmal die Kriterien zu erfüllen. Es zeigt sich, dass vor allem die Initiierung klaren Bedingungen unterworfen ist. Im Kapitel 4.2 werden Kriterien formuliert, wann Verfahren partizipativ zu gestalten sind bzw. wann zu prüfen ist, ob Partizipation Teil des Entwicklungs-, Planungs- (Um-)Widmungs- oder Bauprozesses sein könnte. Eine Initiierung unterliegt somit dem Masterplan entsprechend folgenden zu erfüllenden Voraussetzungen:

4.2.1. BETEILIGUNG ERFOLGT

- WENN DIE DIMENSION VON ETWA 300 WOHNHEITEN (BZW. 30.000 M² BRUTTOGESCHOSSFLÄCHE) GEPLANT IST
- WENN ES SICH UM EIN VORHABEN LAUT WIENER HOCHHAUSKONZEPT HANDELT
- WENN EIN STÄDTEBAULICHES VORHABEN IN EINER KERNZONE DES WELTKULTURERBES GEPLANT IST
- WENN GEWIDMETES UND ALS SOLCHES GENUTZTES GRÜNLAND VON RELEVANTEM AUSMASS IN BAULAND UMGEWIDMET WIRD
- WENN ES SICH UM EIN SUP-PFLICHTIGES STÄDTEBAULICHES VORHABEN HANDELT

4.2.2. BETEILIGUNG WIRD GEPRÜFT

- WENN EIN IM VERHÄLTNISS ZU DEN BESTEHENDEN GEBÄUDEN IN DER UMGEBUNG DEUTLICH HÖHERES GEBÄUDE GEPLANT IST
- WENN VON DER ÖFFENTLICHKEIT GENUTZTE FREIRÄUME UMGENUTZT WERDEN
- WENN DAS STÄDTEBAULICHE VORHABEN IN EINEM HISTORISCH GEWACHSENEN ORTSKERN UND/ODER IN EINER SCHUTZZONE GEPLANT IST

Abbildung 29: „Beteiligung wird geprüft“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 50)

Abbildung 30: „Beteiligung erfolgt“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 45)

Die beiden Tabellen als Entscheidungsgrundlage erinnern in ihrer Darstellung stark an das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, kurz UVP-G 2000 (UVP-G 2000, BGBl. I Nr. 80/2018 2018). Ähnlich dem UVP-G mit seinem „Anhang 1“ legt der Masterplan also fest, wann ein partizipatives Verfahren abgewickelt werden muss (ähnlich dem UVP-G Anhang 1, Spalte 1 und 2) bzw. wann geprüft werden muss (ähnlich dem UVP-G Anhang 1, Spalte 3), ob ein solches Verfahren zu erfolgen hat (UVP-G 2000, BGBl. I Nr. 80/2018 2018). Auch wenn im Masterplan die Kriterien weitaus weniger detailliert sind und auch keine Verbindlichkeit eines Bundesgesetzes besteht, so scheint doch ein normativer Charakter des Masterplanes erkennbar. Die durch Hummel (2015, S. 25)

beschriebene Doppelfunktion aus klaren und verständlichen Spielregeln einerseits sowie möglicher Blockaden andererseits, wird hier bereits sehr deutlich geklärt:

Für eine verpflichtende Partizipation formuliert der Masterplan einen durchaus klaren aber begrenzten Rahmen. Auf freiwilliger Basis kann zwar über diese Regelung hinausgegangen werden, für Bürger*innen gibt es jedoch keine verbindliche Grundlage auf die sie sich berufen können. An dieser Stelle ist auch der Masterplan im Verhältnis zur Bauordnung für Wien oder zum UVP-G 2000 zu nennen. Da der Masterplan nicht per Gesetz festgeschrieben ist, gibt es in seinem Kontext keinen Rechtsanspruch für Bürger*innen auf Partizipation, obwohl sie von dessen Festschreibungen gleichermaßen betroffen sind. Im Masterplan heißt es dazu [17]:

17 „Schließlich soll der Masterplan nicht nur ein **Regelwerk für die Verwaltung**, sondern auch eine **Orientierung für alle interessierten Bewohnerinnen und Bewohner** sein.“
 (Seite 24/ Entstehung)

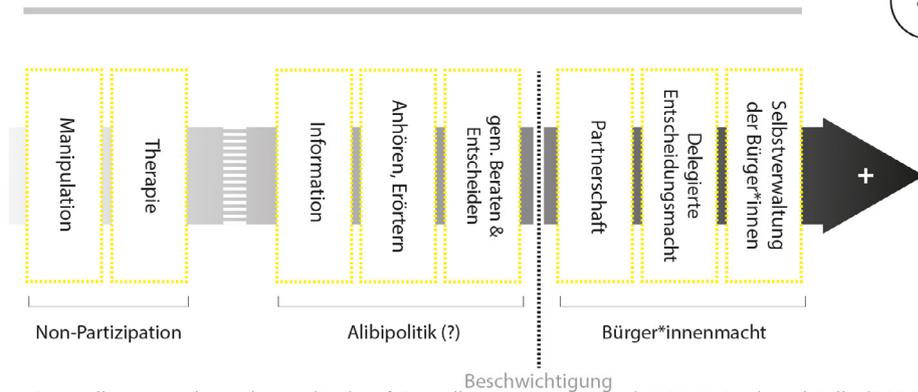


Abbildung 31: Eigene Darstellung- Analyseschema (IIIx) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)

Die Initiierung eines Verfahrens kann also zunächst nur in Abhängigkeit der Erfüllung eines oder mehrerer Kriterien geschehen. Unklar bleibt im Rahmen des Masterplans, ob Bürger*innen abseits dieser Kriterien eine Möglichkeit zur (Selbst-)Initiative haben. Ungewiss bleibt ebenfalls, inwiefern der Masterplan den Prozess der Stellungnahme tatsächlich unterstützt, wenn die Möglichkeit außerordentlicher Einwände (z.B. in Form einer Petition) jedoch nicht genannt wird. Entsprechend dem rechtlichen Umfeld ist hier das Wiener Petitionsgesetz zu nennen. Einwände und Initiativvorschläge sind somit nicht nur theoretisch möglich, sondern auch rechtlich verankert.

Wann Bürger*innen partizipieren dürfen entscheiden sie auf Basis des Masterplanes nicht selbst. Rechtlichen Anspruch haben sie in diesem Fall, sofern nicht die BO für Wien berührt ist, bzw. ein Verfahrenskontext einer UVP oder SUP vorliegt, ebenfalls nicht. Im Rückbezug auf Hummel wird hier deutlich, dass Regeln und Normen nicht nur die Durchsetzungsfähigkeit stärken, sondern auch Veränderungen blockieren, bzw. Spielräume einengen können.

Einzig festgeschriebener initiierender Spielraum ist in diesem Sinn somit das Wiener Petitionsgesetz, welches aktives Einfordern ermöglicht und regelt. In Bezug auf Hummel bedeutet dies, dass ein möglicher emanzipativer Spielraum unerwähnt bleibt. Im demokratischen Kontext gliedert sich diese Erkenntnis in Summe auf Ebene der liberalen Demokratie ein. Eine top-down Struktur in partizipativen Prozessen ist somit ausgehend vom Masterplan klar identifizierbar. Eine Machtdelegation entsprechend einer Emanzipierten Demokratie oder gar Idealen Demokratie ist somit zu verneinen. Letztendlich wird somit im Rahmen der Expert*inneninterviews die Verbindlichkeit der Kriterien sowie die Möglichkeit der Einwände mittels Petition nochmals zu thematisieren sein.

Die Frage nach dem Einfluss der Bürger*innen, im Vorfeld eines finalen Beschlusses im Gemeinderat, ist im Kontext der bisherigen Ausführungen also als nicht greifbar und unverbindlich zu bezeichnen. Untermauert wird diese Schlussfolgerung auch mit dem Textauszug auf der folgenden Seite [13].

13

„Im Masterplan wird bei Planungs- und Widmungsprozessen die formelle Beteiligung (öffentliche Auflage) durch **informelle Beteiligung der Bevölkerung ergänzt.**“
 (Seite 20/ Begriffe)

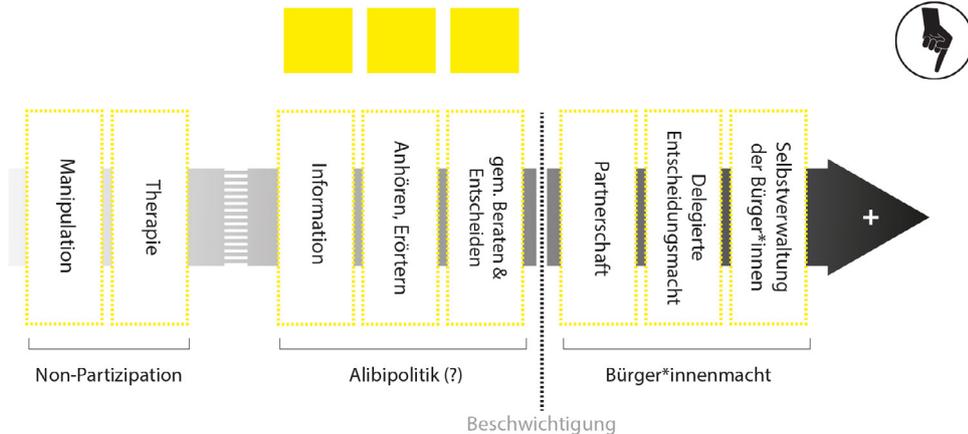


Abbildung 32: Eigene Darstellung- Analyseschema (IIX) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)

In Anlehnung an die Bauordnung bedeutet dies, dass das allgemeine Recht der Stellungnahme durch zusätzliche Konsultation ergänzt wird [23]. Die kooperative Ebene wird zwar angeboten [14] [15] [20], wie jedoch bereits dargelegt scheint diese nur im geringen Maße Teil der Ergänzung zu sein [16]. Die bisherige theoriegeleitete Deutung der jeweiligen Passagen, wie z.B. [14] und [15], wird entkräftet und dadurch emanzipative Ansätze negiert. Auch wenn im Summe so die liberale Demokratie klar als Resultat der theoretischen Kontextualisierung sowie der gegenseitigen Verschneidung der Textausschnitte abgeleitet werden kann, so werden auch hier die einzelnen Textpassagen grafisch für sich dargestellt. Der textliche Widerspruch des Masterplanes wird so auch visuell deutlich.

Ähnlich verhält es sich auch hinsichtlich nachfolgender Ausführungen zur Anwendung der Beteiligungsschleife in Kapitel 5. Dieses fokussiert den öffentlichen Diskurs, um zukünftige Entwicklungen „gemeinsam“ zu denken [20] [21]. In Rückbezug auf die vorhergehenden Absätze ist das Ziel des Gemeinsamen scheinbar vor allem lokales Wissen abzufragen [19] und durch konsultative Methoden, wie oben offensichtlich, in den späteren planerischen Prozess zu implementieren.

19

„Beteiligen beim Klären bedeutet, das vorhandene lokale Wissen direkt zu **erfragen.**“
 (Seite 60/ Beteiligen beim Klären)



20

„Beteiligen bei der Erarbeitung von Leitthemen bedeutet, in einen **öffentlichen Diskurs** zu treten und gemeinsam über die Zukunft eines neuen Stadtteils nachzudenken.“ (Seite 61/Beteiligen beim Erarbeiten von Leitthemen)

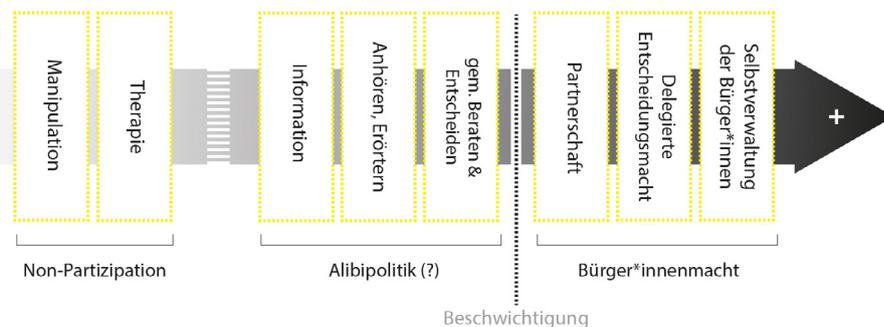


Abbildung 33: Eigene Darstellung- Analyseschema (IX) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)

Öffentlich meint dabei Menschen aus der „unmittelbaren Nachbarschaft, lokalen Akteurinnen und Akteuren, zukünftigen Bewohnerinnen und Bewohnern und interessierten Wienerinnen

und Wienern“ sowie in weiterer Folge Politiker*innen verschiedener Ebenen, Planer*innen und Projektwerber*innen (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 61). Eine dezidierte Erklärung bzw. Definition von Öffentlichkeit gibt es jedoch im Masterplan nicht. Eine diesbezügliche theoretisch gestützte Interpretation, hergeleitet durch andere Publikationen, wird zu einem späteren Zeitpunkt formuliert.

- 21 „In einem **öffentlichen Diskurs** kann die **Bevölkerung** ihre Vorstellungen zu der Frage „Wie kann der neue Stadtteil aussehen?“ einbringen.“
(Seite 62/Beteiligung an der Entwicklung eines städtebaulichen Leitbildes)

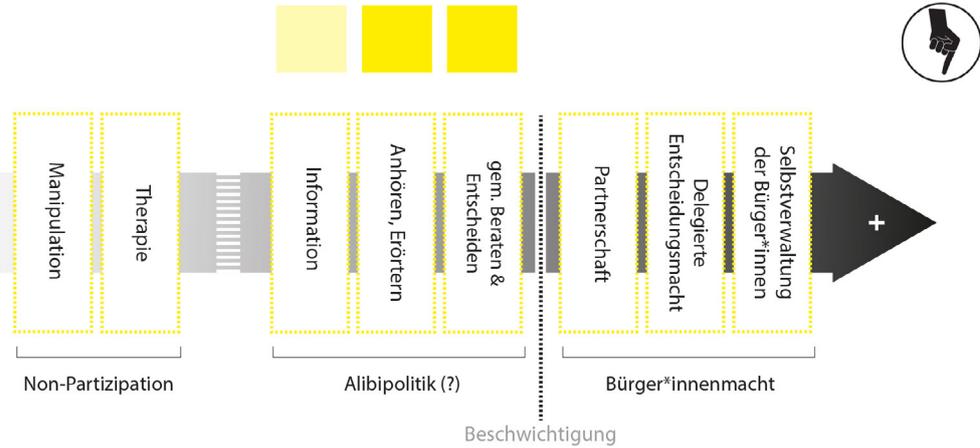


Abbildung 34 Eigene Darstellung- Analyseschema (X) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)

Auch die visualisierte Darstellung der Beteiligungsschleife im Masterplan zeigt deutlich, dass der Fokus auf einer konsultativen Partizipation liegt. Unklar bleibt im Rahmen der theoriegestützten Betrachtung jedoch die Ausprägung der Konsultation. Dabei ist zu hinterfragen, in wie fern Bürger*innen im konsultativen Prozess auf die spätere Entscheidung Einfluss nehmen können: Beraten mit indirekter oder gar informeller Entscheidungsgewalt oder bloßes gegenseitiges Informieren bzw. Feedbacken?

Eine Möglichkeit der theoriegestützten Ausdifferenzierung der Konsultationsebenen ergibt sich in diesem Kapitel in Bezug auf die Bauordnung. Durch die Ausformulierung der Funktion des Masterplanes sowie seiner Beziehung zur Bauordnung eröffnet sich die Möglichkeit zu deuten, was mit Konsultation genau gemeint ist. Wie oben beschrieben, ergänzt der Masterplan laut Eigendefinition das Angebot des formell durch die Bauordnung geregelten Partizipationsrahmens:

- 22 „Beteiligen beim Widmen bedeutet, den Zugang zur Stellungnahme bei der öffentlichen Auflage zu erleichtern.“
(Seite 63/ Beteiligen beim Widmen)

- 23 „Die informelle Beteiligung bei der Flächenwidmung hat **konsultativen Charakter** und ist als verbessertes Angebot zur formell geregelten Beteiligung bei der öffentlichen Auflage zu verstehen.“
(Seite 63/ Beteiligen beim Widmen)

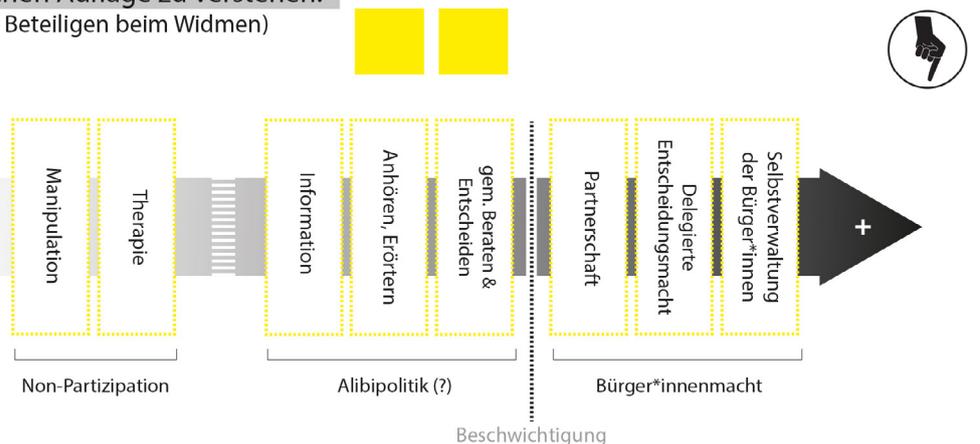


Abbildung 35: Eigene Darstellung- Analyseschema (XI) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)

Die Bauordnung bietet mit ihrer formell geregelten Beteiligung zwei Anknüpfungspunkte. Einerseits regelt sie den Auflagezeitpunkt,-zeitraum und –ort. Andererseits sollen Stellungnahmen durch das partizipative Angebot erleichtert werden [22]. Beides bleibt durch den Masterplan also unangetastet. Stellungnahme bedeutet im Sinn der Bauordnung eine Informationsabgabe in einem formellen Rahmen zum aufgelegten vorhabenspezifischen Dokument. Die Konsultation bezieht sich in der darauffolgenden Textpassage auf die Auflage und mein hiermit möglicherweise einen informellen Dialog, um zusätzlich zur Auflage Informationen zu kommunizieren. Inhärent ist damit das zusätzliche Informationsangebot zum Vorhaben:

„Als Begleitangebot können ergänzend Informationsunterlagen zum Vorhaben und seinem geplanten Verlauf aufliegen.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 63).

In wie fern in diesem Rahmen geäußerte Wünsche/Anregungen/Einwände Einfließen und/oder berücksichtigt werden bleibt an dieser Stelle offen. Auch die Bauordnung spezifiziert dies nicht weiter. In ihr heißt es u.a.:

„Bei der Antragstellung hat der Magistrat über die eingelangten Stellungnahmen zu berichten.“ (BO für Wien, LGBl. Nr. 71/2018)

Da der Masterplan eine Ergänzung bestehender Prozesse avisiert, ist an dieser Stelle auch ohne konkrete Antwort zunächst davon auszugehen, dass bei Projekten in Folge des Dokumentes über die Ebene „Anhören, Erörtern“ hinausgegangen werden muss. Möglich, dass eine weitere Betrachtung der Beteiligungsschleife offene Fragen klären kann. Die Beteiligungsschleife ist, zusätzlich zu ihrer Erklärung im Kontext der Systematisierung noch einmal genau in ihrem Ablauf in Kapitel 7 beschrieben. In der Ausführung des Prozesses werden auch Abläufe beschrieben, die nicht unmittelbar im Zusammenspiel mit den Bürger*innen ablaufen. Dieses Kapitel richtet sich scheinbar im besonderen Maße an Mitarbeiter*innen der Stadt, bzw. Planer*innen, die einen partizipativen Prozess gestalten. Beispielhaft ist in diesem Zusammenhang die Anführung und Erklärung der Prozesssteuerung (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 68) – einem internen Vorgang des Magistrats. Insofern ist der Charakter des Masterplans selbst als informativ zu beschreiben, da dieser über etwaige Prozessabläufe nach außen hin Auskunft gibt. Individuelle und projektspezifische Abläufe sind dadurch jedoch nicht automatisch im Detail verständlich, wie der Anlass dieser Arbeit zeigt. Weiters werden im Masterplan zu etablierende Instrumente benannt, die die Basis für zukünftige informelle Beteiligungsprozesse bilden und die Beteiligungsschleife ergänzen sollen (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 66 f.):

1. Vorhabenliste: Die Vorhabenliste zeigt gesammelt alle Informationen über aktuelle und künftige „Flächenwidmungs- und Bebauungspläne, städtebauliche Wettbewerbe, kooperative Verfahren, städtebauliche Leitbilder und Zielgebiete der Stadtentwicklung“ auf einer Website²³ der Stadt Wien. Weiters ist diese Liste in der Servicestelle auch in analoger Form einsehbar (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 66 f.).

2. Servicestelle für Stadtentwicklung²⁴: Die ehemalige Servicestelle Planungsauskunft wird in ihrer Funktion erweitert und bildet unter neuem Namen, als Bestandteil der MA 21, die informative und kommunikative Schnittstelle zu den Bürger*innen. Sie ist laut Masterplan Anlaufstelle für Anliegen und Fragen rund um Stadtentwicklungsprozesse sowie Beratungsstelle bei öffentlichen Auflagen (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 67 f.).

In Bezug auf Arnstein und Selle können die beiden etablierten Instrumente durchaus im Sinne einer verstetigten Information und Konsultation gesehen werden. Die Ausführung des Ablaufs der

²³Link zur Vorhabenliste: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/projekte/>

²⁴Adresse der Servicestelle Stadtentwicklung: Wiener Stadtplanungshaus 1, Rathausstraße 14-16, 1010 Wien; Online-Präsenz: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/flaechenwidmung/servicestelle/index.html>

Beteiligungsschleife entsprechend Arnsteins und Selles Perspektive schließt hier an die bereits vorgenommene Kontextualisierung an.

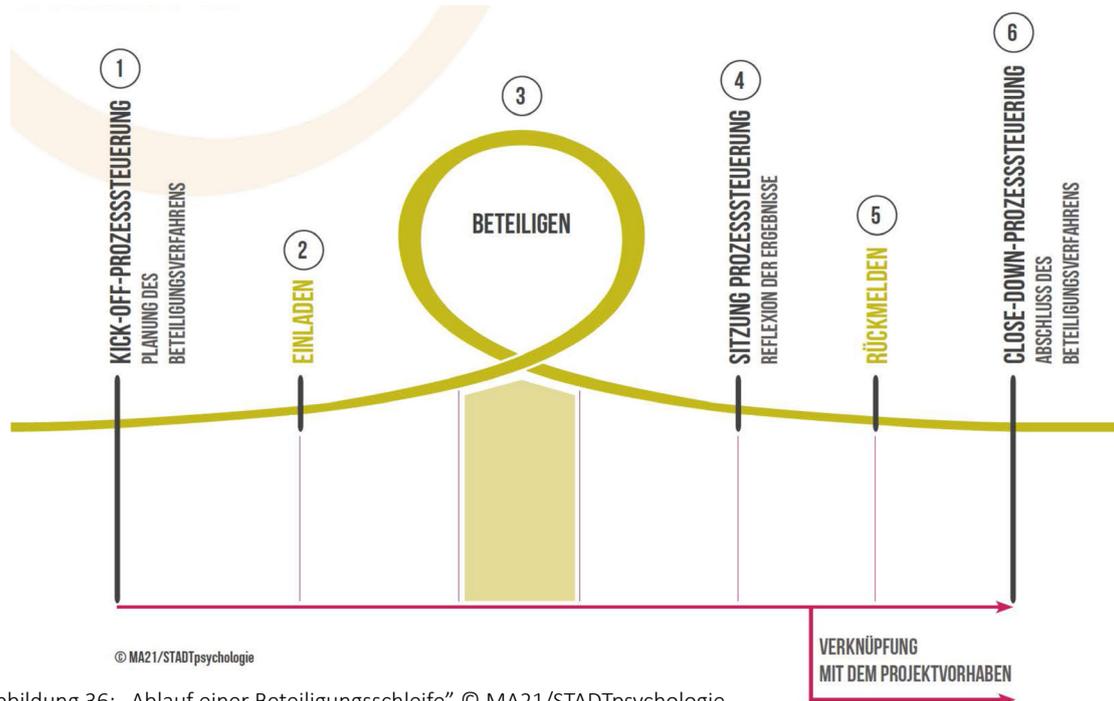


Abbildung 36: „Ablauf einer Beteiligungsschleife“ © MA21/STADTpsychologie (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 70 f.)

Die Einladung, in der Grafik als Punkt 2 markiert, erfolgt auf dem Postweg, per Postwurfsendung oder durch eine persönliche Ansprache [24]. Ähnlich, wie die Zielgruppen ist auch die Beschreibung der Kommunikationsmethodik allgemein gehalten. Hinsichtlich des breiten Spektrums der adressierten Öffentlichkeit ist keine ausdifferenzierte zielgruppenspezifische Strategie in dem Masterplan formuliert. Im Rahmen der weiteren Analyse sowie der Expert*inneninterviews muss dieser Eindruck nochmals thematisiert werden.

Unter Beteiligen, in der Grafik als Punkt 3 markiert, empfiehlt der Masterplan aufs Neue konkrete Methoden zur Einbindung. Qualitative Befragungen [25], moderierte Diskussionen [26], moderierte Diskussionen mit Informationsausstellung [27] sowie Informationsausstellung mit persönlicher Beratung [28] stellen die explizit genannten Methoden dar. Auch ihnen ist, wie bereits oben angeführt, die Ebene der Information sowie die Ebene der Konsultation zuzuordnen. Wichtig erscheint jedoch in diesem Zusammenhang die Formulierung „Informationsausstellungen im Stadtteil mit persönlicher Beratung sollten begleitend zur öffentlichen Auflage angeboten werden.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 74) – „beratend“ kann durchaus als Beeinflussung verstanden werden, die im Vorfeld mögliche konträre Dynamiken unterbinden soll. Die gedankliche Verknüpfung mit Arnsteins bzw. Selles Ebene der „Therapie“ lässt sich an dieser Stelle nicht ganz auflösen und bedarf einer Vertiefung im Rahmen der Expert*inneninterviews.

Punkt 5, der Grafik widmet sich dem öffentlichen Schritt des Rückmeldens [29]. Ergebnisse und weitere Vorhaben sollen über geeignete Werbekanäle der Stadt bzw. schriftliche Informationsformen kommuniziert werden. Entsprechend der Beteiligungsleiter lässt sich dies deutlich der Ebene der Information zuordnen.

Klärung bedarf es somit auch hier letzten Endes Expert*inneninterviews. Eine Konsultation entsprechend Arnstein und Selle scheint hier jedoch hauptsächlich im Sinne des gegenseitigen Anhörens und Erörterns zu sein. Ein geregeltes Einbringen der Inputs in den Entscheidungsprozess und damit ein informelles bzw. indirektes Mitentscheiden ist im Masterplan nicht explizit vorgesehen.

Auch abseits von Arnstein und Selle zeigt die theoretische Perspektive ein deutliches Bild. Innes und Booher beurteilen öffentliche Informationsveranstaltungen beispielsweise als Diskursunterbindend, denn Menschen werden sich, so ihre Meinung, nur im äußersten Fall öffentlich zu Wort melden. Im äußersten Fall bedeutet: wenn viel auf dem Spiel steht oder sie eine besonders starke Meinung haben (Innes und Booher 2004, S. 424). Außerdem seien solche Veranstaltungen Ausdruck der vorherrschenden Machtkonstellation (ebd.). Themenwahl, räumliche Anordnung und Konzeption des Diskurssettings obliegen dem Politisch-Administrativen-System. Ähnlich verhält es sich auch mit den im Masterplan beschriebenen Rückmeldungen. Diese können selektiert und überlegt formuliert werden. Für die Bürger*innen besteht keine Möglichkeit nachzuvollziehen, wer konkret rückgemeldet hat. Auch gibt es keine Möglichkeit der erneuten Erwiderung, bzw. des Nachfragens (Innes und Booher 2004, S. 425) bzw. des weiterführenden Diskurses. Die Kommunikation ist somit mitunter einseitig bestimmt. Der Masterplan schließt hier an: Ergebnisse der Partizipation werden online oder per Postsendung kommuniziert (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 75) .

Zwischenfazit These 1

>> Partizipation bedeutet die Übertragung von (Entscheidungs-)Macht auf Bürger*innen in unterschiedlichen starken Intensitätsstufen. Der Masterplan suggeriert durch einzelne Formulierungen einen hohen Grad der Machtdelegation, schreibt jedoch in Summe Gegenteiliges fest. <<

Im Hinblick auf die erste These ergibt sich bereits ein Bild, welches die zugehörigen Arbeitsfragen teilweise beantwortet. Die behandelten Aussagen und Formulierungen zeigen ein Beteiligungsspektrum, welches von der Information bis hin zur Partnerschaft reicht. Dabei werden teilweise deutliche Unterschiede lesbar bzw. sichtbar. Die umfassende Betrachtung des Dokumentes zeigt, dass erst in nach ganzheitlicher Auseinandersetzung Schlussfolgerungen möglich sind. Mitunter bedarf es für eine fundierte Einordnung sogar der Zuhilfenahme anderer Planungsinstrumente der Stadt Wien. Die Verknüpfung mit Arnsteins bzw. Selles Leiter der Partizipation gibt letztendlich Aufschluss über die Intensität und das Möglichkeitsspektrum von Partizipation im Rahmen des Masterplanes.

Während in den beiden Vorworten von direkten Möglichkeiten des Mitgestaltens die Rede ist, beschreibt der Masterplan in seiner eigentlichen inhaltlichen Abhandlung vor allem die Ebenen der Information und Konsultation, letzteres scheint auch das „gemeinsame Beraten und informelle Entscheiden“ zu implizieren. Die eingangs formulierte Unklarheit stellt sich als generelle begriffliche Unschärfe heraus - bedingt durch einzelne ambivalente Formulierungen ist in Summe eine klare Positionierung der Stadt in diesem Regelwerk nicht nachzuvollziehen. Gerade die Zielformulierung der kooperativen Beteiligung [14] fördert ein erhebliches Potential für Missverständnisse, denn auch diese Begrifflichkeit lässt sich nur im Verweis auf das Praxisbuch Partizipation näher erklären. Dabei wird deutlich, dass der Kooperationsbegriff ein sehr breites Handlungsspektrum beinhaltet und nur unscharf von der konsultativen Ebene abgegrenzt ist. Im Vergleich zu Arnstein und Selle besteht diesbezüglich ein erheblicher Unterschied.

Auf Basis des Planungsdokuments ist somit nicht eindeutig beantwortbar, was Konsultation oder Kooperation letztendlich bedeutet. In Bezug auf die Wiener Bauordnung scheint der Masterplan diesbezüglich den Fokus vor allem auf die konsultative Ebene „Anhören und Erörtern“ zu legen. Die Allgemeine Widersprüchlichkeit der einzelnen Textpassagen, welche auch in der nachfolgenden grafischen Zusammenfassung zum Ausdruck kommt, kann jedoch nicht vollends aufgelöst werden.

Die weitgehende Einordnung des Masterplanes auf Ebene der liberalen Demokratie (und nicht wie vermutet auf Ebene der emanzipatorischen Demokratie) beruht auf einer klaren Differenzierung beider Ebenen. Die Nutzung vorhandener Partizipationskanäle, sowie die Initiierung durch das

Politisch-Administrative-System liegen beiden Ebenen zugrunde. Jedoch ist das kollektive Aushandeln der Inhalte sowie einer gemeinsamen Werte-Basis entsprechend der elementarer Bestandteil der emanzipatorischen Ebene und des damit verbundenen Entscheidungs- und Konsensprozesses. Dieser Prozess, so Mullis und Schipper (2013), hat auf Augenhöhe zu erfolgen. Diese Form der Partnerschaft und Emanzipation wird stellenweise durch den Masterplan eröffnet, um dann in anderen Passagen wieder geschlossen zu werden. In Summe scheint eine Partizipation maximal auf konsultativer Ebene „gemeinsam Beraten & informell Entscheiden“, im demokratiepolitischen Rahmen der liberalen Demokratie möglich.

Die zusammenfassende Bezeichnung der Ebenen „Information“, „Konsultation“ und „gemeinsam Beraten & informell Entscheiden“ unter dem Begriff der Alibipolitik ist daher im Fazit nach Einbezug der Expert*innen zu thematisieren. Denn es scheint, dass der Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung die gegenseitige Information und Konsultation in den Mittelpunkt stellt und gleichzeitig mit assoziativen Begriffen des Idealdemokratiepolitischen spielt. Es ist anzunehmen, dass Stadtentwicklung auf Initiative von Bottom-up-Prozessen aus theoretischer Perspektive und im Kontext des Masterplanes nicht möglich ist. Arnsteins Stufe der „Bürgermacht“ scheint in diesem Zusammenhang unerreichbar. Stattdessen lässt sich die Annahme formulieren, dass die Auflösung des Beteiligungsparadoxon in Wien durch einen frühzeitigen Austausch, festgeschrieben durch den Masterplan, im Mittelpunkt steht. Ein emanzipiertes Einbringen in den Konsensprozess als gleichberechtigte*r Partner*in dürfte im Rahmen des Masterplans nicht möglich sein. Somit bleiben die Vorgaben der Masterplan auf der Ebene der liberalen Demokratie.

Das Instrument „Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung“ kann daher vermutlich nicht vermeiden, dass Bürger*innen oder Akteursgruppen Planungspolitik und Beteiligungsprozesse in Wien mit postdemokratischen Merkmalen bzw. Zuständen assoziieren.

Die erste These ist somit zu bestätigen. Im Hinblick auf die dritte These lässt sich bereits erahnen, dass durch die Festschreibung von Regeln bestehende institutionalisierte Machtverhältnisse weiter verfestigt werden.

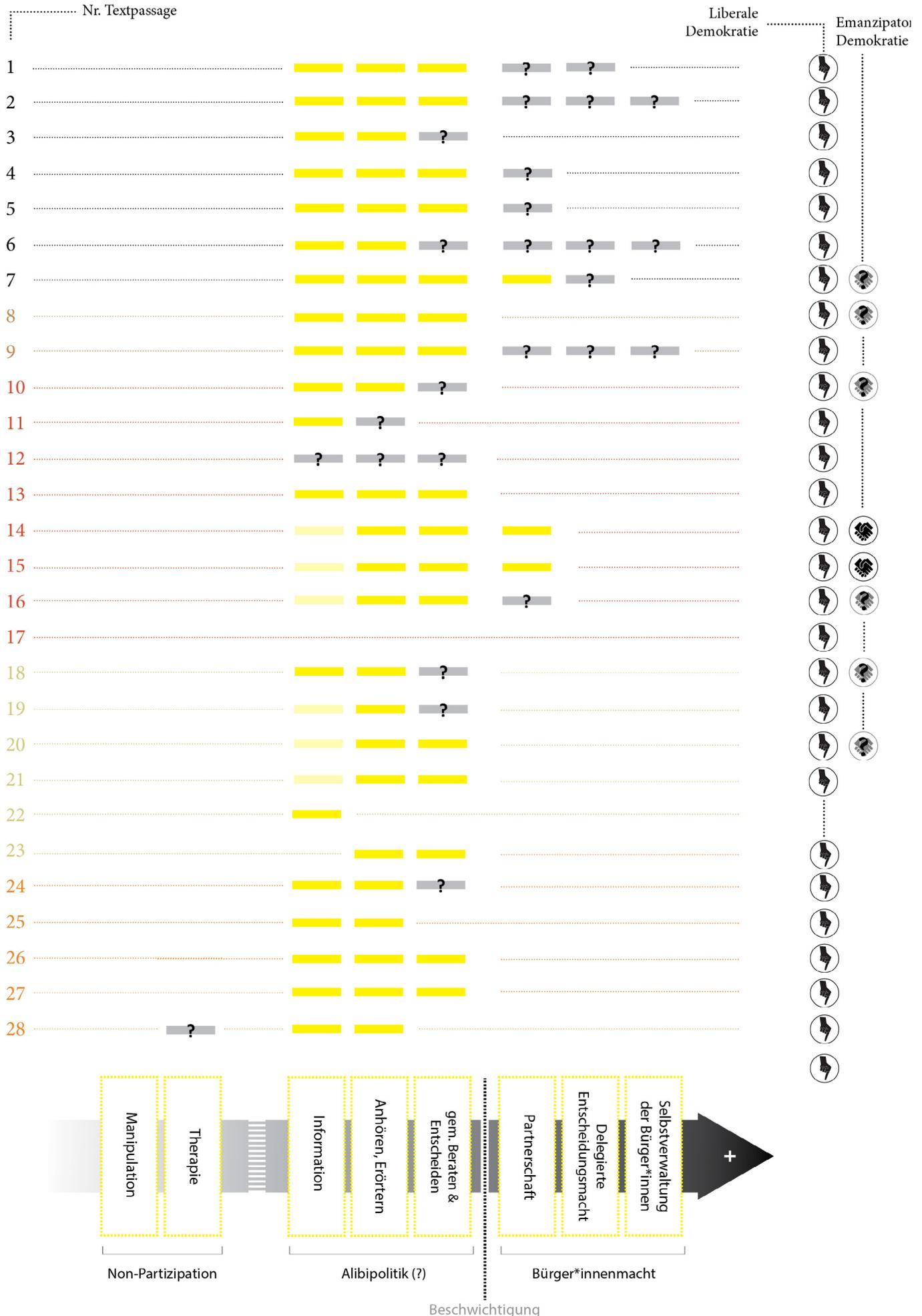


Abbildung 37: Eigene Darstellung- Überblick Analyse des Masterplanes auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)

Ad. These 2

Im Rahmen der ersten Auseinandersetzung entstand der Eindruck, dass der Masterplan nur eingeschränkt an verschiedene Zielgruppen adressiert ist. Dieser Umstand ist aus der theoretischen Perspektive insofern relevant, als dass vor dem Hintergrund des vorhergehenden Erkenntnis zur These 1 zu klären ist, für wen der Masterplan Möglichkeiten der Partizipation im Sinn der Information und Konsultation formuliert. Im Hinblick auf die hier zu prüfende These heißt das, dass der Masterplan theoriegestützt auf seine möglicherweise selektive Partizipationsstrategie geprüft wird.

In diesem Zusammenhang ist ein kurzer Blick zurück auf die theoretische Bedeutung von Partizipation für Individuen und Gesellschaft im Kontext raumplanerischer Prozesse zu werfen. Dazu gibt es, wie bereits im Theorieteil dargelegt, Grundlagen, die in diesem Zusammenhang nochmals aufzuzeigen sind. Selektivität von Partizipationsprozessen ist im gesellschaftlichen und räumlichen Kontext zu fassen. Letzteres bedeutet, dass Raum das materiell physische Substrat eines intersubjektiven Produktionsprozesses ist. In Bezug auf Gabriele Sturm kann ein solcher Prozess in vier Schritten und sich überlagernden Zyklen beschrieben werden. Raumproduktion kann dabei gleichzeitig an einem oder an mehreren Orten erfolgen. Auch kann die Parallelität durch die unterschiedlichen Individuen bedingt sein. Bedeutend ist diese Gleichzeitigkeit insbesondere, wenn mehrere Produktionsprozesse an einem Ort gleichzeitig stattfinden. In Abhängigkeit der jeweils aktiv sowie passiv involvierten Akteur*innen bedeutet dies im Zweifelsfall Unwissenheit und somit verdeckt ablaufende, parallele Prozesse. Gleiches gilt für die räumlichen Modifikationsbestrebungen einzelner Akteur*innen oder Akteur*innengruppen im individuellen Prozess der Raumrekonstruktion.

Im Hinblick auf den Masterplan bedeutet dieser theoretische Kontext, dass Prozesse zur Verwirklichung bzw. Änderung der baulichen Realität nicht ohne ein breites Spektrum von Akteur*innen gedacht werden kann. Denn einerseits können nur so um Raum konkurrierende Interessen und Vorstellungen abgestimmt bzw. miteinander vereint werden. Andererseits wird, so Christmanns Annahme (Christmann 2016, S. 19), gesellschaftlicher Raum erst durch intersubjektive Kommunikation Wirklichkeit. Gemäß dem Beteiligungsparadoxon kann ein frühzeitiges Vorbeugen von Konflikten durch Partizipation nur im Zusammenspiel mit den entsprechenden Akteur*innen gelingen. Gibt es also den Anspruch Raum als gesellschaftliche Ressource und Konstruktion zu denken, so geht dies nicht ohne Partizipation in einem weiten öffentlichen Sinn, vor allem weil die Steuerung von Partizipation einen Eingriff in den gesellschaftlich-räumlichen Konstruktionsprozess darstellt.

Auch aus der gesellschaftlichen Perspektive ist eine Betrachtung der Akteur*innen im Kontext von Partizipation unerlässlich. So kann Partizipation, unter Einbezug eines breiten Spektrums an Akteur*innen, den von Frey formulierten gegenwärtigen gesellschaftlichen Herausforderungen entgegenwirken. Im städtischen Kontext bedeutet dies zumindest eine Berücksichtigung der heterogenen pluralistischen Gesellschaft und ihrer vielfältigen Ansprüche im verknüpften räumlichen Gefüge der Stadt. In der politischen Dimension der Partizipation bedeutet dies auch, Entscheidungen entsprechend zu legitimieren und politisch und gesellschaftlich marginalisierte Gruppen, in räumliche Entscheidungsprozesse miteinzubinden. Eine entsprechende Ausdifferenzierung der oben genannten Öffentlichkeit darf dabei also nicht verabsäumt werden.

In einem ersten Schritt werden daher in Bezug auf die 2. These dieser Arbeit zunächst die im Masterplan formulierten Zielgruppen betrachtet. Dieser widmet den Zielgruppen ein eigenes Teilkapitel 4.3. (Seite 52 f.). Zu Beginn des Kapitels werden Partizipationsstandards formuliert, welche an dieser Stelle ebenfalls einleitende Grundlage der weiteren Betrachtung sein sollen:

„Grundsätzlich ist bei informeller, also freiwilliger Beteiligung niemand auszuschließen, sondern es ist darauf zu achten, dass möglichst viele und unterschiedliche Personen das Angebot zur Beteiligung erhalten und wahrnehmen können.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 52)

„Bei der Auswahl der zu beteiligenden Menschen ist darauf zu achten, dass durch die Berücksichtigung vieler unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen und Akteurinnen und Akteure auch ein möglichst ausgewogenes Verhältnis zwischen Frauen und Männern sowie zwischen den verschiedenen Gruppen erreicht wird. Anhand des Kriteriums der sozialen Reichweite²⁵ kann diese Auswahl der zu beteiligenden Personen bestimmt werden.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 52)

Beide Grundsätze formulieren eine deutliche Erwartungshaltung entlang der eingangs dargelegten Anforderung im städtisch-räumlichen sowie -gesellschaftlichen Kontext. Es sollen möglichst viele Individuen unterschiedlicher sozialer Gruppen partizipieren, ohne dabei in einem ungleichen Verhältnis zueinander zu stehen. Ein Ausschluss von Menschen, die partizipieren möchten ist zu vermeiden – eine Formulierung, die in der nachstehenden räumlichen Begrenzung durchaus relevant sein wird. Die Stadt Wien formuliert weiters im Masterplan, wie oben zitiert, ein Kriterium für zukünftige Prozesse: Die soziale Reichweite. Im Glossar wird auf das Kriterium der sozialen Reichweite weiterführend eingegangen. So heißt es:

„Die soziale Reichweite ist nicht nur ein Erfolgsfaktor für Beteiligungsprozesse, sondern auch ein Indikator dafür, ob Beteiligungsprozesse gut organisiert wurden.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 96)

In Anbetracht der eigenen Funktionszuweisung ist an dieser Stelle die textliche Verortung im Glossar des Masterplans zu unterstreichen. Ein angehängter Exkurs scheint sinnvoll, wenn der Indikator in einem entsprechenden Umfang vertiefend erklärt wird. Dazu heißt es im Dokument weiter (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 96):

„Soziale Reichweite umfasst zwei wesentliche Bedeutungen:

- Zum einen ist damit gemeint, wie viele Personen erreicht wurden und damit zusammenhängend wie hoch die Reichweite eines Inhalts ist.*
- Zum anderen ist die soziale Reichweite ein Maß dafür, wie viele unterschiedliche Personen erreicht wurden.*

Für das Gelingen von Beteiligungsprozessen ist darauf zu achten, dass sich möglichst viele und unterschiedliche Personen beteiligen.“

Die Erklärung des Indikators ist somit im Inhalt und Umfang näherungsweise Deckungsgleich mit den oben beschriebenen Grundsätzen, ohne dabei an Schärfe und Messbarkeit zu gewinnen. Der weiterführende Link²⁶ auf Seite 89 des Masterplanes verweist auf eine nicht vorhandene Website [Error 404 Not Found]. Mit Stand 17.08.2019 ist somit eine weitere Erklärung des Indikators der sozialen Reichweite aus dem Masterplan heraus nicht möglich.

Auf Basis der theoretischen Grundlage dieser Arbeit bzw. der Einleitung des Kapitels, kann die soziale Reichweite möglicherweise durch folgende Variablen beschrieben werden: Pluralität der Beteiligten (Anzahl erreichter unterschiedlicher Lebensstile), Anzahl der aktiv teilgenommenen und der passiv

²⁵Die soziale Reichweite wird im Masterplan als Erfolgsfaktor und Indikator definiert (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 96). Die Anzahl der erreichten Personen sowie Zahl der unterschiedlichen „Personen“ werden hier als Variablem formuliert.

²⁶<http://www.spinnwerk.at/spinnpedia/s/soziale> (Stand: 10.12.2019)

erreichten Menschen sowie Grad der Machtdelegation. Letzteres meint die mögliche Reichweite sozialen Handelns. Diese Dimension kann die aktive Teilnahme zusätzlich gewichten.

Eine andere Möglichkeit zur Beschreibung der sozialen Reichweite könnte in Anlehnung an die von Innes und Booher beschriebene „institutional capacity“ angedacht werden (Innes und Booher 2004, S. 428), welches sich aus sozialem, intellektuellem und politischem Kapital zusammensetzt. Intellekt meint in diesem Kontext das örtliche spezifische Wissen. Im Zusammenspiel maximieren sie das Wissen über den projektspezifischen Raum und die damit einhergehenden Belange, Wünsche, Notwendigkeiten, der betroffenen Bevölkerung.

Letztendlich muss an dieser Stelle jedoch zugestanden werden, dass der Masterplan hinsichtlich seines Kriteriums der sozialen Reichweite auch durch theoretisches Wissen nicht unmissverständlich deutbar ist. Die oben genannten Möglichkeiten zeigen jedoch, dass eine klare Definition des Indikators zumindest aus theoretischer Perspektive realisierbar zu sein scheint und eine klarere Ausformulierung als sinnvoll zu erachten ist. Einzig Peer und Fischer (2013, S. 206) scheinen dem etwas zu entgegen: Sie halten es für nicht relevant dass sich möglichst viele Personen an einem Partizipationsprozess beteiligen. Vielmehr betonen sie die Notwendigkeit der vielen einbezogenen unterschiedlichen Lebenslagen. Konsequenterweise würde dies eine entsprechend ausdifferenzierte Zielgruppenformulierung bedeuten.

Auf Grund der oben genannten Zielformulierungen sowie der mangelnden Definition der sozialen Reichweite erscheint es sinnvoll die explizit genannten und somit adressierten Zielgruppen genauer zu betrachten, denn diese bieten möglicherweise eine genauere Deutungsgrundlage. Im Masterplan gibt es in diesem Sinn drei formulierte Zielgruppen. Diese werden auch als besonders zu berücksichtigende Gruppen bezeichnet (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 52 f.):

1. Bewohner*innen aus der „umliegenden Nachbarschaft“: Der Masterplan definiert dies mit einem Umkreis von 500 Metern ab Grundstücksgrenze. Darüber hinaus sind auch Bewohner*innen relevant, die in einem angrenzenden Gebiet mit hoher „Besonderheit“ leben, wie z.B. dem naheliegenden Ortskern. Bei entsprechender Projektdimension kann der Partizipationsradius angepasst werden.
2. Lokale Akteur*innen: Diese können laut Formulierung im Instrument unabhängige Individuen oder Schlüsselpersonen von „Vereinen, Organisationen, Betrieben, außerschulische Jugendbetreuungen oder öffentliche Einrichtungen wie Kindergärten und Schulen“ (ebd) sein.
3. „Zukünftige Bewohnerinnen und Bewohner“ bilden eine weitere besonders zu berücksichtigende Zielgruppe.

Erreicht werden sollen diese zentralen Zielgruppen über bestehende Anlaufstellen „wie z. B. Lokale Agenda 21-Büros und Gebietsbetreuungen“. Zukünftige Bewohner*innen sollen über die Öffentlichkeit sowie über Bauträger*innen erreicht werden (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 53).

Auffällig ist, dass die drei Gruppen entsprechend einer räumlichen Betroffenheit ausgerichtet sind. „Umkreis von 500 Metern“, „lokale Akteur*innen“ und „zukünftige Bewohnerinnen und Bewohner“ sind nämlich so interpretierbar, als dass Personen und Personengruppen nur im unmittelbaren Umfeld für partizipative Prozesse relevant erscheinen. Gleichzeitig sind dies Formulierungen, die an die örtliche Gesellschaft im Allgemeinen adressiert sind. Im Sinne einer breiten Öffentlichkeit wird jedoch auf eine explizite Ausdifferenzierung verzichtet. Marginalisierte Gruppen bleiben, da sie nicht dezidiert ausdifferenziert werden, somit unberücksichtigt. Entsprechend der theoriegestützten Interpretation bedingt ein Einbezug marginalisierter Personenkreise spezifische Ansprachen und Einladungen. Gemäß der oben formulierten Zielgruppen ist auf Grund ihrer allgemeinen Definition

nicht davon auszugehen, dass artikulationsschwache Gruppen erreicht und in Folge beteiligt werden sollen, obwohl es in der Einleitung zum Masterplan diesbezüglich noch heißt:

„Dabei müssen auch die Bedürfnisse von weniger artikulationsstarken Gruppen professionell berücksichtigt werden.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 15)

Die obigen Zielgruppendefinitionen schließen weniger artikulationsstarke Personen zwar nicht explizit aus, widmen ihnen jedoch auch in der dezidierten Zielgruppenbeschreibung keine entsprechende Berücksichtigung. Ebenfalls verzichtet die Stadt Wien (MA 21) in der Publikation auf eine Definition des Begriffs, verwendet jedoch des Öfteren „artikulationsschwache“ oder „weniger artikulationsstarke“. Die Auseinandersetzung mit marginalisierten Gruppen im vorhergehenden Theorieteil zeigt beispielhaft, wie diversitär das Feld potentiell exkludierter Individuen und Gruppen sein kann. Im gesellschaftstheoretischen Kontext ist daher eine prozessspezifische Ausdifferenzierung unerlässlich. In Summe scheint es jedoch sehr fraglich, ob es in den Partizipationsprozessen auf Basis des Masterplanes spezifische Strategien geben wird. Bei einem verbindlichen Regelwerk scheint eher die Übernahme allgemein definierter Zielgruppen und Methoden des Masterplanes wahrscheinlich. Denn ein Blick auf die anzuwendenden Partizipationsmethoden zeigt, dass auch dort artikulationsschwache Menschen keine besondere Gewichtung im Masterplan erfahren. Im Masterplan sind dazu folgende Mindeststandards formuliert (Magistrat der Stadt Wien 2019a, S. 54 f.):

1. Qualitative Befragungen
2. Moderierte Diskussionen an Thementischen
3. Moderierte Diskussionen an Thementischen, erweitert um eine Informationsausstellung
4. Informationsausstellungen im Stadtteil mit persönlicher Beratung

Darüber hinaus sind im Masterplan methodische Erweiterungen aufgelistet: Informationstexte, Infopoints, Öffentlichkeitsarbeit, Kurzfragebögen, Infoboxen bzw. Infocontainer, Stadtpaziergänge, aktivierende Befragung, Zukunftskonferenz, Zukunftswerkstatt, Open Space, offene Werkstätten sowie Ideen- oder Feedbackbriefkästen (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 56 f.). Weiters verweist der Masterplan an dieser Stelle auch konkret auf das Praxisbuch Partizipation und die darin enthaltene Methodensammlung. Die Vorschläge sind durchaus umfassend, doch scheint auch hier keine gruppensensible Zielsetzung aus dem Masterplan heraus ableitbar. Zwar entsteht der Eindruck, dass die aufgeführten Methoden vor allem der allgemeinen Information sowie der erweiterten Möglichkeit des Anhörens zum Ziel haben, doch ist damit eine Berücksichtigung marginalisierter Gruppen nicht ausgeschlossen. Im Masterplan gibt es diesbezügliche keine explizit ausdifferenzierte methodische Empfehlung zur Aktivierung und Einbindung der verschiedenen sozialen Gruppen. Umso mehr Relevanz kommt der Umsetzung des Masterplanes in der Planungspraxis zu.

Das methodische Spektrum ist im Allgemeinen sehr komplex und es scheint argumentierbar, dass die Festlegung nicht bereits auf instrumenteller Ebene stattfinden sollte. Ein Absatz zur aktiven Ansprache marginalisierter Gruppen erscheint hier sinnvoll aber fehlend, um in der oben erwähnten Anwendung eine gruppensensible Konzeption und Methodenwahl im örtlich-spezifischen Kontext zu fördern bzw. einzufordern. Gerade im Hinblick auf koexistierende Sozialräume besteht der unbedingte Anlass einer differenzierten und raumspezifischen Betrachtung. Ecarius (1997, S. 36 f.) hat diese Notwendigkeit im Kontext verschiedener Altersklassen beschrieben. Eine ähnliche Notwendigkeit ist für andere marginalisierte, bzw. schwer zu erreichende Gruppen anzunehmen.

Wirft man diesbezüglich den Blick auf andere Instrumente und Publikationen der Stadt Wien, so ist der Werkstattbericht 149 „Grundlagen für kooperative Planungsverfahren“ der MA 21 aufzuführen. In seiner Checkliste wird beispielsweise nach einzubindenden Interessensgruppen und Stakeholdern gefragt. Auch eine Differenzierung von Altersgruppen und Geschlechtern findet statt. Dies ist insbesondere in der Beschreibung der Begleitgruppe des Kooperativen Planungsverfahrens der Fall und wird somit konkret für zukünftige kooperative Prozesse formuliert:

„Dabei ist insbesondere auf stark am lokalen Wohnumfeld orientierte Personen (Mädchen und Buben bis etwa 12 Jahre, Frauen und Männer ab etwa 75 Jahren; Personen, die Betreuungs- und Versorgungsarbeit für andere Haushaltsmitglieder leisten) und jugendliche Mädchen und Burschen sowie Menschen mit besonderen Bedürfnissen Bezug zu nehmen.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2015, S. 13)

Auch wenn dadurch keine (weitreichende) Einbindung entsprechender Gruppen garantiert ist, so wird doch durch das Dokument selbst projektspezifisch eine Zielgruppendefinition eingefordert. Aus theoretischer Perspektive lässt sich diese Notwendigkeit unterstreichen. Ein Einbezug derer, die nicht auf Grund ihrer Selbstinitiative an einem partizipativen Verfahren teilnehmen, sind eher durch eine unmittelbare Einladung, möglichst „face-to-face“, zu einer Teilnahme zu motivieren (Lowndes et al. 2001, S. 448). Der Masterplan formuliert hingegen bereits auf strategischer Ebene zentrale einzubeziehende Gruppen, ohne dabei den Umfang des Werkstattberichts 149 zu erlangen und ohne eingehenden Hinweis auf die Notwendigkeit einer projektspezifischen Abwägung der einzubeziehenden Personen(-gruppen). In diesem Kontext gibt es im Übrigen auch keinen Verweis auf andere Werkstattberichte oder weitere Dokumente. Neben dem genannten Werkstattbericht zu kooperativen Verfahren ist diesbezüglich auch der Werkstattbericht 130 „Handbuch Gender Mainstreaming in der Stadtplanung und Stadtentwicklung“ zu nennen. Dieser widmet sich im planerischen Kontext nämlich ebenfalls der Notwendigkeit der Ausdifferenzierung und zwar im Hinblick auf das Alter (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2013, S. 19). Diesbezüglich bleibt es bspw. fraglich, wieso dieser im Glossar angeführt wird, im Text jedoch kein beispielhafter Verweis erfolgt, wie es beim Praxisbuch Partizipation in Bezug auf Partizipationstheorie und Methoden der Fall ist. So ist nicht erkennbar, inwiefern diese Erkenntnisse in den Masterplan eingeflossen sind.

Ansätze der Ausdifferenzierung sind somit auf administrativer Ebene bereits vorhanden, teils sogar beim Magistrat 21 selbst. Statt einer solchen Ausdifferenzierung oder projektspezifischer Zielgruppen wird im Masterplan jedoch der nachbarschaftliche Partizipationsradius festgelegt, der die Notwendigkeit der Partizipation im Sinne des Container-Raum-Modells festschreibt und damit die räumliche Betroffenheit als Grundlage für partizipative Notwendigkeiten wählt. Die optionale Öffnung bei entsprechender Projektgröße (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 52 f.) scheint in diesem Sinn ein zu vernachlässigender, da beiläufiger, relationaler Ansatz. Eine face-to-face Aktivierung, wie von Lowndes gefordert, scheint kein verpflichtender Teil zukünftiger partizipativer Prozesse.

Gesellschaftliche Variablen im prozessspezifischen städtischen Umgebungsgefüge, wie Herkunft, finanzielle Leistungsfähigkeit, soziale Integration, Geschlecht oder Alter bleiben daher im Masterplan ausgeklammert.

Fragwürdig scheint die undifferenzierte Zielgruppendefinition des Masterplanes auch im Kontext eines weiteren städtischen Dokumentes: Das Fachkonzept zum öffentlichen Raum (Magistrat der Stadt Wien 2019c), herausgegeben durch die „Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung“ unter der Projektleitung der „Magistratsabteilung 19 – Architektur und Stadtgestaltung“ (ebd., S.103). Dieses wurde nämlich vor seiner Veröffentlichung und seinem Beschluss im Jahr 2018 (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2018, S. 103) einem „Fairness Check“ unterzogen, um die in ihm formulierten Maßnahmen durch „ExpertInnen in Diskriminierungsfragen“ zu prüfen. Formulierte Leitgruppen mit besonderen Bedürfnissen sind im Fachkonzept folgende (Magistrat der Stadt Wien 2019c, S. 89):

- „[...] **jung** (Kinder und Jugendliche bis 18 mit besonderem Augenmerk auf die Gruppe bis 14, die besondere Ansprüche an den öffentlichen Raum stellen),

- **arm** (Menschen, die an oder unter der Armutsgrenze leben, aber auch jene „working poor“, deren Erwerbseinkommen nicht für das Auskommen reicht, und jene, deren Ökonomie nur knapp über dieser Schwelle liegt),

- **betreuend** (Personen mit Betreuungspflichten für Kinder bis ca. 15 Jahre oder für ältere, alte oder pflegebedürftige Menschen),

- **mobilitätseingeschränkt** (dauerhaft und temporär eingeschränkte Personen mit hoher Sensibilität für alle Arten von physischen Barrieren; alle, die laut UN-Charta als Menschen mit Behinderungen gelten),

- **potenzielle Gewaltopfer** (Menschen mit einem stärkeren Unsicherheitsempfinden oder VertreterInnen von Gruppen, die häufiger von Gewaltverbrechen betroffen sind),

- **kommerzielle Nutzerinnen** (Menschen, deren ökonomisches Handeln in Beziehung zum öffentlichen Raum steht).“ (Magistrat der Stadt Wien 2019c, S. 89)

Nicht alle der hier identifizierten Leitgruppen müssen im Kontext einer Projekt- und Ortsspezifischen Partizipation zutreffend sein. Dieser Verweis ist ein exemplarischer, zeigt aber, dass eine explizite Evaluation der zu berücksichtigenden Gruppen und eine Ausdifferenzierung im Rahmen der Erstellung eines solchen städtischen Dokumentes möglich ist. An dieser Stelle ist anzumerken, dass ein Verweis des Masterplanes auf das Fachkonzept bei seiner Veröffentlichung nicht möglich war, weil dieser etwa ein Jahr vor dem Konzept publiziert wurde. Der Fairness-Check des Fachkonzeptes erfolgte jedoch bereits in der ersten Jahreshälfte 2016 (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2018, S. 89) und somit vor dem Beschluss des Masterplanes. Eine interne Evaluation vor Veröffentlichung scheint also durchaus möglich gewesen zu sein. Im Zuge der Expert*inneninterviews ist dies zu thematisieren.

Die Auseinandersetzung mit dem Raumbegriff im Kapitel der zentralen Begriffe und theoretischer Grundlagen zeigt zusätzlich deutlich die Notwendigkeit eines relationalen Raumverständnisses im partizipativen Kontext und unterstreicht die Problematik des Container-Raum Kriteriums in der Zielgruppendefinition im Masterplan. Aus partizipationstheoretischer Perspektive ist die individuelle Betroffenheit nämlich nicht durch eine räumliche Nähe sondern durch die Betroffenheit der eigenen subjektiven Interessen berührt (Lowndes et al. 2001, S. 447) . Subjektives Empfinden ist somit objektiver Werte vorzuziehen. Eine räumliche Entwicklung kann daher nur unter Einbezug möglichst vieler Individuen aus unterschiedlichen sozialen Gruppen stattfinden. Die Notwendigkeit der Partizipation durch räumliche Nähe ist, wie dargelegt, also kein zielführendes Kriterium. Resultierend aus der theoretischen Auseinandersetzung scheint an dieser Stelle die Verknüpfung aus subjektiv individuellen Wahrnehmungen, Wünschen, Notwendigkeiten und kollektiver Raum(re)produktion sinnvoll, um koexistierende Prozesse zu vermeiden und somit potentiellen Konflikten vorzubeugen.

In Summe entsteht so der Eindruck, dass eine Berücksichtigung artikulationsschwacher Gruppen in anderen städtischen Dokumenten viel stärker formuliert ist als im Masterplan. Diese Erkenntnis wird auch in anderen Passagen des Masterplanes nicht wiederlegt. Die Gesamtheit des Dokumentes zeigt über das Kapitel der Zielgruppen hinaus, dass auch anderen Stellen keine detaillierte Ausdifferenzierung vorgenommen wird. Um dies darzulegen sind im Folgenden alle Zielgruppen aufgeführt, an die einzelne textliche Passagen explizit adressiert sind²⁷:

1. Bevölkerung
2. artikulationsschwache Gruppen
3. interessierte Stadtbewohner*innen
4. besonders zu berücksichtigende Zielgruppe und konkrete Nachbarschaft
5. Bürger*innen

²⁷Die entsprechende textliche Zuordnung der hier angeführten Zielgruppen kann im Analyseschema nachvollzogen werden.

6. Organisationen
7. Fachöffentlichkeit/ Fachexpert*innen
8. Unternehmen
9. Verwaltung
10. Politik
11. Bewohner*innen
12. Öffentlichkeit

Es zeigt sich keine entsprechende Formulierung. Generell werden auch eher allgemeine Begrifflichkeiten verwendet. Auffällig ist auch die wiederkehrende Formulierung „Interessierte“. Im Duden wird „Interesse“ mit „Anteilnahme“, „Neigung“ oder auch mit „das, woran jemandem sehr gelegen ist“ übersetzt (Duden 2019). Es kann also durchaus der Eindruck entstehen, dass auf eine selbstaktive Teilnahme, auf Grund des eigenen Interesses, vertraut wird. Aktivierendes Handeln bekommt durch diese Gewichtung im Masterplan eine zusätzliche Bedeutung. Exemplarisch hierfür steht folgendes Zitat:

„Um zu gewährleisten, dass sich auch wirklich alle Interessierten an der städtebaulichen Entwicklung beteiligen können, ist darauf zu achten, dass alle Veranstaltungen öffentlich zugänglich sind und möglichst viele Personen das Angebot zur Beteiligung erhalten.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 52)

Aus theoretischer Perspektive des Kapitels „Zentrale Begriffe und theoretische Grundlagen“ wurde die Relevanz des subjektiven Interesses bereits untermauert und dem obenstehenden Partizipationsradius entgegengestellt. Edlinger und Potyka fordern in diesem Kontext die persönliche und individuelle Aktivierung (Edlinger und Potyka 1989, S. 296), auch wenn dies im nachbarschaftlichen Umfeld geschehen soll, so ist doch das subjektive Interesse und damit die persönliche Betroffenheit im Endeffekt für eine Teilnahme entscheidend. Auch eine mögliche individuelle und interessenbasierte Gegenposition im Sinne Gehmachers (Gehmacher 1991) scheint dem Kriterium der räumlichen Nähe nicht inhärent zu sein. Ein festgelegter Partizipationsradius erscheint also nur in Kombination mit einer dezidierten zielgruppengerechten und individuellen Ansprache zielführend. Die Festlegung eines Partizipationsradius eignet sich in diesem Kontext auch als Grundlage einer Zielgruppenanalyse, welche einer jeweiligen gruppengerechten Kommunikation vorhergeht. In Bezug auf das Partizipationsparadoxon scheint eine frühzeitige Mobilisierung verschiedenster Gruppen ebenfalls ratsam, denn entsprechend dem Paradoxon steigt das Beteiligungsinteresse mit der zunehmenden Konkretisierung des Projektes. Dieser prozess- und raumspezifische Schritt der Zielgruppenidentifikation wird jedoch durch den Masterplan nicht formuliert. Gegenteilig bedeutet die Festlegung der Zielgruppen im Masterplan möglicherweise bereits das Vorwegnehmen eines solchen Schrittes. Obwohl die frühzeitige und transparente Kommunikation von Vorhaben zu den Zielen des Masterplanes gehört (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 18), bleibt also eine notwendige Zielgruppenanalyse und Aktivierung im Masterplan unberücksichtigt sowie die eigentliche Zielgruppendefinition unscharf und Container-Raum basiert. Es ist somit fraglich, in wie fern ein individuelles Interesse außerhalb eines solchen projektbezogenen Radius bzw. außerhalb der genannten drei Zielgruppen aktiviert werden und einfließen kann. Unklar bleibt auch, wie weniger artikulationsstarke Gruppen in partizipativen Prozessen erreicht werden sollen. Auf Grundlage des Masterplans lässt sich dazu keine Antwort finden, obwohl dieser Vorsatz einleitend formuliert wurde. Das gilt auch für die im Masterplan genannte Zielgruppe der zukünftigen Bewohner*innen, die besonders schwer identifizierbar scheint, da sie möglicherweise in einem frühen Stadium des Entwicklungsprozesses noch gar nicht existent und im Übrigen ebenfalls ausdifferenzieren ist. Beide Fragen müssen nachfolgend durch die Interviews geklärt werden.

Im Kontext der zu beteiligenden Zielgruppen bleibt ebenfalls aus dem Masterplan heraus nicht herleitbar was bzw. wer mit Öffentlichkeit gemeint ist. Einen Anhaltspunkt bietet hier möglicherweise die begriffliche Unterteilung in Öffentlichkeit und Fachöffentlichkeit im Hinblick auf das Praxisbuch

Partizipation, welches Begrifflichkeiten teils ausgiebig erklärt und in diesem Sinn den Begriff der Öffentlichkeit ebenfalls darlegt. Zwar verweist der Masterplan in diesem Kontext nicht explizit auf das Praxisbuch, macht dies jedoch an anderen Stellen. Die inhaltliche Gültigkeit des Praxisbuchs kann daher auch in diesem spezifischen Zusammenhang angenommen werden.

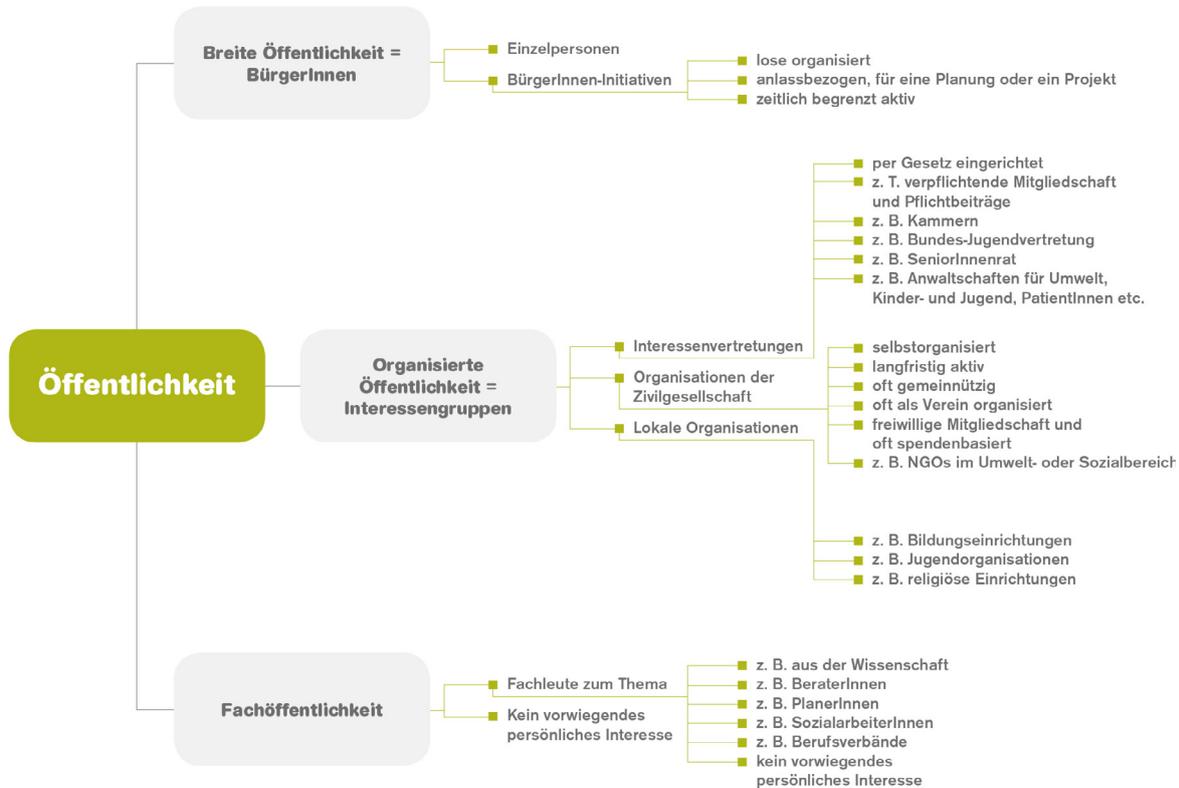


Abbildung 38: Gliederung der Öffentlichkeit in Praxisbuch Partizipation (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2012, S. 9)

Im Kontext beider Publikationen ist ableitbar, dass im Masterplan der Begriff „Öffentlichkeit“ die „Breite Öffentlichkeit“ und die „Organisierte Öffentlichkeit“ zusammenfasst und auf zweiter Ebene die Fachöffentlichkeit für sich steht. Konkret bedeutet dies, dass im Rahmen dieser Arbeit dem Begriff der Öffentlichkeit im Masterplan die Gruppenbezeichnungen Bevölkerung, artikulatioonsschwache Gruppen, interessierte Stadtbewohner*innen, nachbarschaftliche Akteur*innen, Nachbarschaft, Bürger*innen, Organisationen, Unternehmen und Bewohner*innen zuordenbar sind. Unter Fachöffentlichkeit sind danach die Gruppenbezeichnungen Fachexpert*innen, Verwaltung und Politik zu subsumieren.

Im Kontext der einleitenden Formulierung im Masterplan, dass „weniger artikulatioonstarke Gruppen“ besonders berücksichtigt werden sollen, ergibt sich letztendlich durch das Zusammenfassen der breiten und der organisierten Öffentlichkeit ein diffuses Bild der Zielgruppen. Dieses wird auch durch die obenstehenden verallgemeinernden Begriffe deutlich: „Bevölkerung“, „Bewohner*innen“ und „Bürger*innen“ können nämlich lediglich der breiten Öffentlichkeit zugeordnet werden. In Folge stehen artikulatioonsschwache Gruppen möglicherweise hinter der Partizipationsbereitschaft organisierter Öffentlichkeit zurück bzw. werden diese, wie oben ausgeführt, erst gar nicht erreicht, da sie in Folge der Verallgemeinerung auf strategisch-instrumenteller Ebene in der spezifischen Prozesskonzeption unbedacht bleiben. Unter der Annahme, dass Akteur*innen der organisierten Öffentlichkeit Rechte und Anknüpfungsmöglichkeiten selbst kennen und aktiv nutzen, um im Sinne ihres Interesses Anliegen in Prozesse einzubringen, müssen nicht organisierte Akteur*innen besonders angesprochen werden, um sie zu erreichen. Mit dieser Schlussfolgerung ist auch noch einmal auf Klaus Selle (Selle 2013, S. 56) zu verweisen, der diesbezüglich anmerkt: Um möglichst viele Menschen verschiedener sozialer Gruppen zu erreichen, müssen diese im Sinne verschiedener Öffentlichkeiten identifiziert werden. Im Kontext des städtischen Raumes soll auch Schäfers noch einmal Erwähnung finden. Er begreift städtische Öffentlichkeit als Repräsentation verschiedener

sozialer Gruppen, die auf Grundlage des „Mithandelns“ kulturellen und sozialen Widerspruch offenlegen (Schäfers 2006, S. 153). Ein grobes zusammenfassen, wie oben beschrieben, scheint der theoriebasierten Notwendigkeit der Ausdifferenzierung somit entgegenzustehen.

Auch in der ganzheitlichen Betrachtung des Masterplanes ist somit kein Ansatz identifizierbar, der eine Ausdifferenzierung sozialer Gruppen vornimmt bzw. in Rücksichtnahme auf schwer erreichbare und/oder artikulationsschwache Gruppen entsprechende Maßnahmen projektspezifisch einfordert bzw. Handlungsanweisungen gibt. Aus den in dieser Arbeit angeführten Beispielen aus Theorie und Praxis sind diesbezüglich Möglichkeiten wie: Zielgruppenanalyse, zielgruppenspezifische Kommunikationskonzepte und Fairness-Checks zu nennen. Aus dem Dokument heraus kann also für dieses selbst bereits ein deutliches Bild beschrieben werden. Dies geschieht vor dem Hintergrund der aufgezeigten Notwendigkeit der Ausdifferenzierung sozialer Gruppen.

In Verschneidung mit der im Theoriekapitel aufgearbeiteten Theorie scheint der Masterplan ein selektives Instrument zu sein. Auch, wenn dieser womöglich mit seiner Zielgruppenformulierung alle sozialen Gruppen (auch die Marginalisierten) meint, so scheint es unwahrscheinlich, dass diese auf Basis des Masterplans erreicht und miteinbezogen werden. Im Hinblick auf die These ergibt sich somit erst einmal ein klares Bild. Um die aufgestellte These jedoch umfassend und fundiert bestätigen zu können, muss auch der vergangene Prozess der Masterplanerstellung betrachtet werden. Denn wie bereits angedeutet, ist es durchaus möglich, dass im Erstellungsprozess selbst eine Zielgruppenevaluation stattfand, die textlich jedoch nicht im Masterplan dokumentiert ist. Darüber hinaus ist es denkbar, dass der Entstehungszusammenhang Formulierungen im Masterplan begründen kann.

Entstehungshintergrund des Masterplans

Um zu überprüfen, ob marginalisierte Gruppen am Entstehungsprozess des Masterplanes beteiligt waren, wird auch der Entstehungshintergrund dieses Dokumentes beleuchtet. In Folge gemachte Erkenntnisse können möglicherweise auch beantworten, ob die 3. These richtig formuliert wurde und zu bestätigen ist. Dazu wird untersucht, welche Personen(-gruppen) an der Erstellung des Masterplanes mitgewirkt haben. Weiters wird die Analyse des Entstehungshintergrundes auch Klarheit über einzelne Formulierungen bringen und bisherige Unklarheiten beantworten können.

Hinsichtlich beteiligter marginalisierter Gruppen sind auch mögliche Zielgruppevertreter*innen zu bedenken, die womöglich in die Erstellung involviert waren. Dazu heißt es im Masterplan:

„Für das Entstehen des Masterplans waren die während des gesamten Projektverlaufs geführten Diskurse mit unterschiedlichen Gruppen von großer Bedeutung.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 24)

Konkret beschreibt der Masterplan, dass er auf eine „*fundierte Expertise zu verwaltungstechnischen, baulichen, politischen oder rechtlichen Prozessen*“ (ebd.) fußt. Grundlagenarbeit sowie Interviews mit Akteur*innen aus den Feldern der „*Stadtverwaltung, Mediation, Baugruppen, Architektur, Psychologie, BürgerInneninitiativen, Wissenschaft und Politik*“ (ebd.) seien der eigentlichen Erstellung voraus gegangen. Darüber hinaus gab es fachöffentliche Diskurse mit Akteur*innen der oben stehenden Bereiche sowie mehrere öffentliche Diskussionsveranstaltungen. Letzteres bedeutet, dass im Mai 2014 an drei öffentlichen Terminen die Möglichkeit gegeben wurde sich in der Wiener Planungswerkstatt zu informieren und Feedback zu geben. In diesem Rückblick unterstreicht der Masterplan noch einmal die besondere Zielgruppe der zukünftigen Bewohner*innen (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 25). In Summe waren so an dem Entstehungsprozess etwa 150 Menschen direkt beteiligt (Magistrat der Stadt Wien 2019a).

Ergänzend wurden auf einer Webpräsenz der Stadt Wien²⁸ Informationen zum Masterplan veröffentlicht (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 25). User*innen konnten hier von April bis Juni 2014 ihr Feedback einbringen und an Umfragen teilnehmen (ebd. und Magistrat der Stadt Wien 2019a). Da der Blog derzeit nicht mehr erreichbar ist, sind weitere Informationen über diesen im Rahmen von Expert*inneninterviews einzuholen.

Im Rahmen der Ausstellung “Wien 2025 - Im Dialog Stadt entwickeln” fanden Dialoge und eine Diskussionsrunde zum Thema “Masterplan Partizipation” statt (Magistrat der Stadt Wien 2019a). Dies auch in der Publikation zur Ausstellung festgehalten:

„Die Stadtgesellschaft wird vielfältiger. Internationalität ist dabei nur ein Aspekt von vielen. Unterschiedliche Lebensentwürfe, Wertmuster und Einstellungen, verschiedene ökonomische, aber auch sprachliche, religiöse und kulturelle Hintergründe prägen Wohn- und Lebensformen, Arbeitsverhältnisse und Freizeitaktivitäten.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2014b, S. 18)

Das Zitat spiegelt ein Dialogergebnis wider, was sich im Masterplan jedoch nicht merklich wiederfindet, denn in Folge wäre eine größere Ausdifferenzierung der Lebensstile zu erwarten.

Abschließend wurde der Masterplan von der damaligen Vizebürgermeisterin und amtsführenden Stadträtin der Geschäftsgruppe für Stadtentwicklung, Verkehr, Klimaschutz, Energieplanung und BürgerInnenbeteiligung, Maria Vassilakou, im Februar 2015 in der Urania Wien vor über 300 Bürger*innen präsentiert (Magistrat der Stadt Wien 2019a). In Folge konnte Feedback letztmalig per E-Mail bis zum 16. März desselben Jahres eingebracht werden (ebd.). Hinsichtlich der weiteren Verfahrensweise heißt es:

„Alle Anregungen, die bis dahin einlangten, wurden geprüft und berücksichtigt, wenn sie den vorgestellten zentralen Inhalten nicht widersprachen oder den Rahmen des Masterplans sprengten.“ (Magistrat der Stadt Wien 2019a).

Gemäß Innes und Booher (2004, S. 425) zeigt sich hier das Problem von Feedbackschleifen abseits geführter face-to-face Kommunikation. Die Einordnung nach „Was passt?“ „Was ist zu viel?“ ist selektiv und Ausdruck des Machtverhältnisses. Die retrospektive Erkenntnis schließt hier an die Einordnung der demokratiepolitischen Analyse zu These 1 an. Der Prozess wird durch das Politisch-Administrative-System gesteuert.

Im Herbst erfolgte die Veröffentlichung des Entwurfs im Internet sowie Pre-Tests in der Planungspraxis (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 25). Im Prozess selbst nahm das Redaktionsteam dabei eine zentrale Rolle ein:

„Das Redaktionsteam reflektierte die Entwicklung des Masterplans regelmäßig und war für richtungsweisende Entscheidungen verantwortlich.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 24)

Die Textpassage zeigt, dass dem vorhergehend angeführten Redaktionsteam eine entscheidende Funktion zugekommen zu sein scheint. Wie diese Entscheidungsprozesse letzten Endes ausgesehen haben, bleibt im Rahmen der Interviews zu klären. Festzuhalten ist an dieser Stelle jedoch schon einmal, dass das angeführte Redaktionsteam sich überwiegend aus Expert*innen aus der Stadtverwaltung zusammensetzte. Ein Erkenntnis, dass an dieser Stelle zunächst unbewertet bleiben soll. Wichtig scheint jedoch an dieser Stelle der Einbezug von Akteur*innen zu sein, die nicht Teil des städtischen Politisch-Administrativen-Systems sind, bzw. an dem Erstellungsprozess des Masterplanes mitwirkten. Insbesondere die oben zitierten Baugruppen und Bürger*inneninitiativen

²⁸Die Informationsseite zum Masterplan lautet: <https://masterplan-partizipation.wien.gv.at/> und ist mit Stand, 10.02.2020 nur mit Benutzerkonto zugänglich.

sind hier zu vertiefen und im Rahmen der Interviews in ihrer Rolle besonders zu beleuchten. Beide Begriffe stehen stellvertretend für ein potentiell breites Spektrum an Interessensgruppen. Eine Gegenposition zur Stadt ist möglich und erscheint im Kontext der Erstellung des Masterplanes interessant. Beiden Großgruppen kann aber auch eine gewisse Artikulationsstärke zugerechnet werden, da sie in der Planungspraxis bereits Mobilisierungspotential bewiesen haben und bereits der organisierten Öffentlichkeit zuzuordnen sind (siehe dazu Abb. 38; Gliederung der Öffentlichkeit). Daher muss die Zusammensetzung der Teilnehmer*innen der öffentlichen Veranstaltungen ebenfalls in den Interviews erfragt bzw. hinterfragt werden.

Aus partizipationstheoretischer Sicht ist auch von Relevanz, ob Vertreter*innen besonderer Zielgruppen ebenfalls in den Erstellungsprozess mit eingebunden wurden, wie z.B. der Blinden- und Sehbehindertenverband Wien, Vertreter*innen von Personengruppen nichtösterreichischer Herkunft oder auch Vertreter*innen von Menschen ohne Wohnsitz.

Zwischenfazit These 2

>> Der „Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung“ ist ein Zieldokument, welches durch eine eng gefasste Zielgruppendefinition Partizipationsmöglichkeiten in einem sozial selektiven Rahmen regelt. <<

Durch die detaillierte theoriegestützte Analyse des Masterplans ergibt sich in Bezug auf die zweite These ein deutliches Bild: Die eingangs formulierte Aussage, dass der Masterplan Partizipationsmöglichkeiten selektiv regelt, da er durch seine Zielgruppendefinition artikulationsschwache Akteur*innen(-gruppen) unbeachtet lässt, ist gemäß der eingehenden Betrachtung zu unterstreichen. Diese verdeutlicht aber auch die Notwendigkeit die These zu differenzieren:

Die im Masterplan formulierten Zielgruppen (Bewohner*innen im Umkreis von 500 Metern, wichtige Akteur*innen sowie zukünftige Bewohner*innen) sind allein durch den räumlich begrenzenden Beteiligungsradius limitiert. Zusätzlich bleiben die formulierten Zielgruppen allgemein und undifferenziert formuliert. Vor dem Hintergrund einer heterogenen Stadtgesellschaft ist an dieser Stelle noch einmal auf die exemplarische Auflistung schwer erreichbarer Gruppen aus dem „Praxisleitfaden zu Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung“ zu verweisen (Arbter 2011, S. 27). Hier wird deutlich, dass der Masterplan keine ausreichende Differenzierung vornimmt, die ein Spektrum, ähnlich den 17 abgebildeten Gruppen, individuell berücksichtigt. Unter Beachtung anderer städtischer bzw. bundesweiter Publikationen („Praxisbuch Partizipation“, „Grundlagen für kooperative Verfahren“, „Handbuch Gender Mainstreaming“ sowie „Praxisleitfaden für die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung“) wird darüber hinaus auch klar, welche möglichen Ausformulierungen und Sensibilisierungsgrade im Masterplan ungenutzt bleiben. So thematisiert dieser weder die Notwendigkeit der Ausdifferenzierung von zu beteiligenden Akteur*innen, noch benennt er besonders zu berücksichtigende Gruppen. Auch Self-Checks als Konzeptionshilfe bleiben ungenannt. Auch in diesem Sinn wird nicht auf bereits bestehende Ansätze verwiesen. Als Regelwerk bleibt er so im Hinblick auf die einzubindenden Zielgruppen in Summe ungenau.

Unter Berücksichtigung der Planungs- und Partizipationsliteratur ist es somit wahrscheinlich, dass es keine individuellen Kommunikationskonzepte zur Aktivierung von artikulationsschwachen Zielgruppen in zukünftigen Prozessen auf Basis des Masterplanes geben wird. Vermutlich werden in der generellen Aktivierung der breiten Öffentlichkeit bestimmte Gruppen nicht oder nur vereinzelt erreicht. Fischer und Peer (2013, S. 206) formulieren diesbezüglich, dass eine Differenzierung der Lebensstile, also der sozialen Gruppen, notwendig ist, um durch zielgruppenspezifische Kommunikationsstrategien ein breites Spektrum unterschiedlicher Personen(-gruppen) zu erreichen und einzubinden – eine Voraussetzung, die durch den Masterplan aus partizipationstheoretischer Perspektive nicht erfüllt zu sein scheint. Im Umkehrschluss bedeutet dies für die auf den Masterplan

bezugnehmende Planungspraxis vermutlich, dass überwiegend Gruppen eingebunden werden, die artikulationsstark und organisiert sind.

Eine weitere Grenze definiert der Masterplan hinsichtlich zu beteiligender Zielgruppen. Das Einzugsgebiet partizipativer Prozesse ist räumlich beschränkt: Personen und Personengruppen, die außerhalb von 500 Metern Radius um das betreffende Gebiet leben oder arbeiten bleiben unberücksichtigt. Ebenso bleiben Menschen unberücksichtigt, die im definierten Radius Quellen persönlicher Betroffenheit haben (wie z.B. Freizeitaktivitäten, Bildung, Kinderbetreuung, Verwandte, Freunde, etc.), dort aber nicht wohnen. Sie alle werden durch den Masterplan nur im Sinne der breiten Öffentlichkeit erreicht. In Summe resultiert aus der räumlichen Begrenzung und der gesellschaftlichen Verallgemeinerung somit ein selektiver Charakter.

Ad. These 3

Die 3. These legt der Arbeit die Annahme zu Grunde, dass der Masterplan als Regelwerk die bisherige Machtverteilung institutionalisiert. Teil der Regelung ist laut These auch die Festschreibung eines anzuwendenden selektiven Partizipationsrahmens.

Nach der vorläufigen Bestätigung der ersten sowie der zweiten These, stellt sich somit nun die Frage nach der Tragweite der Wirkungen des Masterplanes. Die benannte Selektivität und Machtkonzentration stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Grad der Verbindlichkeit des Dokumentes. Im Vorwort des Masterplanes heißt es dazu seitens Thomas Madreiter (Planungsdirektor der Stadt Wien):

„Mit dieser Publikation halten Sie nun das erste Regelwerk der Wiener Stadtplanung in Händen, das die Beteiligung der Bevölkerung bei Planungs- und Widmungsprozessen im Zuge städtebaulicher Vorhaben klar und verständlich erläutert.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017)

Die Verankerung des Masterplanes, im Kontext anderer regelnder formeller und informeller Instrumente ist somit dezidiert zu betrachten. Inhärent ist in diesem Sinn auch die eingehende Auseinandersetzung mit der Systematisierung von informellen Beteiligungsformaten. Denn Institutionalisierung hat im Kontext der dritten These zwei Dimensionen. Einerseits bedeutet dies die prozesshafte und methodische Verregelung von partizipativen Vorgängen. Andererseits ist hier die rechtliche Verankerung des Dokumentes selbst zu nennen, wodurch sich theoretisch Rechtsansprüche ableiten ließen. Es stellen sich somit die Fragen:

- Was wird unter der Systematisierung informeller Beteiligung im Masterplan verstanden?
- Welche Verbindlichkeit kommt dem Instrument hinsichtlich zukünftiger Planungsprozesse zu?
- Sind im Kontext der Thesen 1 und 2 Implikationen für zukünftige Prozesse ableitbar und wenn ja: Welche?

Aus theoretischer Perspektive ist die Verbindlichkeit des Masterplanes durch die Analyse seiner Formalität deutbar. Entsprechend Pannes kann diese durch den Bezug zu anderen formellen Instrumenten, deren handlungweisende Struktur sowie ihre Offenheit für informelle Akte erklärt werden. Die Informalität des Masterplanes sowie dessen Wirkung lässt sich so im Rahmen der theoretischen Analyse zunächst durch den Bezug zu anderen Planungsinstrumenten beschreiben. Dazu werden die im Kapitel „Partizipative Planung in Wien“ angeführten informellen, wie auch formellen Instrumente herangezogen (Bauordnung für Wien, Allgemeines Verfahrensgesetz AVG, Bundes-Verfassungsgesetz B-VG, Wiener Petitionsrecht, UVP-G 2000, STEP 2025 sowie den

Werkstattberichten: Praxisbuch Partizipation, Grundlagen für kooperative Planungsverfahren und Praxisleitfaden zu den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung).

Wichtigster Anhaltspunkt ist zunächst die Eigendefinition des Masterplanes als Regelwerk. Dieses soll nämlich ergänzend zur Wiener Bauordnung wirken:

„Im Masterplan wird bei Planungs- und Widmungsprozessen die formelle Beteiligung (öffentliche Auflage) durch informelle Beteiligung der Bevölkerung ergänzt.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 20)

Hier wird ein direkter Bezug zum AVG deutlich, welches Auflagefristen und Mindestzeiträume sowie das Recht auf Stellungnahme regelt. Auch die Parteistellung ist in diesem Gesetzestext geregelt. Wie oben angeführt räumt das B-VG (siehe Kapitel „Partizipative Planung in Wien“, Seite 76) den österreichischen Gemeinden das Recht einer individuellen Regelung ein, über das hier rechtlich verankerte Mindestmaß hinaus zu wirken.

Laut Eigendefinition des Masterplanes regelt dieser als „Regelwerk“ also informelle Beteiligung. Im Gesetzeskontext klar, scheint die Verbindlichkeit im planungspraktischen Bezug weniger deutlich. Möglicherweise wäre daher zunächst der Begriff des Masterplanes (mit seinem konzeptionell leitenden Charakter) zutreffender, als die Bezeichnung Regelwerk.

Im Gegensatz zu den benannten Gesetztestexten weist der Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung in seiner Publikationsart und Formulierungsweise eher eine Ähnlichkeit zu anderen Werkstattberichten auf. Vergleichbar mit den Werkstattberichten „Grundlagen für kooperative Planungsverfahren“ und „Praxisleitfaden zu den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung“ oder auch „Gender Mainstreaming in der Stadtplanung und Stadtentwicklung“ scheint der Masterplan ein eher Handlungsleitfaden für die Verwaltung und Fachöffentlichkeit sowie ein Informationswerk für die breite Öffentlichkeit zu sein. Dies lässt sich auch anhand folgenden Zitats aus dem Masterplan interpretieren:

„Schließlich soll der Masterplan nicht nur ein Regelwerk für die Verwaltung, sondern auch eine Orientierung für alle interessierten Bewohnerinnen und Bewohner sein.“ (Magistrat der Stadt Wien 2019a, S. 24)

Die Verbindlichkeit ist somit einseitig und kurz skizzierbar: Verwaltung und Fachplaner*innen müssen sich in der Prozesskonzeptionierung und Durchführung an das Regelwerk halten. Für die breite Öffentlichkeit ist es kein direktes Regelwerk, denn sie können sich scheinbar nicht auf dieses beziehen und ihr Recht unmittelbar einfordern. Sekundär wirkt es jedoch schon, denn die breite Öffentlichkeit ist von diesem Regelwerk ebenso betroffen, da es die individuellen Partizipationsmöglichkeiten vorgibt. In diesen indirekt wirkenden Sinn scheint auch die Möglichkeit des Einforderns bzw. des Sanktionierens gegeben, zumindest für alle wahlberechtigten Menschen.

Somit stellt sich also in erster Linie die Frage nach dem Handlungsrahmen, den der Masterplan für die Verwaltung beschreibt. Aus dem Masterplan heraus lässt sich dieser Handlungsrahmen zunächst als ein unmittelbarer beschreiben:

„Der Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung gilt ab seiner Veröffentlichung für alle neu startenden städtebaulichen Vorhaben. Bei laufenden Projekten wurden und werden die hier beschriebenen Beteiligungselemente bereits angewandt.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 79)

Gemäß Pannes (2011, S. 45 ff.) bedeutet dies vor allem die Frage, ob mit der Verreglung ein enger, weisender Rahmen definiert wird. Aufschluss kann hier die Betrachtung des Ausprägungsmaßes der Formalität des Masterplanes geben. Der Formalitätsgrad setzt sich aus Verbindlichkeit (A), Regelmäßigkeit (B) und Sanktionspotential (C) zusammen. Die Verbindlichkeit wurde vorhergehend

bereits im Detail betrachtet. Die Beschreibung der Regelhaftigkeit des Masterplanes ist somit in Folge von Relevanz, auch wenn dies bereits in einem früheren Teil der Arbeit angeschnitten wurde. Ad. A: Die Regelhaftigkeit lässt sich beim Masterplan unter drei Aspekten bewerten: Definitionsschärfe der Zielgruppe (1.), des Prozessablaufs (2.) sowie der anzuwendenden Methoden (3.).

Ad. 1: Die Zielgruppendefinition ist in sich konträr. Einerseits werden ganz deutlich drei Zielgruppen definiert und andererseits sind diese jedoch unscharf. Konkret heißt es im Masterplan (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 52 f.):

1. Bewohner*innen aus der „umliegenden Nachbarschaft“: Der Masterplan definiert dies mit einem Umkreis von 500 Metern ab Grundstücksgrenze. Darüber hinaus sind auch Bewohner*innen relevant, die in einem angrenzenden Gebiet mit hoher „Besonderheit“ leben, wie z.B. dem naheliegenden Ortskern. Bei entsprechender Projektdimension kann der Partizipationsradius angepasst werden.
2. Lokale Akteur*innen: Diese können laut Formulierung im Instrument unabhängige Individuen oder Schlüsselpersonen von „Vereinen, Organisationen, Betrieben, außerschulische Jugendbetreuungen oder öffentliche Einrichtungen wie Kindergärten und Schulen“ sein (ebd).
3. „Zukünftige Bewohnerinnen und Bewohner“ bilden eine weitere besonders berücksichtigte Zielgruppe.

Die Deutlichkeit liest sich vor allem aus der Aufzählung heraus, welche im weiteren Dokument nicht für eine individuelle projektspezifische Gestaltungs- bzw. Evaluationsnotwendigkeit geöffnet wird. Dies ist insbesondere im Verweis auf vorhergehende Thesen zu nennen. So beziehen sich die explizit genannten Zielgruppen auf einen definierten räumlichen Rahmen, differenzieren die Akteur*innen(-gruppen) aber nicht im sozialen Kontext. So werden alle Akteur*innen(-gruppen) im Umkreis von 500 Metern, sowie alle Menschen, die dort zukünftig wohnen werden angesprochen. Die Regelhaftigkeit ist somit im räumlichen Kontext sehr hoch. Gesellschaftlich gesehen ist die Regelhaftigkeit kaum gegeben. Hier ist jedoch ein anderer von Pannes genannter Aspekt von Relevanz: Die Frage nach der Abweichung des formell gegebenen – also dem Unterschied zwischen neuem Masterplan und der Bauordnung.

Das Ausprägungsmaß der Formalität nach Pannes ist in seiner Akteursdimension ebenfalls im Kontext der Bauordnung für Wien zu betrachten. Es wird deutlich, dass die Formalität im Hinblick auf die sehr klar definierte Parteistellung gering scheint, im Sinne der Ergänzung einer öffentlichen Auflage jedoch hoch. Zielgruppen und Methodik werden so im Masterplan, aufbauend auf der Bauordnung, detaillierter beschrieben, ohne die gesetzlich verankerten Regelungen außer Kraft setzen zu können. Dies wird bei Betrachtung der Beteiligungsschleife deutlich:

Ad. 2: Durch die Beteiligungsschleife wird festgeschrieben, wie Beteiligung zu erfolgen hat. Im Vergleich zur Bauordnung, die die Information mittels Aushang an der Amtstafel sowie Kundgabe per Amtsblatt festschreibt, geschieht dies dem Masterplan folgend zusätzlich durch Postwurfsendungen und zielgruppenspezifische Öffentlichkeitsarbeit (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 72). In der nächsten Stufe, der Beteiligung, nennt der Masterplan im Rahmen der Beteiligungsschleife ebenfalls verbindliche Methoden bzw. Verfahrensweisen (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 73 f.) – **Ad 3:**

1. Qualitative Befragungen,
2. Moderierte Diskussionen an Thementischen,
3. Moderierte Diskussionen an Thementischen, erweitert um eine Informationsausstellung,
4. Informationsausstellungen im Stadtteil mit persönlicher Beratung

Darüber hinaus gibt es einen Pool an methodischen Erweiterungen, die empfohlen werden, wenn

die Konzeption partizipativer Prozesse über das festgeschriebene Mindestmaß hinausgehen soll. Diesbezüglich verweist der Masterplan auch auf das Praxisbuch Partizipation (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 56 f.) und nennt als konkrete Vorschläge: Informationstexte, Infopoints, Öffentlichkeitsarbeit, Kurzfragebögen, Infoboxen bzw. Infocontainer, Stadtpaziergänge, aktivierenden Befragung, Zukunftskonferenz, Zukunftswerkstatt, Open Space, offene Werkstätten sowie Ideen- oder Feedbackbriefkästen. Der methodische Ausgestaltungsspielraum erscheint somit vielfältig und weit, kann aber entlang des Partizipationsminimums gering ausfallen.

Die Rückmeldung hat in Folge online bzw. über analoge, direkte Form zu erfolgen (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 75). Somit ist die Rückmeldung verbindlich und klar definiert.

Im Kontext Pannes zeigt sich also hinsichtlich Verbindlichkeit (A) und Regelhaftigkeit (B) ein gemischtes Bild. Der Formalitätsgrad scheint bedingt durch die Beteiligungsschleife und deren Ausführung relativ hoch. Auch wenn der Verbindlichkeitsgrad eines Gesetzes unerreicht bleibt (siehe vorherige Seite), so scheint doch das Ausprägungsmaß der Schleife ähnlich deutlich. Dies spiegelt sich vermutlich auch in der Begrifflichkeit „Systematisierung“ entsprechend wieder. Zu unterstreichen ist an dieser Stelle auch noch einmal der Beschluss des Masterplanes im Gemeinderat. Somit ist dem Masterplan keine Rechts-, jedoch eine hohe politische Verbindlichkeit zu zusprechen. In Summe scheint der individuelle Handlungsrahmen also durch den Masterplan selbst, aber auch durch den Bezug zur Bauordnung stark begrenzt. In Verbindung mit der geregelten Organisationsroutine kommt ihm diesbezüglich ein formeller Charakter zu.

Daran schließt die Betrachtung des situativen Entscheidungsrahmen an: Im Masterplan regeln Kriterien, wann ein partizipatives Verfahren notwendig ist, bzw. wann eine Notwendigkeit geprüft werden muss. In Bezug auf Macht und Machtdelegation wurde dieser Teil des Masterplanes bereits behandelt. Im Hinblick auf die Verbindlichkeit (A) des Dokumentes muss diese Thematik aber nochmals aufgegriffen werden. Die Regelhaftigkeit (B) scheint in Bezug auf die Kriterien ebenfalls stark zu sein. Daher sind im Folgenden noch einmal beide Tabellen angeführt:

4.2.1. BETEILIGUNG ERFOLGT

- WENN DIE DIMENSION VON ETWA 300 WOHNHEITEN (BZW. 30.000 M² BRUTTOGESCHOSSFLÄCHE) GEPLANT IST
- WENN ES SICH UM EIN VORHABEN LAUT WIENER HOCHHAUSKONZEPT HANDELT
- WENN EIN STÄDTEBAULICHES VORHABEN IN EINER KERNZONE DES WELTKULTUR-ERBES GEPLANT IST
- WENN GEWIDMETES UND ALS SOLCHES GENUTZTES GRÜNLAND VON RELEVANTEM AUSMASS IN BAULAND UMGEWIDMET WIRD
- WENN ES SICH UM EIN SUP-PFLICHTIGES STÄDTEBAULICHES VORHABEN HANDELT

4.2.2. BETEILIGUNG WIRD GEPRÜFT

- WENN EIN IM VERHÄLTNIS ZU DEN BESTEHENDEN GEBÄUDEN IN DER UMGEBUNG DEUTLICH HÖHERES GEBÄUDE GEPLANT IST
- WENN VON DER ÖFFENTLICHKEIT GENUTZTE FREIRÄUME UMGENUTZT WERDEN
- WENN DAS STÄDTEBAULICHE VORHABEN IN EINEM HISTORISCH GEWACHSENEN ORTSKERN UND/ODER IN EINER SCHUTZ-ZONE GEPLANT IST

Abbildung 39: „Beteiligung erfolgt“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 45)

Abbildung 40: „Beteiligung wird geprüft“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 50)

Betrachtet man die beiden Tabellen, wird ersichtlich dass klar definierte Faktoren den Rahmen der Notwendigkeit von partizipativen Prozessen definieren. Die Kriterien sind also vom Charakter der Regelhaftigkeit (B) her als stark zu bewerten. Bezüglich der Notwendigkeit von Partizipationsprozessen ist daher scheinbar keine flexible projektspezifische Beurteilung abseits der genannten Kriterien

möglich. Infolge scheint informelles und individuelles Handeln, auf Grundlage des Masterplanes, nur in einem sehr begrenzten Maße möglich zu sein. Mögliche Regelungslücken und Spielräume in der Anwendung der Kriterien sind jedoch im Rahmen der Expert*inneninterviews in Erfahrung zu bringen. Gleiches gilt für den situativen Kontext und dem damit verbundenen situationspezifischen Eigenrecht der Prozessinitiierung. Verstanden wird darunter vor allem die Möglichkeit einer ad-hoc Initiierungen durch Bürger*innen. Eine Möglichkeit, die aus der theoretischen Betrachtung des Dokumentes nicht gegeben scheint. Vielmehr wirkt es, als ob die Kriterien starr wären und keinerlei Spielraum zulassen. Gekoppelt mit der vorhergehenden Analyse der Macht bedeutet dies, dass partizipative Prozesse stets durch das Politisch-Administrative-System initiiert und gesteuert werden. Auch diese Erkenntnis bleibt im Rahmen der Expert*inneninterviews zu verifizieren. In Summe und in Bezug auf Pannes, ergibt sich daraus nur ein minimales Maß an Innovationspotential, denn ein Abweichen von der formellen Routine scheint im Anwendungsbereich des Masterplans in Bezug auf die Kriterien nicht sowie im Kontext der Methoden und Zielgruppen kaum möglich. Auch in diesem Sinne ist nach Pannes der Grad der Formalität des Masterplanes als hoch zu beschreiben.

Nach Pannes gibt es noch weitere Dimensionen zur Beurteilung des Formalitätsgrades. Einerseits ist es das genannte Sanktionspotential (C), also die Durchsetzungskraft des Regelwerkes. Andererseits handelt es sich um die Anzahl der einbezogenen Akteur*innengruppen. Beides ist in den Expert*inneninterviews zunächst zu thematisieren, bevor auch sie in die abschließende Bewertung mit einfließen. Denn aus dem Masterplan selbst ist dazu keine hinreichende Beurteilung möglich. Bezüglich der dritten These und den damit verbundenen Fragestellungen lässt sich jedoch an dieser Stelle aus der theoriegeleiteten Analyse heraus eine deutliche vorläufige Antwort resümieren:

Zwischenfazit These 3

>> Durch die Systematisierung vormaliger informeller Partizipation institutionalisiert der Masterplan die bereits vorhandene Verteilung von Macht in der partizipativen Stadtplanung in Wien und schreibt so selektive Partizipationsbedingungen für zukünftige Planungsprozesse fest, wenn auch nicht rechtsverbindlich. <<

Die Systematisierung meint im Masterplan insbesondere die Beteiligungsschleife. Im Zusammenschluss der Analysen zu den einzelnen Thesen bedeutet diese ein Einladen-Beteiligen-Rückmelden, auf den Ebenen der Information und Konsultation. Dies wirkt ergänzend zu den gegebenen und rechtlich verankerten Möglichkeiten der Wiener Bauordnung. Ergänzend bedeutet in diesem Fall, dass Information und Stellungnahmen in einem moderierten und frühzeitigen Rahmen abgehandelt werden. Im theoretischen Kontext von Pannes (2011, S. 45 ff.) wird auch deutlich, dass die Systematisierung informeller Beteiligung letztendlich einen sehr formellen Charakter bekommt. In Verbindung mit der 1. These stellt dies eine Verstärkung bestehender Entscheidungs- und Machtstrukturen dar. Individuelle Flexibilitäten und situationspezifische Initiierungen scheinen durch die Regelungen verhindert. Da partizipative Prozesse durch das Politisch-Administrative-System geregelt und gesteuert werden, ist damit eine Machtkonzentration auf Basis des Masterplans verbunden. So bedeutet die ergänzende Wirkung des Masterplanes keinesfalls die Ermöglichung neuer initiativer Spielräume für Bürger*innen. Deutlich wird dies insbesondere durch die Verbindlichkeit des Masterplans: Nicht rechtsverbindlich, aber verbindlich – eine Ambivalenz, die ohne kurze Ausformulierung widersprüchlich erscheint. Die Ambivalenz bedeutet einen hohen formellen Grad, der vor allem in seiner Verbindlichkeit hinsichtlich des Verfahrensverlaufs begründet liegt. Dem gegenüber steht der fehlende Rechtsanspruch für Beteiligte und Nichtbeteiligte Bürger*innen. Bestehende Entscheidungsstrukturen werden so bei Umsetzung der im Masterplan formulierten Kriterien gefestigt, während Möglichkeiten des Einspruchs oder der Mitsprache auch zukünftig auf dem Wohlwollen von Entscheidungsträger*innen beruhen. In Bezug auf Hummel (2015, S. 25) entsteht der Eindruck, dass definierte Kriterien, Zielgruppen und Methoden klare Spielregeln festlegen und durch eine intersubjektiv schwer greifbare Verbindlichkeit

gesellschaftliche Veränderungen blockieren, individuelle planerische als auch bürgerliche Spielräume verengt werden und einen systemischen Wechsel behindern.

In Bezug auf die 2. These bedeutet die beschriebene Regelung eine Festschreibung der Beteiligten. Durch die verbindlichen Zielgruppendefinitionen scheint auch in diesem Sinne eine Schließung bedachter Möglichkeitsräume durch den Masterplan gegeben. Die Wahrscheinlichkeit, dass in Folge postalischer Information und Einladung vor allem die "übliche Zielgruppen", also interessierte und artikulationsstarke bzw. organisierte Personen(-gruppen) erreicht werden, ist vor dem aufgeführten theoretischen Hintergrund groß.

Offene Fragen

Trotz der deutlichen Erkenntnisgewinne bezüglich der drei Thesen bleiben Fragen, die aus dem Masterplan heraus nicht zu beantworten sind. Allen voran stellt sich an dieser Stelle die Frage nach den konkret am Masterplan beteiligten Akteur*innen und Akteur*innengruppen. Für eine detaillierte Nachvollziehbarkeit bedarf es in diesem Sinn entsprechende Fragestellungen im Rahmen der Expert*inneninterviews.

Gleiches gilt für die endgültige Überprüfung der vorhergehend behandelten Thesen. Die theoriegestützte Auseinandersetzung verifizierte dahingehend bereits weitgehend die anfangs aufgestellten Thesen. Entsprechend dem Forschungsdesign soll aber auch eine praxisbezogene Perspektive einbezogen werden. So lassen sich letztendlich intersubjektiv nachvollziehbare und überprüfbare Erkenntnisse formulieren. Dies geschieht auch in dem Wissen, dass Planung eine anwendungsbezogene Disziplin ist und diese Arbeit dem insofern nachkommt, als dass potentielle Wirkungen des Masterplanes in die Planungspraxis hinein abgeschätzt werden sollen. Darüber hinaus beruhen die bisherigen Erkenntnisse auf dem Masterplan selbst, anderen Instrumenten sowie partizipationstheoretischer Literatur. Eine Betrachtung aus planungs- und partizipationspraktischer Perspektive ist somit für ganzheitliches Resümieren unabdingbar. In diesem Sinn fassen die nachfolgenden Fragen die aus der bisherigen Analyse weiterhin offenen Punkte zusammen. Gemeinsam mit den Zwischenfazits, die bereits bestätigende Erkenntnisse zu den Thesen formulierten, bilden sie das Fundament für die Expert*inneninterviews.

Fragen zum Inhalt und zu einzelnen Formulierungen

1. Was wird genau unter sozialer Reichweite verstanden?

Fragen zur Funktion des Masterplanes und Fragen in Bezug zu anderen Instrumenten/ Dokumenten:

1. Wieso gibt es keinen Bezug zu anderen Instrumenten bzw. Dokumenten der Stadt Wien, wie bspw. dem Werkstattbericht 149 „Grundlagen kooperativer Verfahren“ oder dem Werkstattbericht 130 „Gender Mainstreaming in der Stadtplanung und Stadtentwicklung“
2. Sind die im Masterplan formulierten Kriterien auch für Bürger*innen verbindlich?
 - o Können Bürger*innen und organisierte Gruppen einen partizipativen Entwicklungsprozess (über die Kriterien hinaus) initiieren?
 - o Können sich Bürger*innen bei der Stadt Wien auf den Masterplan berufen und ein Recht auf Partizipation entsprechend der Kriterien geltend machen?
3. Wie wird mit Stellungnahmen umgegangen, die bei Informations- und Dialogveranstaltungen eingebracht werden? Gibt es einen Kriterienkatalog?

4. Was wird unter artikulationsschwachen Gruppen verstanden?
 - o Gibt es eine Definition? Intern? In anderen Publikationen?
 - o Wenn ja, wieso nicht im Masterplan?

Fragen zum Erstellungshintergrund des Masterplanes:

1. Gab es einen internen Evaluationsprozess im Rahmen der Zielgruppenformulierung ähnlich dem Fairness-Check des Fachkonzepts zum öffentlichen Raum (Magistrat der Stadt Wien 2019c, S.103)
2. Welche Gruppen waren an der Erstellung des Masterplanes beteiligt?
 - o Welche Funktion kam ihnen dabei zu?
3. Wer wurde in der Grundlagenarbeit interviewt?
4. Gab es Interviews mit Vertreter*innen marginalisierter Gruppen bzw. wurden die anderweitig eingebunden?
5. Wie liefen die Diskussionsveranstaltungen ab?
 - o Wann waren die Termine (Datum/Uhrzeit)?
 - o Wer war da?
 - o Welche Einwände und Anregungen wurden geäußert? – Wie wurde mit diesen umgegangen?
6. Bei welchen Projekten wurde der Masterplan im Sinne eines Pre-Test angewandt, bevor er final veröffentlicht wurde?

EXPERT*INNEN- INTERVIEWS

>133	AUSWAHL DER EXPERT*INNEN
	KONZEPTION DER INTERVIEWS
155<	AUSWERTUNG & INTERPRETATION

Auswahl der Expert*innen

Im Rahmen der Expert*inneninterviews wird der Erstellungsprozess betrachtet, die aufgestellten Thesen und dazu gewonnene Erkenntnisse geprüft sowie die offenen Fragen geklärt. Von Relevanz ist in diesem Kapitel ebenfalls, welche Akteurs(-gruppen) an der Erstellung beteiligt waren. Dem entsprechend erfolgt die Auswahl der zu interviewenden Expert*innen in einem breiten und dem Erkenntnisinteresse angemessenem Umfang. Ziel ist es, Akteur*innen aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft zu interviewen. Gemeinsam ist allen der Bezug zur partizipativen Stadtentwicklung.

Aus der Gruppe der identifizierten potentiellen Interviewpartner*innen lassen sich vier Gruppen im übergeordneten Sinn gemäß der Beschreibung des Erstellungsprozesses skizzieren.

1. Expert*innen, die am Prozess der Erstellung des Masterplanes beteiligt waren: Im Sinne der ebenfalls oben genannten Unklarheiten sind Expert*innen zu interviewen, die im Generellen mit dem Prozess vertraut waren. Die Erschließung dieser zu befragenden Gruppe erfolgt induktiv, d.h. mit fortschreitendem Projekt werden neue relevante Expert*innen in Erscheinung treten, die dann angefragt werden.

Das Erkenntnisinteresse fokussiert sich hier insbesondere auf den Prozess der Erstellung des Masterplanes, den daran beteiligten Akteur*innen sowie die Rolle des Dokumentes in der Praxis. Letzteres soll vor allem die Verbindlichkeit klären, also inwiefern verpflichtend das Regelwerk für Planungsprozesse wirklich ist, welche Variablen es gibt, ob bzw. wie sich Bürger*innen auf das Regelwerk berufen können und wie in Folge mit Stellungnahmen umgegangen wird. Auch besteht hier ein Bedarf weitere Informationen zu internen Evaluationsschritten zu Stellungnahmen zu erhalten, sofern dies möglich ist. Nicht unberücksichtigt sollen diesbezüglich Informationen zum Erstellungsprozess sowie dem Formulierungshintergrund einzelner Passagen bleiben.

Insbesondere soll im Rahmen der Interviews erfragt werden, ob weitere Gruppen an dem Erstellungsprozess mitgewirkt haben, im Masterplan jedoch ungenannt bleiben.

2. Expert*innen, die nicht Teil des Prozesses der Masterplanerstellung waren, jedoch mit dem Thema Partizipation in Wien bzw. der Implementierung des Masterplanes in die Wiener Planungspraxis vertraut sind. Das Erkenntnisinteresse liegt hier insbesondere auf der Wirkung des Masterplanes auf die Beteiligungspraxis. Auch die Perspektive der zukünftigen Weiterentwicklung des Masterplanes soll im Zuge dieser Interviewgruppe beleuchtet werden. Erkenntnisse aus der Praxis und Verbesserungspotentiale sollen in Summe das Spannungsfeld aus regelndem Instrument und Implementierung darstellen.

3. Die politische Ebene: Diese Ebene ist nicht explizit im Impressum des Masterplanes gekennzeichnet. Jedoch wurde der Masterplan im Gemeinderat beschlossen. Ein politischer Prozess scheint somit dem Erstellungs- und Beschlussprozess inhärent gewesen zu sein. Die politische Ebene gilt es somit gesondert zu beleuchten. Weiters soll(en) die befragte(n) Person(en) dieser Gruppe auch ihr Sichtweise hinsichtlich praktischer Anwendung und Weiterentwicklungspotentiale darlegen.

4. Eine weitere Gruppe bilden zivilgesellschaftliche Personen bzw. Personengruppen, die Akteur*innen in der partizipativen Stadtentwicklung sind. Beabsichtigt ist dadurch aus der städtisch-institutionellen Perspektive auszubrechen und den Masterplan aus der Bottom Up Perspektive zu betrachten. Insbesondere stehen hier Menschen im Fokus, die stellvertretend für Initiativen stehen, welche sich im Planungskontext kritisch positionieren. Ein Interview soll zunächst klären, ob die zivilgesellschaftliche Person bzw. Personengruppe in den Prozess der Masterplanerstellung involviert war. So kann eine Perspektive der organisierten Öffentlichkeit dargestellt werden. Auch das Verständnis des Dokumentes ist hier von Interesse. Bezogen auf bestimmte Formulierungen im Masterplan kann durch die

Befragung das Bild einer gleichen oder auch einer konträren Auslegung entstehen.

Konzeption der Interviews

Die Konzeption der Interviewleitfäden basiert auf der im Kapitel „Forschungsablauf & Methoden“ dargelegten Verfahrensweise zu Expert*inneninterviews. In Summe orientieren sich die Fragedesigns also an der im Theoriekapitel beschriebenen methodischen Vorgehensweise und dem Erkenntnisinteresse, basierend auf den drei Thesen, den Erkenntnissen der oben bereits durchgeführten Analyse sowie offener Fragen.

Die Interviews werden mit offenen Fragen geführt. Diese orientieren sich an den oben bereits formulierten sowie an den bestätigten Thesen. In Anlehnung an Diekmann (2018, S. 437) bedeutet dies ein teilstandardisiertes Interview. Diese Form scheint auch im Rückblick auf Kruse und Schmieder angebracht, welche eine starke Struktur und direkte Fragen für sinnvoll erachten, um Fragestellungen gezielt zu klären (2014, S. 169). Der Ablauf sowie die Reihenfolge der Fragen sind durch den Leitfaden vorgegeben. Die Fragen selbst werden offen gestellt. Gemäß dem Forschungsdesign sind die Expert*inneninterviews ergänzend. Das bedeutet, dass sie zielgerichtet zur Klärung von Unklarheiten beitragen und bisherige Erkenntnisse überprüfen sollen.

Kern der Interviews ist ein Stamm an Fragen, welcher allen Befragten zu Teil wird. Das gewährt eine intersubjektiv nachvollziehbare Vergleichbarkeit der einzelnen Sphären und damit möglicherweise einhergehenden unterschiedlichen Perspektiven. Erst durch das Stellen gleicher Fragen ist auch die Inhaltsanalyse nach Mayring möglich. Andernfalls wäre es verzerrend, wenn Aussagen in selbige Kategorien eingeordnet würden, wenn die Ausgangsfragen voneinander abwichen. Durch die nachfolgende Paraphrasierung der Interviews werden Inhalte erst generalisiert und dann reduziert, so dass prägnante Aussagen inhaltlich gegenüber bzw. nebeneinander gestellt werden können. Einzelne Fragen bleiben jedoch personenspezifisch, z.B. aufgrund ihrer individuellen Rolle im Entstehungsprozess.

Die Auswahl der Expert*innen erfolgt gemäß Kruse und Schmieder (Kruse und Schmieder 2014, S. 169) im Verweis auf Gläser und Laudel (2004): Sie werden als Repräsentant*innen einer bestimmten Gruppe, bzw. eines spezifischen fachlichen Bereiches betrachtet. Daher erfolgt die Auswahl der personenspezifischen, über den Grundstamm hinausgehenden Fragen entsprechend ihrer Person und ihrer Expertise.

Auf eine detaillierte Zuordnung von Fragen an die Interviewten wird an dieser Stelle verzichtet. Alle Leitfäden sind im Anhang zu finden und werden dem/der jeweiligen Interviewpartner*in nur soweit zugeordnet, wie diese es genehmigen. Dieses wird in der Evaluation der Interviews noch einmal thematisiert.

Im Rahmen der nachfolgenden Auswertung muss auch eine kritische Betrachtung des empirischen Vorgangs geschehen. Diekmann (2018) zeigt die diesbezügliche Notwendigkeit auf: Zielen die Fragen in einem Interview auf Ereignisse und Vorgänge ab, die zurückliegen, so sind dies Retrospektivfragen (Diekmann 2018, S. 445 f.). Diese bedingen in ihrer Beantwortung Auskunft über etwas zugeben, was möglicherweise nicht mehr präzise bzw. unscharf im Gedächtnis ist. Auch die eigene Position bzw. institutionelle Verankerung kann sich auf die Beantwortung auswirken. Das Fragebogendesign beschränkt sich in seiner Darstellung an dieser Stelle auf die Darlegung des Fragenstamms, welcher allen Interviewpartner*innen in ihren spezifischen Interviewdesigns gleichermaßen gestellt wird und somit eine Struktur und Vergleichbarkeit gemäß Gläser und Laudel (2010, S. 144) für die Auswertung garantiert.

Fragenstamm:

Welche Bedeutung kommt dem Masterplan aus Ihrer Sicht zu und was unterscheidet ihn von anderen Regelwerken, wie bspw. der Wiener Bauordnung oder dem Werkstattbericht 149 „Grundlagen für Kooperative Planungsverfahren“?

[Entstehungszusammenhang und Wirkung]

Welche Personen und Personengruppen waren über das Redaktionsteam hinaus in den Erstellungsprozess des Masterplanes eingebunden und welche Funktion(en) kam(en) ihnen zu?

Wer wurde im Rahmen der Grundlagenarbeit interviewt?

Gab es teilnehmende Personen(-gruppen), die Sie explizit einem marginalisierten Kontext zuordnen würden?

1. Gab es dahingehend eine Strategie besondere Gruppen zu erreichen und einzubinden?
2. Gab/Gibt es diesbezüglich eine Definition für marginalisierte/schwererreichbare Gruppen?

Die öffentlichen Diskussionsveranstaltungen betreffend:

1. Welche Personengruppen waren vertreten?
2. Welche Wortmeldungen gab es und inwiefern flossen diese in den Masterplan mit ein?

Wie beurteilen Sie abschließend den Prozess der Erstellung des Masterplans für eine partizipative Stadtentwicklung?

Haben sich partizipative Prozesse in Form und Durchführung in Wien durch die Veröffentlichung des Masterplanes verändert?

Haben sich die Partizipationsmöglichkeiten (Beteiligungsintensitäten) für Bürger*innen durch die Veröffentlichung des Masterplanes verändert?

Werden seit der Veröffentlichung des Masterplanes andere Personengruppen erreicht?

Wie soll der Masterplan aus ihrer Sicht weiterentwickelt werden?

Alle Interviewten werden nach zeitlicher Möglichkeit mit den drei Thesen dieser Arbeit konfrontiert. Ein Wordrap (siehe Annex I) stellt diesbezüglich mehrere Behauptungen auf, die sich auf die Thesen und theoriegeleiteten Erkenntnisse beziehen. So soll am Ende eines jeden Interviews noch einmal die Möglichkeit genutzt werden, vorhergegangene Aussagen im Interview zu präzisieren bzw. Interpretationen durch den Interviewer zu validieren. Ziel ist es, den Erkenntnisgewinn der Interviews durch diese weitere Option qualitativ zu steigern.

Auswertung und Interpretation

Wie im Kapitel zu den Expert*inneninterviews beschrieben, fußt die Auswertung der Interviews auf Mayring (2015) und der von ihm beschriebenen Inhaltsanalyse. Für den strukturierten Auswertungsprozess bedeutet dies eine Paraphrasierung der Interviews mit anschließender Generalisierung und Reduktion. Getätigte Aussagen sollen so strukturiert und in ihrer inhaltlichen Essenz in diese Arbeit einfließen. Dabei ist die anschließende Kategorisierung der Aussagen maßgeblich. Dies geschieht entsprechend Mayrings Methodik einerseits auf Grundlage des geschilderten strukturierenden Prozesses sowie andererseits mittels induktiver Vorgehensweise. Diese Form der Auswertung ist somit auch eine Reaktion auf die von Meuser und Nagel geforderte Vergleichbarkeit der Aussagen. Ihrer Ansicht nach sind die befragten Personen möglicherweise in einem ähnlichen (fachlichen) Kontext verankert, das Interview bleibt aber ein individuell-situatives (1991, S. 451 ff.). In diesem Sinn schafft eine Kategorisierung der Aussagen eine Struktur, die eine Vergleichbarkeit ermöglicht - Gegensätzlichkeiten sowie überindividuelle Gemeinsamkeiten werden hinsichtlich der Thesen und offenen Fragen ersichtlich.

Die Auswertung der Interviews fußt auf insgesamt sechs Kategorien: Die vier ersten Kategorien (1a, 1b, 2 und 3) bauen auf die zugrundeliegenden Thesen. Diese bildeten auch in der Inhaltsanalyse die Grundlage für die zielspezifische Einordnung der dort gewonnen Erkenntnisse. Die anderen drei Kategorien (4, 5 und 6) resultieren aus dem steten Erkenntnisgewinn im Verlauf dieser Arbeit: Sie berücksichtigen daher bereits vorhandene und unbeantwortete Fragen sowie mögliche neue und bis hier hin unbedachte Informationen und Perspektiven.

1. (a): Partizipationsmöglichkeiten im Kontext der Partizipationsleiter von Arnstein und Selle
1. (b): Machtdelegation im Kontext des Demokratiemodells
2. Selektivität des Masterplanes
3. Verbindlichkeit des Regelwerkes
4. Informationen zum Entstehungsprozess
5. Anwendung und Einordnung des Masterplanes
6. Weiterentwicklung des Masterplanes

Gemäß der numerischen Reihenfolge der Kategorien werden die Erkenntnisse aus den Interviews dargelegt. Die Abhandlung erfolgt auch im Hinblick auf die vier Expert*innengruppen.

In Summe wurden 13 Personen angefragt. Acht Interviews mit neun Expert*innen konnten geführt werden. Vier Interviews kamen trotz mehrmaliger Anfragen, teilweise mit magistratsinternen Vermittlungsversuchen, nicht zustande. Vor dem Hintergrund einer eintretenden Sättigung an Informationen sowie einem zu erwartenden zu geringen Gewinn von weiteren Erkenntnissen und Sichtweisen, wurde in Bezug auf Gläser und Strauss (Glaser und Strauss 1967, S. 61 f.) auf weitere Interviews verzichtet. In Summe verteilen sich somit neun Interviewpartner*innen wie folgt auf die oben genannten vier Gruppen:

Der Hauptfokus lag auf den Expert*innen, die einen unmittelbaren Bezug zu dem Erstellungsprozess des Masterplanes hatten. Da diese teils auch im Rahmen der Implementierung des Dokumentes arbeiten, gibt es in dieser Gruppe auch Erkenntnisse über die Wirkungen in der Praxis. In diesem Sinn wurden fünf Expert*innen, die am Prozess der Erstellung des Masterplanes beteiligt waren, befragt.

Betreffend der beschriebenen Anwendung und Wirkung in der Praxis wurde ein*e Expert*in gezielt interviewt. Unabhängig vom Erstellungsprozess sollte hier eine praxisbezogene Fachperspektive in die Arbeit mit einfließen. Im Rahmen des ergänzenden Perspektivenwechsels wurde eine zu befragende Person gewählt, welche aufgrund ihrer Funktion im Politisch-Administrativen-System mit Inhalten des Masterplanes sowie dessen Implementierung in der Praxis vertraut ist.

Ein weiterer Perspektivenwechsel erfolgte im Kontext eines Interviews mit einer/einem politischen Akteur*in. Der befragten Person ist ein unmittelbarer Bezug zum Themenfeld der Stadtentwicklung

sowie der Bürger*innenbeteiligung zuzusprechen. Neben dem oben dargelegten Fragenstamm lag der Fokus des Interviews auf dem politischen Aushandlungsprozess des Dokumentes sowie dessen Implementierung in die Planungspraxis. Auch die mögliche zukünftige Weiterentwicklung aus politischer Sicht wurde in dem Interview thematisiert.

Zudem wurde in einem Interview insbesondere die zivilgesellschaftliche Perspektive beleuchtet. Dazu wurden zwei Vertreter*innen der organisierten Öffentlichkeit befragt. Durch ihren ähnlichen institutionellen Hintergrund sowie der gleichzeitigen Befragung werden sie in einem Interview zusammengefasst, was sich auch in der Kodierung widerspiegelt.

Die Interviews boten somit in Summe einen starken Erkenntnisgewinn zu allen Thesen sowie zu den angeführten offenen Fragen (siehe Seite 129 f.). Die perspektivischen Wechsel erweiterten das Spektrum der Informationen und gewährten zudem eine gegenständliche Betrachtung aus verschiedenen Blickwinkeln.

Dem Anonymisierungswunsch einer/eines Interviewpartners folgend, werden die genannten Gruppen nicht weiter ausdifferenziert, keine Namen genannt und individuell-fachliche Kontexte nicht näher beschrieben. Aussagen sind mit den anonymen Personencodes markiert, auch um zu unterstreichen, dass die Expert*innen zwar oft ähnliche Aussagen trafen, teilweise jedoch auch voneinander abwichen – auch in der eigenen Gruppe. Die Codes sind jeweils wie folgt im Text angeführt: [code].

Zunächst werden die Erkenntnisse in den spezifisch-individuellen Perspektiven der vier Interviewgruppen dargelegt, bevor sie im Anschluss mit den Erkenntnissen aus der theoriegestützten Analyse verschnitten werden:

Ad. 1a: Partizipationsmöglichkeiten im Kontext der Partizipationsleiter von Arnstein und Selle

Aus Sicht der an der Erstellung des Masterplanes Beteiligten ist die Definition von Partizipation im Kontext des Masterplanes, mit einer Ausnahme, sehr ähnlich: Partizipation beginnt bei der Ebene der Information und geht hinauf bis zu den beiden konsultativen Ebenen. Beteiligung sei sehr wichtig, um im Rahmen komplexer Stadtentwicklungsprozesse orts- und gruppenspezifisches Wissen zu sammeln und dieses in den Prozess zu integrieren. Ein*e befragte*r Expert*in bezeichnet, im Gegensatz zu den anderen Expert*innen Information nicht nur als grundlegende Bedingung sondern als Kerndefinition der Partizipation. In ihrem/ seinen Sinne ist Partizipation als „gute Information“ zu verstehen, so dass alle relevanten Personen(-gruppen) erreicht und informiert werden und in Folge die Möglichkeit haben sich zu überlegen, ob sie am Angebot teilnehmen möchten.

Generell sprechen die am Erstellungsprozess beteiligten Expert*innen der Ebene der Information eine zentrale Rolle zu. Dies sei, so eine häufige Aussage, auch die Basis des Masterplanes: Frühzeitige Information der Nachbarschaft über zukünftige Vorhaben. In Folge der Einführung des Masterplanes ist dies wohl Teil aller Prozesse geworden. Trotz niedrigschwelligem Ansatzes sei jedoch ein Erreichen von „Randgruppen“ derzeit erfolglos, so ein*e Expert*in.

Individuelle Definitionen gingen teilweise auch über das genannte Partizipationsspektrum (Information bis Konsultation) hinaus. Zudem wurde auch „echte Partizipation“ beschrieben: Diese bedeute teilweises Mitentscheiden oder auch eine partnerschaftliche Konsultation, wenn Meinungen in Folge verlässlich in den weiteren Prozess mit einfließen würden. Diesbezüglich wurde geäußert, dass die Ebene des Mitentscheidens keine standardisierte sei und aktuell noch auf „Goodwill“ beruhe. In diesem Sinn wurde geäußert, dass der Masterplan ein erster Schritt zur Intensivierung von Partizipation sei und weitere Ebenen für spätere Standards durchaus

denkbar erscheinen. Diesbezüglich sei auf Kategorie vier verwiesen und angedeutet, dass die Standardisierung von Prozessen auf Grund vieler Mitarbeiter*innen und Akteur*innen außerhalb der MA 21 ein komplexer Prozess sei. Daher wären kleine und erfolgreiche Schritte bevorzugte instrumentelle Entwicklungsdimensionen. Auch sei die jeweilige Form der Umsetzung abhängig von den damit betrauten Akteur*innen im Magistrat.

Für die Möglichkeiten von Bürger*innen bedeute der Masterplan aus Sicht der am Erstellungsprozess Beteiligten bereits ein Mehr an Partizipationsspielraum. Zudem wurde, wie oben beschrieben, das standardisierte Informieren als Wirkung des Masterplanes genannt. Neben dem Mehr an Informationsveranstaltungen äußere sich dies auch in Form einer verbesserten Website, die eine Vorhabenliste²⁹ geplanter städtebaulicher Projekte beinhalte. Als besonders positiv wurden die kleinen Dialogsettings, welche den Austausch auf Augenhöhe förderten, hervorgehoben. Laut Expert*innen gibt es bereits Praxisbeispiele, abseits vom Masterplan, welche sie unter „echter Partizipation“ einordnen. Genannt wurden hier der Qualitätsbeirat im Nordbahnviertel sowie die Grätzloasen. Im Kontext einer möglichen Weiterentwicklung wird daher beides noch einmal genauer in „Ad. 5“ beleuchtet.

Die/Der befragte Expert*in [nopartMAExB] mit Bezug zum Masterplan sowie seiner praktischen Anwendung schließt sich an die an der Erstellung beteiligten Personen an. So ist Partizipation in ihrem Sinn Information bis hin zur Kooperation. Die konsultative Ebene fußt entsprechend seiner/ihrer individuellen Ansicht nach auf Anhören und Erörtern, wobei Rückmelden mit anschließendem Einfluss in den weiteren Prozess wünschenswert wäre. Einen standardisierten Umgang mit Einwänden und informellen Stellungnahmen gäbe es jedoch noch nicht. Die informative Ebene wird dabei als immanente ermöglichende Bedingung für einen transparenten Prozess gesehen.

Die Wirkung des Masterplanes sieht die interviewte Person vor allem in der Zunahme der Informationsveranstaltungen sowie der gesteigerten Dialogqualität. Auf der dreidimensionalen Partizipationsskala der Stadt Wien (Information – Konsultation – Kooperation) sei die aktuelle Praxis auf der konsultativen Ebene angelangt. Für „echte Beteiligung“ gäbe es darüber hinaus jedoch bereits Beispiele in der städtischen Planungspraxis. Einerseits werden auch hier die Grätzloasen genannt, andererseits sei die Petitionsplattform³⁰ ein potentielles Instrument „echter Partizipation“, unter der Voraussetzung, dass eingebrachte Petitionen auf politischen Willen stoßen und so weitergetragen werden.

An diesen Punkt ist aufbauend auf das Interview mit einer/einem Politiker*in anzuschließen. So seien Petitionen nur zu berücksichtigen, wenn sie frühzeitig eingebracht würden. Eine Bedingung, die wohl nur selten erfüllt ist. Aus dieser Perspektive werden auch die Grätzloasen als Beispiel für „echte Partizipation“ genannt. Darüber hinaus wurde im Rahmen des Interviews auch auf die Lokale Agenda 21 hingewiesen, welche ebenfalls einen sehr hohen partizipativen Wert hätte.

Die interviewte Person assoziiert persönlich mit dem Begriff Partizipation das Spektrum zwischen Konsultation und Mitbestimmung. Die Ebene der Information sei daher vor allem eine Grundbedingung, die allein für sich noch keine Partizipation darstelle. Für den Masterplan bedeute

²⁹Die Vorhabenliste ist ein Instrument, welches im Masterplan als zukünftige kommunikative Basis definiert wurde (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 66). Sie gibt einen öffentlichen Überblick über alle Vorhaben der Wiener Stadtentwicklung. In diesem Zuge werden auch Veranstaltungstermine kommuniziert. Zu finden ist die Vorhabenliste unter folgendem Link: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/projekte/> (Stand: 13.12.2019)

³⁰Die Petitionsplattform ist eine Onlinepräsenz der Stadt Wien (Magistrat der Stadt Wien, MA 65 2020), welche über die Möglichkeiten einer Petition informiert, Formulare und Adressen bereitstellt und das digitale Einbringen einer Petition selbst ermöglicht. Rechtlich verankert ist dieses Angebot mittels Wiener Petitionsgesetz (Petitionsgesetz, LGBl. Nr. 38/2019).

dies, dass die Ebene der Information nicht an die Erfüllung der Kriterien im Masterplan gebunden sei und immer stattfinden solle. Die Ebene der Mitbestimmung sei durch den Masterplan, so die interviewte Person, noch nicht erreicht. In der Umsetzung sei aber bereits mehr Qualität im konsultativen Prozess möglich. Aus politischer Perspektive wäre daher eine zukünftige Mitbestimmung, bspw. auf Basis mehrerer erarbeiteter Varianten, denkbar.

Aus zivilgesellschaftlicher Sicht wird teils an Gesagtes angeschlossen und dies teils entgegnet: Partizipation ist für die exemplarisch interviewten Vertreter*innen organisierter Öffentlichkeit der gemeinsame Dialog im Prozess der Konsensfindung. Ihre Werte liegen dabei auf der Berücksichtigung von eingebrachten Wünschen sowie einer transparenten Begründung von endgültigen Entscheidungen.

In Bezug auf die Erstellung des Masterplanes, aber auch seiner praktischen Umsetzung sehen sie sich entsprechend ihrer Definition des Partizipationsbegriffs nicht (genügend) beteiligt. So äußerten sie, dass sie nur mehr mitreden dürften, wenn es eigentlich nichts mehr zu entscheiden gäbe. Außerdem bedingt die gegenwärtige Situation, dass sie proaktiv Informationen einholen müssten. Ohne sich hinein zu reklamieren würden sie wohl nicht Teil von partizipativen Prozessen sein. Vor allem im Kontext individueller Betroffenheit sehen sie Defizite, sobald man außerhalb des definierten Partizipationsradius lebt. Auch das Anhörungsrecht erscheint den Interviewten mangelhaft, da insbesondere in Widmungsverfahren eine standardisierte Berücksichtigung nicht der Fall sei. So sehen sie partizipative Prozesse u.a. als PR-Maßnahme und die Medien als notwendige Artikulationskanäle zur Kommunikation von Einwänden und Kritik. In Summe sehen die exemplarisch befragten Vertreter*innen der organisierten Öffentlichkeit Partizipation im Kontext des Masterplanes erst am Anfang. Eine weitere Etablierung von verbindlicher und transparenter Partizipation scheint ihnen notwendig. Wünschenswert ist für sie in diesem Kontext die Form der wiederkehrenden Workshops, in denen alle paar Monate ein Austausch auf Augenhöhe stattfindet.

Ad. 1b: Machtdelegation im Kontext des Demokratiemodells

Bezugnehmend auf die in der Theorie genannten Stufen der Demokratie (Liberaler Demokratie, Emanzipatorische Demokratie, Ideale Demokratie sowie Transit Demokratie) und der damit einhergehenden Machtverteilung ergibt sich über alle Gruppen der Befragten ein ähnliches Bild: Für einzelne Expert*innen, die am Erstellungsprozess mitgewirkt haben, ist der Masterplan Spiegelbild des gesellschaftsdemokratischen Transformationsprozesses und somit ein erster Schritt zu einem neuen gemeinsamen Selbstverständnis. In diesem Sinn sei wohl bereits eine Partizipationskultur etabliert worden. Gleichzeitig wird aber auch angemerkt, dass partizipative Prozesse gegenwärtig durch die Zielvorstellung politischer Akteur*innen geprägt seien. Auch besteht die Ansicht, dass Partizipation erst erfolgen sollte, wenn ein Plan für das entsprechende Projekt vorhanden und der Partizipationsrahmen definiert sei.

Daran schließt die Einschätzung der/des Partizipationsexpert*in an, welche nicht Teil des Erstellungsprozesses war: Sie ordnet die Wiener Partizipation einer top-down steuernden Machtstruktur zu.

Auch die Befragten aus der organisierten Öffentlichkeit knüpfen an diese Einschätzung an. Sie fühlen sich „klein gehalten“ und haben den Eindruck, dass die Stadt Wien Prozesse bewusst steuert, um sie kontrollierbar zu halten. In diesem Sinn halten sie den Masterplan für ein unverbindlich formuliertes Dokument, da ihnen diesbezüglich der Auslegungsspielraum für individuelle politische Bedürfnisse zu groß erscheint. Beispielhaft für sie ist insbesondere die nicht nachvollziehbare Entscheidung wann und wie partizipative Prozesse durchgeführt werden.

Ad. 2: Selektivität des Masterplanes

Hinsichtlich des Einbezugs verschiedenster sozialer Gruppen und insbesondere marginalisierter Gruppen ergibt es unter den befragten Personen ein gemischtes Bild. Dies zeigt sich auch in der Gruppe der an der Erstellung des Masterplanes beteiligten Expert*innen, vor allem im Hinblick auf das grundlegende Verständnis und die praktische Umsetzung.

Einigkeit herrscht zunächst in der Grundauffassung, dass interessierte sowie nicht interessierte Bürger*innen eingebunden werden sollen. Auch sei Stadtentwicklung nur möglich, wenn alle Menschen erreicht würden [partMAExF]. Daraus resultierend gelte es niederschwellige Angebote zu schaffen, um die Prozesse nicht ausgrenzend zu gestalten [partMAExF]. Für den Prozess der Erstellung des Dokumentes bedeutete dies ein öffentliches Einladen, jedoch ohne dezidierte Ansprache (z.B. über Zielgruppenvertreter*innen) marginalisierter Gruppen [partMAExF]. Diesbezüglich wurde der Prozess jedoch „immer offen gehalten“ [partMAExC]. Eine städtische Definition für marginalisierte Gruppen gäbe es jedoch nicht [partMAExA]. Letztendlich war in den Erstellungsprozess daher überwiegend Fachpublikum eingebunden [partMAExF]. Gegenteilig wurde aber auch geäußert, dass ein breites Spektrum an Personen(-gruppen) Teil des Erstellungsprozesses war. So seien beispielsweise laut einer Expert*in auch marginalisierten Gruppen, wie der Aktion 21 eingebunden gewesen [partMAExG].

Bezüglich des Masterplanes und seiner Formulierungen urteilen die involvierten Expert*innen ähnlich differenziert. So seien laut einer befragten Person alle sozialen Gruppen in dem Dokument enthalten [partMAExG]. Eine dezidierte Berücksichtigung marginalisierter Gruppen sei nicht notwendig, zumal vermeintlich besser gestellte nicht ausgelassen werden dürften. In diesem Sinn wäre das Erreichen marginalisierter Gruppen vor allem eine lokale Dimension. Gesamtstrategisch sei, laut Interviewpartner*in, das Erreichen möglichst aller das Ziel [partMAExG]. Im Radius von 500 Metern um das Projektgebiet herum seien alle ähnlich stark betroffen, lediglich ihre Reaktionsmöglichkeit variere. Die Zielgruppendefinition des Masterplanes berücksichtige somit alle in ihrer Betroffenheit. Je nach Nachbarschaften wären auch die beteiligten Gruppen unterschiedlich und ein spezifischer Einbezug aller sozialer Gruppen somit gegeben [partMAExG]. Damit sei jedoch, so ein*e andere*r Expert*in ein Gefälle verbunden, weil das Beteiligungsangebot aufgrund der Grenzziehung räumlich abrupt ende [partMAExF]. In der Praxis bedeutet dies aber laut allen Expert*innen eine ganz andere Handhabung: Bei Projektdimensionen, die entsprechend den Kriterien des Masterplanes einen Partizipationsprozess erfordern, gibt es im Hintergrund eine Projektumfeldanalyse, die relevante Stakeholder*innen identifizieren soll. In der Praxis wird die vorhergehende Generalisierung der Gruppen durch den Masterplan somit relativiert. So gab es in Folge des Masterplanes bereits Projekte, die marginalisierte Gruppen auf Grundlage einer vorhergehenden Projektumfeldanalyse dezidiert in den jeweiligen Prozess integrieren konnten. Dazu wurden unter anderem folgende Beispiele genannt: Spallartgasse, 1140 Wien; Atemsgasse 1220 Wien oder auch der Südraum Favoriten, 1110 Wien. Die Identifizierung von Gruppen durch eine Projektumfeldanalyse – von manchen Expert*innen auch Sozialraumanalyse genannt – sei aber durch die Datenschutzverordnung (kurz DSGVO) erschwert. Insbesondere in Bezug auf das Erreichen zukünftiger Bewohner*innen [partMAExA] gilt die DSGVO als großes Hindernis. Auch äußerte ein*e Expert*in, dass es hinsichtlich des Einbezug aller sozialer Gruppen teils unüberwindbare Hürden seitens der politischen Ebene gäbe, welche Sachbearbeiter*innen im Magistrat nicht überwinden könnten.

Abseits der Gruppe der an der Erstellung des Masterplanes Beteiligten stellt sich aus fachlicher Perspektive die Ambivalenz zwischen Masterplan und Praxis scheinbar ähnlich dar: So hieß es in einem Interview, dass durch die Zielgruppen im Masterplan vor allem artikulationsstarke Gruppen erreicht würden [nopartMAExB], auch weil die Möglichkeit des präzisen Arbeitens mit Zielgruppen erst in einer konkreteren Prozessphase möglich wäre. Wichtig sei deshalb oder auch trotzdem die jeweilige Durchführung einer Sozialraumanalyse, um in weiterer Folge projektspezifische und relevante Personen(-gruppen) zu identifizieren und Methoden und Instrumente gruppenspezifisch und zielführend zu wählen. Auf dieser Grundlage sei auch ein Hinausgehen über festgeschriebene

Standards im Masterplan denkbar [nopartMAExB]. In diesem Zusammenhang differenziert die befragte Person wie folgt aus: Auf strategischer Ebene ist eine Ausdifferenzierung der Gruppen nicht sinnvoll. Dies sei vielmehr Sache der Implementierung des Masterplanes in die Planungspraxis. In diesem Sinn wird auf andere Instrumente verwiesen, welche eine Einbindung unabhängig von Alter, Geschlecht oder auch dem Einkommen beschreiben. Beispielhaft für die gegenwärtige Implementierungspraxis seien hierfür divergierende Zeiten für Informationsveranstaltungen sowie ein extra Angebot an Kinderbetreuung, um so auch weitere Gruppen die Teilnahme an den Veranstaltungen zu ermöglichen [nopartMAExB].

Auch aus der politischen Perspektive gibt es zum Masterplan und seiner möglichen Selektivität eine individuelle Einschätzung. Die interviewte Person ist der Meinung, dass der Masterplan hinsichtlich des Einbezugs von Anrainer*innen breit aufgestellt sei, marginalisierte Gruppen jedoch keine dezidierte Nennung erfahren. So werden seit der Anwendung des Masterplanes auch dieselben Gruppen erreicht, die bereits vorher an partizipativen Prozessen teilgenommen hätten [polExE]. Zur Aktivierung neuer Gruppen seien vor allem die angewandten Methoden, also die Implementierung des Dokumentes in der Beteiligungspraxis von Relevanz.

Die Verteter*innen der organisierten Öffentlichkeit sehen sich in ihrer retrospektiven Beurteilung des Erstellungsprozess durch den Masterplan nicht vertreten, denn sie waren ihrem Empfinden nach, nicht an der Erstellung des Dokumentes beteiligt.

Im Hinblick auf marginalisierte Gruppen sehen sie sich mitunter in einer Konkurrenzsituation. So schilderten sie, dass sie in der Vergangenheit in Beteiligungsprojekten bereits gegeneinander ausgespielt wurden.

Ad. 3: Verbindlichkeit des Regelwerkes

Über die Verbindlichkeit herrscht in der Gruppe der Fachexpert*innen, die an der Erstellung des Masterplanes beteiligt waren eine klare Einigkeit. Dem Masterplan kommt eine Verbindlichkeit zu, obwohl er weder Verordnung noch Gesetz ist [partMAExA]. Vielmehr ist er eine Art Selbstverpflichtung der MA 21 [partMAExH]. Hier liegt, allen Befragten dieser Gruppe entsprechend, auch der Unterschied zur Bauordnung. In diesem Zusammenhang wurde auch angemerkt, dass die Verbindlichkeit des Masterplanes im Wesentlichen auf dem Gemeinderatsbeschluss beruhe und unmittelbar damit verbunden sei, dass diesen Beschluss alle mitzutragen hätten, da das Instrument ansonsten ein „Zahnloses“ wäre [partMAExG]. Dass dem so ist, sei durch die Einigung auf die im Masterplan beschriebenen Kriterien garantiert [partMAExH]. So gebe es auch nur einen Partizipationsprozess, wenn eines der Kriterien zutrefte. Bei Vorhaben unter den beschriebenen Schwellenwerten sind zwar partizipative Prozesse möglich, die MA 21 unterstütze in diesem Fall die Bauträger nur, indem sie diese konzeptionell begleitet. Nach außen hin tritt sie dabei jedoch nicht auf [partMAExH].

Für Bürger*innen bedeutet dies, auch nach Ansicht einer eingebundenen Expert*in, dass es keinen Anspruch auf Beteiligung auf Basis des Masterplanes gibt. Ihnen bleibt in diesem Fall nur der formelle Weg der Stellungnahme [partMAExF].

Was bezüglich Sanktionierungsmöglichkeiten in der Gruppe der involvierten Expert*innen recht klar erscheint wird auf anderen Ebenen konträr betrachtet. So sieht der/die Interviewpartner*in der politischen Sphäre auf Grund der Selbstverpflichtung zwar keine klassischen Sanktionierungsmöglichkeiten, jedoch werde man öffentlich durchaus „auf Aussagen des Masterplanes festgenagelt“ [polExE]. Auch gibt es eine externe Instanz, die die Umsetzung des Masterplanes in der Praxis prüft bzw. geprüft hat: Oppositionsparteien sowie der Stadtrechnungshof.

Diesbezüglich ist an dieser Stelle auszuholen, denn es wurde im beteiligungspraktischen Kontext eines Planungs- und Umwidmungsverfahrens eine Prüfung des Masterplanes durch den

Stadtrechnungshof durchgeführt (Stadtrechnungshof Wien 2019). Der Bericht vom 23. Dezember 2018 bezieht sich dabei auf den Prozess zur Gallitzinstraße im 16. Wiener Bezirk. Teil der durch eine Oppositionspartei beantragten Prüfung nach §73e (Stadtrechnungshof Wien 2019, S. 2) der Wiener Stadtverfassung (WStV, LGBl 2013/50) war die Frage:

„Inwieweit war es zulässig, die Bürger, die Anrainer, die Betroffenen trotz verpflichtender Bürgerbeteiligung (nicht einseitige Information über Bauträger und Behörden verfasster fertiger ‚Anlass-Widmung‘) in den Planungsprozess nicht einzubinden?“ (Stadtrechnungshof Wien 2019, S. 9)

Der Stadtrechnungshof charakterisiert den Masterplan als verbindliches Regelwerk, ähnlichem einem Gesetz. Dies sei vor allem durch seinen implementierenden Fokus und der Festschreibung einer einzuhaltenden Grundsystematik begründet (Stadtrechnungshof Wien 2019, S. 40 ff.). Diese bestünde laut Stadtrechnungshof vor allem in der Festlegung wann Beteiligung zu erfolgen und wie diese abzulaufen hat (Beteiligungsschleife). Beteiligungselemente – gemeint sind scheinbar Methoden und Beteiligungsmechanismen – wären hingegen keine spezifischen Inhalte des Masterplanes, da schon vorher durch das Praxisbuch Partizipation formuliert (Stadtrechnungshof Wien 2019, S. 39).

Bemängelt wird in diesem Zusammenhang, dass keine bzw. eine mangelnde Beteiligung entsprechend des Masterplanes stattgefunden hätte. In dieser Forderung bezieht sich der Stadtrechnungshof in seiner Einschätzung auf die Kriterien des Masterplanes. In diesen heißt es, dass zu beteiligen ist, „wenn es sich um ein SUP-pflichtiges städtebauliches Vorhaben handelt“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 45). Dieses Kriterium scheint insofern erfüllt, als dass der Stadtrechnungshof in Bezug auf das Projekt Gallitzinstraße feststellt, dass mit erheblichen Umweltauswirkungen im Zuge des Projektes zu rechnen ist (Stadtrechnungshof Wien 2019, S. 29). Insbesondere kam der Stadtrechnungshof zu dem Beschluss, dass der damalige Zeitpunkt des Rückmeldens unpassend war, da dieser die Evaluationsergebnisse aller Eingänge erst nach dem letztmöglichen Termin der Stellungnahme kommunizierte (Stadtrechnungshof Wien 2019, S. 38). Ein erneutes Feedback seitens der Bürger*innen sei daher nicht möglich gewesen. Auf Basis des Praxisbuchs Partizipation war der Prozess des Rückmeldens laut Stadtrechnungshof bereits standardisiert und somit im projektspezifischen Prozess Gallitzinstraße entsprechend erwartbar. Für die anderen Phasen der Beteiligungsschleife gilt in diesem Kontext: Der Masterplan wurde erst im Dezember 2016 beschlossen, zu einem Zeitpunkt als einige Prozessphasen bei der Gallitzinstraße bereits durchgeführt oder begonnen wurden. Somit bleibt unter Berücksichtigung der Zeitachse bzw. des Prozessfortschrittes letztendlich die mangelnde Implementierung des Rückmeldens entsprechend der Beteiligungsschleife zu nennen.

Der Stadtrechnungshof unterstreicht dadurch, dass er die beschriebenen Abläufe und Kriterien des Masterplanes für verbindlich erachtet und die Anwendung in der Praxis voraussetzt. In diesem Sinn wird aber auch explizit formuliert, dass dem Masterplan trotzdem kein gesetzlicher Anspruch seitens der Bürger*innen zukommt (Stadtrechnungshof Wien 2019, S. 39). Die Verbindlichkeit gilt somit für die Verwaltung.

Damit entspricht die Lesart des Stadtrechnungshofes zumindest teilweise jener Forderung der beiden interviewten Vertreter*innen der organisierten Öffentlichkeit, welche eine mangelnde Rechtsverbindlichkeit bemängeln. Denn ihrer Meinung nach würde nur eine Rechtssicherheit (im Sinne einer Verfahrenssicherheit) Bürger*innen zu Engagement bewegen. Andernfalls drohe, ohne rechtliche Bindung, willkürliches Handeln seitens des Politisch-Administrativen-Systems.

Die interviewte Partizipationsexpert*in [nopartMAExB] sieht das gegenteilig: Verordnungen würden Beteiligungsprozesse starr machen. Eine Berücksichtigung von gesellschaftlichen Veränderungen sowie weiteren Faktoren, wie z.B. den beteiligten Akteur*innen, die Mitarbeiter*innenkompetenzen

oder auch ortsspezifische Erkenntnisse aus der Umfeldanalyse ließen eine unflexible und allzu starke Standardisierung nicht zu. (Anmerkung: Eine solche vorhergehende Umfeld- oder auch Sozialraumanalyse sowie eine damit einhergehende Zielgruppenevaluation ist durch den Masterplan nicht vorgesehen). Somit gelte es vor allem der Frage zu folgen, welche Methoden im Kontext der Ergebnisse der vorhergehenden Sozialraumanalyse für eine erfolgreiche Implementierung am geeignetsten wären. Die Person spricht sich daher für einen Implementierungsleitfaden aus, der der Verwaltung hilft projekt- und zielgruppenspezifisch Methoden und Instrumente zu wählen. Das derzeit bestehende Regelwerk scheint somit in seiner standardisierenden Ausrichtung nicht vollends im Sinn der befragten Person zu sein. Auch sieht diese den Masterplan als empfehlendes Dokument, welches Anwendungs- und Interpretationsspielräume zusätzlich zur normativen Bauordnung eröffnet.

Ad. 4: Informationen zum Entstehungsprozess

Die Expert*inneninterviews liefern zudem einen detaillierten Einblick in den Erstellungsprozess des Masterplanes. Maßgeblich ist hier das interne Dokument³¹ „Making-of <Masterplan Partizipation>“ (im Folgenden auch kurz als „Making-of“ bezeichnet), welches mit Genehmigung der MA 21 zur Verfügung gestellt und zur Verwendung in dieser Arbeit freigegeben wurde³². Das Dokument wird im Folgenden zunächst ausführlich behandelt, bevor weitere Informationen aus den Interviews, gemäß den entsprechenden Expert*innengruppen, zusätzlich erörtert werden.

Bei dem Dokument handelt es sich um den offiziellen Bericht des Erstellungsprozesses, verfasst für die MA 21. Daraus ist vor allem ablesbar, welche Personen in welcher Funktion in den Erarbeitungsprozess eingebunden waren. Die Bereitstellung des „Making-of“ erfolgte in einem frühen Stadium der Interviews. Dies wirkte sich auf die weitere Wahl der Interviewpartner*innen aus, da durch das Dokument zu interviewende Personen identifiziert werden konnten.

Das Dokument zeigt in der Retrospektive nicht nur eingebundenen Akteur*innen sowie die jeweils eingebrachten Inhalte, sondern es zeichnet auch die methodische Vorgehensweise des Entstehungsprozesses des Masterplanes nach. Die folgende Abbildung zeigt diesen Prozess:

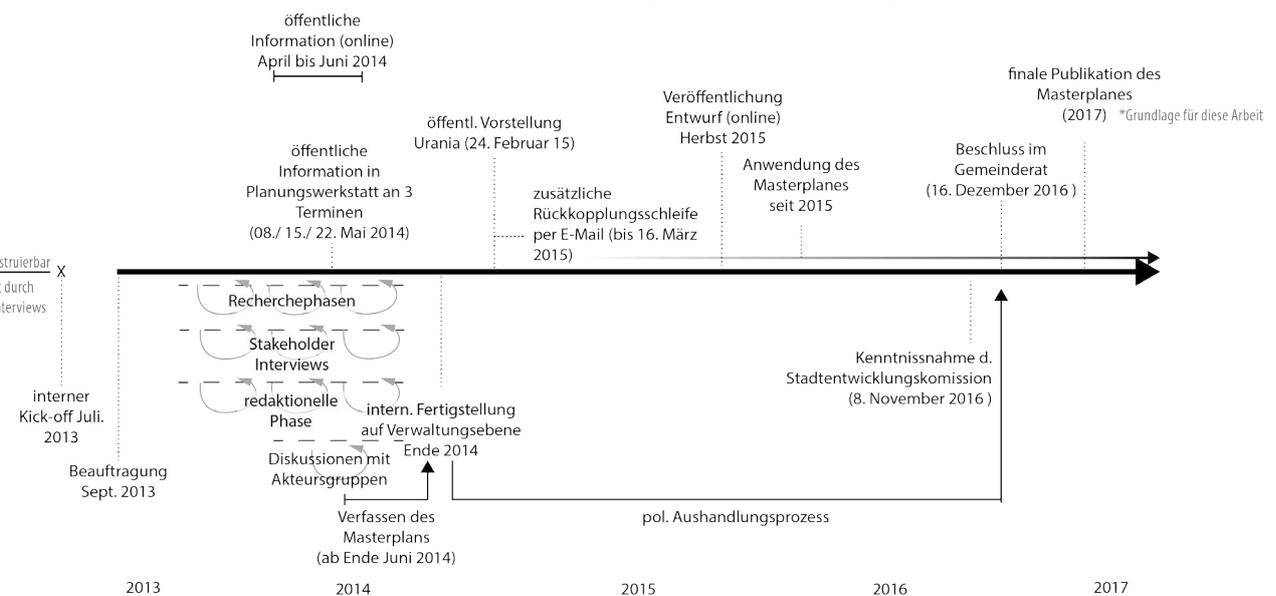


Abbildung 41: Eigene Darstellung – Rekonstruktion des Erstellungsprozesses des Masterplans

Alle Punkte über dem Zeitstrahl beruhen dabei auf öffentlich zugänglichen Informationen, basierend auf der Website der Stadt Wien (Magistrat der Stadt Wien 2019a), auf dem Masterplan selbst (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017) oder auf der Website von STADTPsychologie

(Ehmayer 2016). Die Punkte unter dem Zeitstrahl fußen auf den Expert*inneninterviews bzw. auf dem Dokument „Making-of <Masterplan Partizipation>“. In Summe wird so nicht nur der Prozess nachvollziehbar sondern auch die Metaebene des Prozesses, insbesondere welche Information im Masterplan unkommuniziert bleiben.

Teil der so zusammengesetzten umfassenden Darstellung sind auch Schlussfolgerungen, welche den oben getätigten, theoriebasierten Erkenntnissen entgegenstehen bzw. diese verstärken. Analog zu den Erkenntnissen aus den Interviews, werden Relativierungen oder Ähnliches erst in der Gegenüberstellung im Rahmen des Fazits vorgenommen – also nach der ganzheitlichen Abhandlung der Interviews. Grundlegend gibt es über diese Teilung hinaus weitere wichtige Informationen zur Grafik: Die gepunkteten Linien dienen der Verortung von Erklärungen bzw. Bezeichnungen und verbinden diese mit dem Zeitstrahl. Die gestrichelten Linien betonen die wiederkehrenden Phasen, denn die Recherchephase, die Stakeholderinterviews sowie die Redaktionelle Phase waren kein durchgehender zeitlicher. Die Phasen sind laut dem Dokument explizit wiederkehrend und dienen der stetigen Rückkopplung und Nacherhebung. Im Gegensatz dazu werden die Prozesse mit durchgehender Linie als kontinuierlich ablaufende sowie zeitlich begrenzte Vorgänge verstanden.

Auf Grundlage des vorhergehenden internen Kick-offs im Juli 2013 erfolgte im September die Beauftragung des Masterplanes. Anwesend waren dort laut „Making-of“ Vertreter*innen aus Verwaltung und Politik. Die erste öffentliche Kommunikation des Prozesses geschah bei einer öffentlichen Diskussion im Rahmen der Veranstaltung „Wien-2025 – Im Dialog Stadt entwickeln“ (S.18) im Dezember 2013. Der Prozess der Erarbeitung startete mit einer Recherchephase. Theorie, erste Stakeholder Interviews sowie besprochene Fallbeispiele aus der Praxis flossen in dieser Phase in den Erstellungsprozess ein. Die Fallbeispiele wurden von Mitarbeiter*innen der MA 21 sowie dem Büro STADTPsychologie diskutiert. Laut „Making-of“ waren folgende Projekte Teil der praxisfokussierten Grundlagenarbeit: Nordbahnhof, Gaswerk Leopoldau, Wiener Eislaufverein/Hotel Intercontinental, Otto Wagner Spital, Donaufeld und Carrée Atzgersdorf. Anhand der Praxisbeispiele wurde einerseits reflektiert, warum die Projekte erfolgreich waren und andererseits welchen Herausforderungen man begegnete. Auch die Frage wie Beteiligung zu einem erfolgreichen Projekt beitragen kann wurde behandelt. Die Ergebnisse flossen dezidiert in die Erstellung der im Masterplan formulierten Kriterien ein.

Im Rahmen der Stakeholderinterviews wurden in einem frühen Stadium der Masterplanerstellung 20 Personen befragt. Ziel war es laut „Making-of“ fundierte Expertise von Wissenträger*innen abzufragen. Im Dokument wurden Expert*innen aus Verwaltung (Magistrate) und Politik befragt. Auch Bürgervertreter*innen, Wohnbauträger und Fachpersonen zum Thema Stadtentwicklung waren interviewte Stakeholder.

Daran schlossen laut „Making-of“ die moderierten Diskussionen an. Sie zielten laut „Making-of“ darauf ab, verschiedene Akteursgruppen miteinzubeziehen. Bereits gewonnene Erkenntnisse und empfohlene Methoden sollten so gezielt öffentlich zur Diskussion gestellt werden. Auch die Verständlichkeit bzw. Nachvollziehbarkeit wurde so bereits geprüft. Die Teilnehmer*innen wurden gezielt eingeladen (s. 24 ff.). Auswahlkriterien waren sowohl ein geäußertes Interesse an einer Teilnahme als auch ein beruflicher bzw. persönlicher Bezug zu dem Thema partizipative Stadtentwicklung.

Zudem wurde der Diskurs gleichzeitig auch verwaltungsintern zum Zweck des frühzeitigen Austauschs

³¹Das Dokument ist nicht öffentlich zugänglich, daher kann auf dieses nicht im klassischen Sinne verwiesen werden. Auszüge und Zitate wurden für die vorliegende Arbeit gestattet, sofern Inhalte nicht einzelnen Personen zugeordnet werden können.

³²Die autorisierte Verwendung klammert in diesem Fall personenscharfe Inhalte und Zitate aus. Auch von Weitergabe o.a. wird an dieser Stelle abgesehen. Da das Dokument nicht öffentlich ist, wird auf die in dieser Arbeit angewendeten Zitierregeln verzichtet. Die angegebenen Seitenzahlen dienen des erleichterten Nachvollzugs für Magistratsbedienstete, die Zugriff auf das Dokument haben.

und Feedbacks geführt. Hier waren vor allem Expert*innen aus der Verwaltung, insbesondere der MA 21, involviert. Darüber hinaus nahmen an den moderierten Diskussionen Mitglieder*innen des Vereins Möbius, der Aktion 21 (gab zwei Diskussionstreffen), Dezernatsleiter*innen, Vertreter*innen des Grünen Klubs, des SPÖ Klubs (Klubarbeitsgruppe BürgerInnenbeteiligung), Expert*innen zum Hochhauskonzept sowie Vertreter*innen der Lokalen Agenda 21 teil.

Der redaktionelle Prozess erfolgte laut einer/einem interviewten Expert*in in geplanten, regelmäßigen Abständen. Das Dokument „Making-of“ zeigt, dass es dabei eine Unterteilung in ein kleines Redaktionsteam sowie ein großes Redaktionsteam gab. Letzteres variierte in seiner Zusammensetzung je nach Sitzung. In Summe sind so wesentlich mehr Personen in den Erstellungsprozess involviert gewesen, als der Masterplan selbst erkennen lässt.

Nach außen wurde der Prozess mehrmals geöffnet und so Feedback zu den ersten konzeptionellen Überlegungen eingeholt. Dies geschah in Form der öffentlichen Veranstaltungsreihe „DIALOG Masterplan“ (S.30), welche am 08., 15. Und 22. Mai 2014 in der Planungswerkstatt stadtfand sowie online mittels Blog³³ (S.31). Letzterer stellte laut interviewten Personen u.a. zwei Fragen:

1. „Wenn ein größeres Stadtentwicklungsprojekt in ihrer Umgebung geplant ist, wie möchten Sie davon erfahren?“
2. „Wie würden Sie sich gerne bei Stadtentwicklungsprojekten einbringen?“

Einzelne Antworten werden diesbezüglich im Dokument „Making-of“ nicht aufgelistet. Auch in den später behandelten Interviews ließen sich dahingehend keine detaillierten Informationen generieren. Zusammenfassend wurde jedoch in den Interviews resümiert, dass die Vorhabenliste und eine Anlaufstelle für Bottom Up Projektinitiativen geäußerte und notierte Wünsche gewesen seien. Ersteres findet sich nicht nur im Masterplan, sondern bereits auch auf der Website der Stadt Wien³⁴ wieder. Weiters wurden wohl, so einige interviewte Expert*innen, die weiteren Vorschläge direkt in den Masterplan eingearbeitet.

Laut der internen Dokumentation waren Personengruppen der organisierten Öffentlichkeit in konsultativer und direkter Form in den Prozess der Erstellung eingebunden. Dies erfolgte teils per Interview und teils per Dialog. Bei den sogenannten Diskussionen mit Akteursgruppen gab es vier Termine mit Vertreter*innen der organisierten Öffentlichkeit: einmal dem Verein Möbius, zweimal der Aktion21 und einmal mit Vertreter*innen der Lokalen Agenda 21. Vor allem bei den Dialogterminen mit der Aktion21 lässt sich ein breites Spektrum an dadurch abgebildeten Vertreter*innen von Bürger*inneninitiativen aus der Dokumentation herauslesen. So waren beispielsweise vertreten: Initiative Denkmalschutz, BI Palais Schönburg, BI Tivoli-Alarm-Rettet den Springer Park, BI Untere Donau, BI Alte Donau.

Die andere im Masterplan explizit benannte Gruppe der organisierten Öffentlichkeit, welche im Rahmen der Erstellung miteinbezogen wurde, waren Baugruppen. Hierbei wurden zwei Vertreter*innen der Baugruppe Que(e)r interviewt.

Die breite Öffentlichkeit wurde, so das „Making-of“, im Rahmen öffentlicher Veranstaltungen, wie:

1. der Podiumsdiskussion: „WIEN WOHNEN? – STADT ENTWICKELN“ – ZWEITER BÜRGERINNENDIALOG zur Partizipation (23.09. 2013) (S.10),
2. der Podiumsdiskussion: „Bürgerinnen und Bürger gestalten ihre Stadt?!“ Wien 2015 – Im Dialog Stadt entwickeln (05.12.2013) (S.18),

³³Der Online Blog ist nicht mehr erreichbar. Auf ihn kann daher in dieser Arbeit nicht mehr direkt verwiesen werden.

³⁴Vorhabenliste der Stadt Wien: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/projekte/>; Stand 01.02.2020

3. einer Akteursgruppen-Diskussion: Dialog Masterplan-Partizipation (08., 15., 22. Mai 2014) (S.30) und

4. einer öffentlichen Vorstellung des Entwurfs am 24. Februar 2014 in der Urania

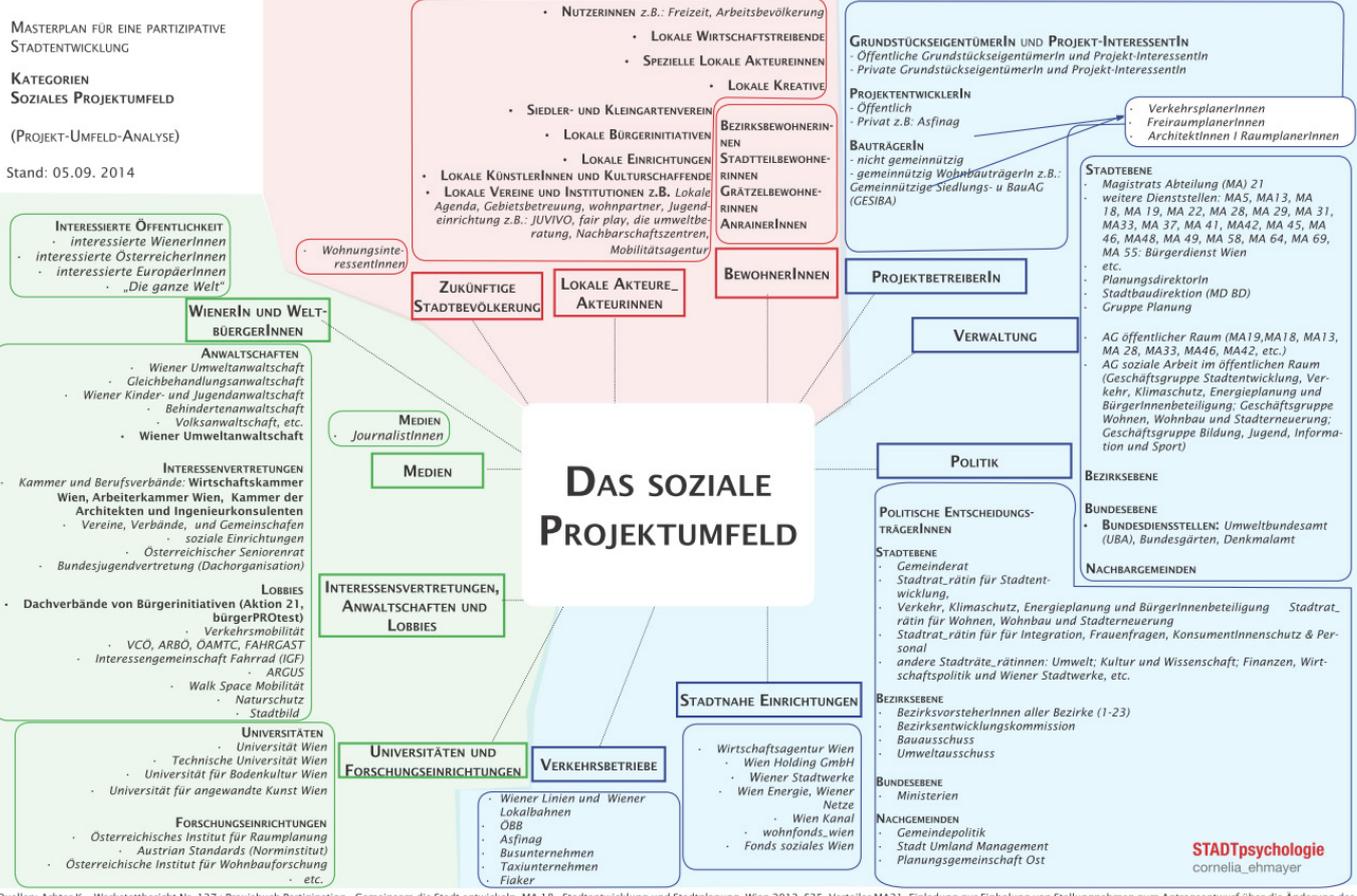
eingeladen. Angaben zur sozialen Reichweite (Anzahl der Teilnehmer*innen und soziale Gruppen) der öffentlichen Veranstaltungen gibt es in der Dokumentation nicht. Die drei Diskursveranstaltungen in der Planungswerkstatt am 08., 15. und 22. Mai wurden mit insgesamt ca. 90 Besucher*innen quantitativ beschrieben (S. 30 f.). Hauptfokus seitens der teilnehmenden Bürger*innen sei dabei das Interesse an Prozessabläufen und Funktionsweisen gewesen [partMAExF]. Auch wann Bürger*innen beteiligt werden möchten, wurde im Rahmen der Veranstaltungen thematisiert. Beides, so die interviewte Person, floss in den Inhalt des Masterplanes ein.

Hinsichtlich der am Erstellungsprozess beteiligten Akteur*innen ergaben die Interviews keine weiteren Erkenntnisse, die nicht bereits durch das Dokument „Making-Of“ abgebildet sind. In der nachträglichen Betrachtung des Prozesses durch die Interviewten wurden jedoch individuelle Einschätzungen formuliert:

Innerhalb der am Prozess beteiligten Akteursgruppe wurde beispielsweise formuliert, dass durch die obenstehenden öffentlichen Veranstaltungen keine neuen Gruppen erreicht werden konnten [partMAExA]. So äußerte eine befragte Person im Hinblick auf die Zielgruppen, dass vor allem in der Erarbeitung des Masterplanes die Abbildung der Zukunft zentrales Ziel gewesen sei. Die Repräsentation der gegenwertigen Bevölkerung war diesem untergeordnet [partMAExF]. Die Bevölkerung wurde jedoch wohl in ihrem Spektrum durch die Projektumfeldanalyse, welche im Rahmen der Masterplanerstellung ebenfalls ausgearbeitet wurde, erfasst. Die Analyse diente auch als Grundlage für einen internen Check, ob auch alle städtischen Gruppen und Akteur*innen in der Erstellung des Masterplanes bedacht wurden [partMAExA]. In Folge seien Gruppen und Akteur*innen auch auf Grundlage der ausgefertigten Analyse dezidiert eingeladen worden an der Erstellung des Masterplanes teilzunehmen. Beispielhaft sei diesbezüglich die Einladung von Bürger*inneninitiativen zu einer gesonderten schriftlichen Stellungnahme gewesen, welche als zusätzliche Feedbackschleife zum Masterplanentwurf gedacht war.

Die auf der nächsten Seite folgende Abbildung zeigt die im Zuge der Masterplanerstellung erarbeitete Grafik der Projektumfeldanalyse. Die Abbildung der Projektumfeldanalyse dient, so mehrere städtische Expert*innen, nach wie vor als interne Grundlage für projektbezogene Sozialraumanalysen. Somit werden scheinbar die erarbeiteten Arbeitsgrundlagen aus dem Erstellungsprozess des Masterplanes in die Beteiligungspraxis implementiert.

Die Grafik der Projektumfeldanalyse (siehe Annex III) ist Teil eines Paketes, welches mit dem Masterplan erarbeitet wurde und in „Ad. 5“ noch weiter erläutert wird. Entsprechend der Aussagen der Interviewpartner*innen (in „Ad. 2“) ist hier ersichtlich, dass es magistratsintern sehr wohl eine Ausdifferenzierung von sozialen Gruppen gibt. Diese wurde auch bereits bei bisher durchgeführten Projekten angewendet.



Quellen: Arbter K., Werkstattbericht Nr. 127 - Praxisbuch Partizipation - Gemeinsam die Stadt entwickeln, MA 18 - Stadtentwicklung und Stadtplanung, Wien 2012, S.35, Verteiler MA21. Einladung zur Einholung von Stellungnahmen zum Antragsentwurf über die Änderung des Flächenwidmungsplanes und des Bebauungsplanes | Interview und Gesprächspartnerinnen: Nausch I., MA21 Stabstelle Recht, Verfahren, Sonderaufgaben; Kail E., MD-BD Gruppe Planung; Sengelin W., MA21 Stabstelle Planungsgrundlagen, BürgerInnenbeteiligung, Öffentlichkeitsarbeit (Auftraggeber); Pracherstorfer E., MA21 Stabstelle Planungsgrundlagen, BürgerInnenbeteiligung, Öffentlichkeitsarbeit; Riessland M., MA 18 Stadt- und Regionalentwicklung; Steger B., CGR; Rauscher B., CGR; Hetzmanseder B., Ehmayer C., Brosenbauer B. | Kleins Redaktionsteam: Sengelin W., Pracherstorfer E., Rupp-Ebenspanger A., Ehmayer C., Brosenbauer B.

Abbildung 42: "DAS SOZIALE PROJEKTUMFELD" (Ehmayer 2014)

Die Interviewten liefern weitere Erkenntnisse zum Entstehungsprozess – nämlich dem (politischen) Beschlussprozess: Beispielsweise liegt zwischen eigentlich ausgearbeitetem Inhalt und letztendlich beschlussfähigem Konsens eine deutliche Distanz [partMAExA]. Infolge wurden wohl Regelungen abgeschwächt, insbesondere gilt dies wohl für die Kriterien, welche festschreiben wann Partizipation zu erfolgen hat. Weiters hieß es in diesem Zusammenhang auch, dass sich die einzelnen Geschäftsgruppen in dem Dokument wiederfinden können müssten – auch dies wirkte sich laut Aussagen der/des Interviewtenpartner*in auf den Inhalt aus. Eine stärkere Verbindlichkeit war dadurch wohl nicht möglich [partMAExA]. Auch machten weitere befragte Personen die beschriebenen Abstimmungen dafür verantwortlich, dass der politische Aushandlungsprozess hin zu einem beschlussfähigen Konsens zwei Jahre gedauert hat [partMAExF] [partMAExG]. In diesem Zusammenhang wurde auch geäußert, dass zukünftig nicht nur politische Vertreter*innen auf Stadtebene sondern auch aus den Bezirken von Anfang an stärker mit eingebunden werden müssten [partMAExA]. Im Rahmen des Beschlussprozesses des Dokumentes befürchteten diese nämlich eine unabsehbare Belastung ihrer personellen wie finanziellen Ressourcen.

Aus dem Masterplan selbst war im Rahmen der theoriegestützten Auseinandersetzung das Spannungsfeld aus politischen Ressorts und magistratischen Zuständigkeiten nicht herauslesbar. In Folge der Interviews lässt sich diese Information aber auch im Dokument wiederfinden: Die ursprüngliche Idee des im Masterplan skizzierten partizipativen Prozesses reichte wohl von der Entwicklungsidee hin zur Baurealisierung, mit den Zwischenschritten Klären-Planen-Widmen. Der Prozess findet nun im Widmen – der letzten Zuständigkeit der MA 21 – sein Ende. Eigentlich sollte der beschriebene partizipative Prozess in die Baurealisierung hineinreichen [partMAExG]. Der Masterplan kann letztendlich in seiner beschlossenen Form die Magistratsgrenzen, so ein*e Expert*in, nicht überwinden [partMAExF].

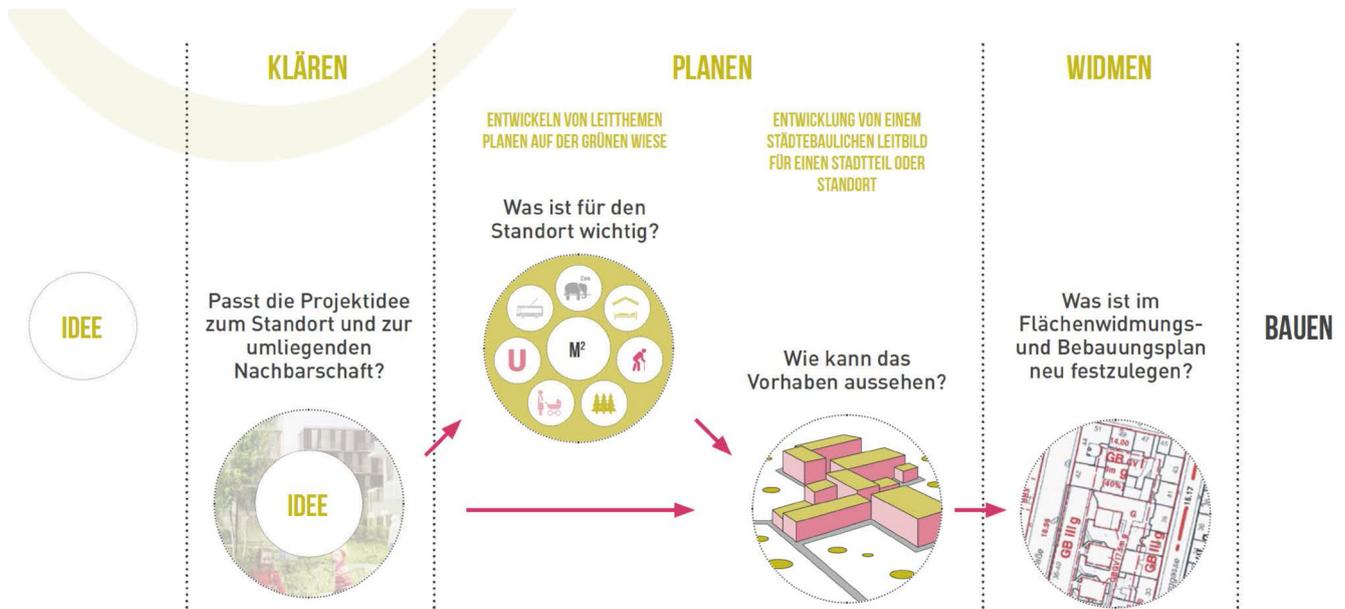


Abbildung 43: „Überblick: Von der Projektidee zur Flächenwidmung“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 30 f.)

Neben Widerstand auf politischer Ebene gab es wohl, trotz guter dienststellenübergreifender Zusammenarbeit, auch verwaltungsinterne Konflikte, da auch hier einzelne Akteur*innen eine zusätzliche Arbeitsbelastung fürchteten [partMAExH]. Mittlerweile hätte man aber bewiesen, dass die angestrebte Standardisierung durch den Masterplan in der Praxis das Gegenteil bewirke, nämlich eine Vereinfachung von Prozessen durch die Systematisierung [partMAExA]. In Summe scheint so auch die Aussage nachvollziehbar, dass kleine pragmatische Schritte der Entwicklung am geeignetsten wären, um alle Mitarbeiter*innen „mitzunehmen“ [partMAExA], denn allein für die MA 21 (A & B) bedeute dies weit über 100 Menschen einzubinden.

Auch aus politischer Sicht gibt es Erfahrungen und Meinungen zum Erstellungsprozess. Generell gebe es in Wien auf politisch-administrativer Ebene ein Bewusstsein für marginalisierte Gruppen [polExE]. Im Rahmen der Masterplanerstellung waren es aber wohl vor allem Personen aus Öffentlichkeit und Fachöffentlichkeit, welche ein unmittelbares Eigeninteresse an dem neuen Instrument hatten, wie z.B. Planer*innen oder auch Architekt*innen. Marginalisierte Gruppen waren somit offenbar nicht Teil der Öffentlichkeitsbeteiligung während des Erstellungsprozesses. In Summe seien an der Erstellung des Masterplanes etwa 150 Personen in verschiedensten Intensitäten beteiligt gewesen. Die/Der befragte politische Akteur*in erzählte in diesem Zusammenhang auch, dass der Abstimmungsprozess im Kontext der vielen involvierten Personen nicht einfach gewesen sei. Besonders deutlich sei dies bemerkbar geworden, als „aus dem inhaltlichen ein politischer Abstimmungsprozess wurde“. Deutlich war in diesem Kontext laut befragter Person auch, dass politische Parteien ebenfalls ein heterogenes Akteursspektrum beinhalten, welches sich im Vorfeld nicht durch jeweils eine die Partei vertretende Person abbilden ließe [polExE]. Das sei u.a. der Grund für den zeitlich verlängerten Beschlussprozess gewesen.

Ad. 5: Anwendung und Einordnung des Masterplanes

Abseits der oben behandelten Thesen sowie des Entstehungsprozesses gab es im Rahmen der Interviews auch Erkenntnisse über den Masterplan, seiner Wirkung in der Praxis und seinem Verhältnis zu anderen städtischen Planungsinstrumenten. Letzteres ist beispielhaft für die Auflösung vorhergehender Fragestellungen, die in die Expert*inneninterviews einfließen:

Im Rahmen der Publikationsreihe gibt es verschiedenste Formen und Formate, für welche der Begriff „Werkstattbericht“ wohl nur ein Sammelbegriff darstellt, unter dem sie veröffentlicht

werden [partMAExC]. Diesbezüglich ist zu erwähnen, dass der Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung, ähnlich den Fachkonzepten, am STEP2025 Stadtentwicklungsplan Wien orientiert ist. Die Bezeichnung des Fachkonzeptes trägt der Masterplan für Partizipation wohl lediglich nicht, „da es ihm noch an Erfahrungstiefe fehle“ [partMAExC]. So wird der Masterplan auch intern als Dokument begriffen, welches einen Lernprozess widerspiegelt. Nicht ausgeschlossen schein diesbezüglich jedoch, dass aus dem Masterplan auch einmal ein Fachkonzept werden kann/soll [partMAExC]. Teil des Entwicklungsprozesses sei auch eine verwaltungsinterne Metaebene gewesen: Standardisiertes Material, wie bspw. ein Werkbuch oder auch ein FAQ zu Partizipationsverfahren und –veranstaltungen unterstützen laut Interviewpartner*innen [partMAExC] [partMAExH] den internen Standardisierungsprozess der MA 21. Zusätzlich gäbe es, so die Auskunft, interne Schulungen und einen internen fachlichen Austausch, der das gemeinsame Lernen unterstütze.

Auch die mehrmals dargelegte Unklarheit bezüglich anderer im Masterplan enthaltener bzw. nicht berücksichtigter Werkstattberichte konnte im Zuge der Interviews geklärt werden: So baue der Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung auf die Werkstattberichte Gender Mainstreaming und Praxisbuch Partizipation auf [partMAExH]. Andere Werkstattberichte mit inhaltlichen Analogien bzw. Anknüpfungspunkten, wie dem „Fachkonzept Hochhäuser“, dem „Fachkonzept öffentlicher Raum“ sowie „Grundlagen für Kooperative Planungsverfahren“ entstanden erst nach dem Masterplan. Dies gelte laut befragter Person nicht unbedingt für die Veröffentlichung, aber für den Erarbeitungsprozess [partMAExH]. Teilweise entstanden die Publikationen auch parallel und unter unterschiedlichen Zuständigkeiten. Das Datum des Beschlusses oder der Veröffentlichung sagt somit nichts über die zeitliche Reihenfolge der Ausarbeitung des jeweiligen Instrumentes aus.

Es stellt sich also die Frage nach den individuellen fachlichen Erfahrungen aus der Anwendungspraxis: Der Masterplan habe Struktur und Klarheit in das tägliche Verwaltungshandeln, in Bezug auf partizipative Prozesse, etabliert. Dies fuße auch auf interne Schulungen und standardisierten Unterlagen [partMAExH].

Von Seiten der/des nicht am Erstellungsprozess beteiligten und mit der Implementierung vertrauten Partizipationsexpert*in wird der Masterplan in seiner Wirkung auf die Arbeit der Verwaltung ebenfalls als positiv hervorgehoben [nopartMAExB]. So unterstütze dieser durch seine standardisierenden Regelungen bei der internen Entscheidungsfindung und der darauf folgenden Umsetzung. Zudem könnten dadurch Entscheidungen besser begründet werden.

Auch aus politischer Perspektive gibt es eine klare Position hinsichtlich Wirkung bzw. Anwendung des Masterplanes auf die Arbeit der Verwaltung [polExE]: Generell, so wurde eingeworfen, sei es schwierig unterschiedliche Projektdimensionen zusammenzufassen und einheitlich zu regeln. Vor diesem Hintergrund diene der Masterplan auch zum „Sammeln von Erfahrungen“, um zukünftig vielleicht den Schritt aus der Informalität in die Formalität unterstützen zu können.

In dieser zukunftsgerichteten Blickrichtung schein der Anwendungsbereich des Masterplanes auch für andere Bereiche denkbar [polExE].

Aus der bereits geschehenen Implementierung resümiert die befragte Person, dass trotz erfolgreicher Anwendungen die Kriterien, wann bspw. ein Beteiligungsverfahren durchzuführen ist, zu eng gefasst seien. Beispielhaft bezieht sich der/die Interviewpartner*in auf das Kriterium „wenn gewidmetes und als solches genutztes Grünland von relevantem Ausmaß in Bauland umgewidmet wird“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 46). So könnten Flächen in der subjektiven Wahrnehmung von Bürger*innen als Grünland oder ähnlich dem Grünland wahrgenommen werden. – Ein potentiell Missverständnis welches bereits im Entwicklungsprojekt Gallitzinstraße sowie des dazu bezugnehmenden Berichtes des Stadtrechnungshofes zum Ausdruck kam.

Aber auch über das konkret benannte Projekt hinaus gibt es bezüglich des Masterplanes und seiner Regelmäßigkeit Raum für divergierende Vorstellungen und Auffassungen – insbesondere seitens der interviewten Personen aus der organisierten Öffentlichkeit:

Für diese sei das Regelwerk nicht objektivierbar und somit willkürlich auslegbar [zivilExD]. Aus ihrer Perspektive resümieren die beiden Vertreter*innen somit, dass der momentane Zustand bezüglich Partizipation in Wien unbefriedigend sei.

Ad. 6: Weiterentwicklung des Masterplanes

Im Hinblick auf den beschriebenen lernenden Charakter des Masterplanes sowie dessen stete Weiterentwicklung zielten die Interviews in ihrer Konzeption auch darauf ab, perspektivische Ansätze für zukünftige Modifikationen bzw. Zielformulierungen zu erfragen. Einige Themen knüpfen in diesem Sinn unmittelbar an oben benannte Defizite an. So kann an dieser Stelle bereits eingeworfen werden, dass im Rahmen aller Interviews Vorstellungen zu möglichen Weiterentwicklungen bzw. zukünftigen Partizipationszielen formuliert wurden. Vor dem Hintergrund der praktischen Anwendung des Masterplanes gibt es seitens der involvierten Expert*innen somit auch ein klares Bewusstsein für verbesserungswürdige Punkte:

Beispielsweise müsse das Etablieren neuer Methoden immer an die bestehende Alltagspraxis anschließen, um alle Akteur*innen zunächst „abzuholen“ [partMAExG]. Ebenfalls deutlich fiel die Äußerung aus, dass es in dem bestehenden Format des Masterplanes noch Verbesserungsbedarf betreffend dessen Implementierung gebe. So mangle es noch am Rückmelden – also im Informieren, wie letztendlich Ergebnisse in den weiteren Prozess aufgenommen bzw. nicht aufgenommen wurden.

Ein*e weitere*r Expert*in formuliert für die Weiterentwicklung des Masterplanes in diesem Sinn die Notwendigkeit Prozesse transparenter abzubilden und klar aufzuzeigen, wo Bürger*innen Information erhalten und Stellungnahmen abgeben können [partMAExF]. Generell müsse die ganze Planung zugänglicher sein. Im Hinblick auf den Masterplan und dessen Implementierung formuliert die selbe Person, dass eine klare Prozessdokumentation von Relevanz sei und auch eine Ombudsstelle für alle partizipativen Prozesse in Wien förderlich wäre. Das Informationsangebot dazu gäbe es zwar schon online, allerdings sei dieses Angebot bisher zu wenig kommuniziert worden.

Weiters thematisierte die befragte Person den gesamtprozesslichen Kontext der Planung: Beteiligung im Widmungsverfahren bedinge generell einen frühen Zeitpunkt und einen hohen Abstraktionsgrad. Zu diesem Zeitpunkt sei es für Bürger*innen schwer Vorhaben nachzuvollziehen und sich daher einzubringen. Eine Fortführung des so begonnen projektspezifischen Partizipationsprozesses bis in das Bauverfahren hinein wäre daher wünschenswert [partMAExF]. Das könne im weiteren Sinn konfliktreduzierend wirken und somit auch im Sinne der Bauträger sein.

Diesbezüglich führte eine andere interviewte Person bereits vorhandene Beiräte an, die in einigen kooperativen Verfahren über die gesamte Dauer und mehrere Ressorts hinweg den Prozess begleiten würden [partMAExA]. Diese Form der Kontinuität könnte, so die Einschätzung der/des Expert*in, die derzeitigen Bruchstellen im Prozess sowie die Trennung in Ressorts und Zuständigkeiten überwinden. Weitere Überarbeitungsempfehlungen der/ des Interviewpartnerin/ -partners sind ein früher Einbezug der bezirkspolitischen Vertreter*innen in städtische Erstellungs- sowie auch in Planungsprozesse, da städtische Entscheidungen letztendlich auch von den Bezirken mitgetragen werden müsse [partMAExG]. In diesem Kontext wurde auch mehr Gestaltungsspielraum auf Bezirksebene vorgeschlagen [partMAExA]. Abseits davon sollten zukünftig soziale Medien in der Weiterentwicklung des Masterplanes berücksichtigt werden [partMAExA]. Weiters wurde formuliert, dass es eine Strategie brauche um zukünftige Bewohner*innen zu erreichen [partMAExH]. Auch andere Fachbereiche sollten mitberücksichtigt werden: sprich der Masterplan sollte übergreifend für alle partizipativen Prozesse in städtischen Verfahren zur Anwendung kommen.

Zukünftig bedarf es somit in Summe auch einer Modifikation des Dokumentes selbst. In diesem Schritt sollte auch der Bericht des Stadtrechnungshofes Berücksichtigung finden. In diesem Sinn äußert ein*e Interviewpartner*in, dass „soll“ und „muss“ als normative Formulierungen aus einem zukünftigen neuen Masterplan gestrichen werden müssten, um projektspezifische Auslegungen zu ermöglichen und die allgemeine Gültigkeit einzelner Formulierungen zu relativieren. Der

Leitliniencharakter sollte so in Zukunft klar ablesbar sein. Für den Entwicklungsprozess unerlässlich seien darüber hinaus Pilotprojekte, welche Partizipationsideen in ihrer Anwendung ermöglichten. Nur in ihrem Rahmen wäre Platz zur weiteren Entwicklung [partMAExC].

Aus beteiligungsfachlicher sowie implementierungspraktischer Perspektive gibt es ebenfalls konkrete Ideen hinsichtlich zukünftiger Verbesserungsmöglichkeiten: Ähnlich den am Erstellungsprozess beteiligten Perspnen, kritisiert diese/r Interviewpartner*in, dass es noch keinen standardisierten Umgang mit informell eingegangenen Einwänden/ Stellungnahmen und der diesbezüglichen Rückmeldungen gäbe [nopartMAExB]. Sie/ Er benennt damit die Notwendigkeit einer verbesserten Implementierungspraxis des jetzigen Dokumentes. In diesem Zusammenhang sei auch die Veranstaltungsdokumentation zu verbessern, damit Einwände und Ideen im späteren Prozess standardisiert verarbeitet und nach außen hin (Rückmelden) kommuniziert werden können. Im weiteren Blick auf die Zukunft wünsche sich der/die Interviewte eine Stelle für Partizipation und Kommunikation, mit ressortübergreifender Zuständigkeit. Grundsätzlich kritisiert die befragte Person die Ausrichtung des Masterplanes: Der Fokus des Dokumentes sollte zukünftig ein anderer sein. Statt auf Methoden, Kriterien und Zielgruppen sollte der Fokus auf einen standardisierte Prozess der Partizipationskonzeption und -durchführung gelegt werden. D.h. Zielgruppen und Methoden sollten projektspezifisch gewählt bzw. evaluiert werden. Den Ablauf dafür sollte eine zukünftige Weiterentwicklung des Masterplanes standardisieren, um der Verwaltung hinsichtlich Entscheidung und Durchführung eine Hilfestellung zu bieten.

Aus Sicht der befragten Person mit politischem Kontext müsse der Masterplan hinsichtlich seiner Kriterien angepasst werden, um insbesondere subjektive Wahrnehmungen und vergleichbare Raumcharakteristika zu berücksichtigen, auch wenn die zu entwickelnde Fläche nicht der ursprünglich relevanten Flächenwidmung entspräche [polExE]. Um diese Äußerung zu illustrieren erscheint folgendes Beispiel sinnvoll: Ist eine brachliegende Fläche als Bauland o.ä. gewidmet, kann diese jedoch durch die Nachbarschaft als Grünfläche assoziiert werden. Entsprechend der Kriterien des Masterplanes bliebe diese individuelle Wahrnehmung jedoch derzeit unberücksichtigt, da die Fläche eben nicht als Grünland gewidmet ist.

Auch benötige es mehr Transparenz und Kommunikation, um politische Entscheidungen allgemein verständlicher zu machen. Ein Punkt sei hier auch die bezirksspezifische Partizipationskultur, die sich auf die tatsächliche Implementierung von Partizipation in lokalen Prozessen auswirke. Hier braucht es laut befragter/befragtem politischer/politischen Akteur*in eine bezirksübergreifende Änderung der Partizipationskultur hin zu einem Mehr an kooperativen Verfahren und zur stärkeren Aufnahme von bürgerlichen Inputs in Entscheidungsprozesse. „Das könne die Verwaltung bereits“, so die befragte Person und ortet damit den Handlungsbedarf vor allem auf politischer Ebene.

Aus der Perspektive der organisierten Bürger*innen sieht die Einschätzung bezüglich zukünftiger Modifikationsnotwendigkeiten ähnlich aus. So gibt es aus Sicht der befragten Vertreter*innen einen erheblichen Bedarf das Regelwerk objektivierbar zu gestalten und zu verankern, auch um zukünftige Entscheidungen nachvollziehbarer zu machen und bisher wahrgenommene „Willkür“ zu verhindern [zivilExD]. In diesem Sinn scheint in dieser Gruppe jedoch die Skepsis immens: Für die zukünftige Entwicklung wird weiters erst einmal „nichts erwartet“, weil in den vergangenen Jahrzehnten ähnliche Versprechungen des zukünftigen Einbezugs sowie einem Mehr an Teilhabemöglichkeiten gemacht worden sind. Eingehalten wurden sie in der Wahrnehmung der Befragten letzten Endes jedoch nicht.

Zwischenfazit Interviews

Ad. These 1

>> Partizipation bedeutet die Übertragung von (Entscheidungs-)Macht auf Bürger*innen in unterschiedlich starke Intensitätsstufen. Der Masterplan suggeriert durch einzelne Formulierungen einen hohen Grad der Machtdelegation, schreibt jedoch in Summe Gegenteiliges fest. <<

Die Interviews zeigen hinsichtlich der zugrundeliegenden Thesen ein deutliches Bild, verbinden dies jedoch gleichzeitig mit zu thematisierenden Ambivalenzen.

Seitens der befragten Expert*innen besteht überwiegend die persönliche Auffassung, dass Partizipation die Ebenen Information bis Konsultation umfasst, letzteres beinhaltet dabei Elemente des Mitentscheidens. Information sei in jedem Fall die Basis für darüber liegende Formen der Beteiligung. Uneinigkeit gab es, ob Information allein Partizipation sein kann und ob ein verbindlicher Machtübertrag im Rahmen des partnerschaftlichen Mitentscheidens ein Teil der individuellen Partizipationsdefinition der Interviewpartner*innen ist. Eine relevante Erkenntnis ist in diesem Zusammenhang, dass die Auslegung von Partizipation seitens der befragten Personen der organisierten Öffentlichkeit im Kontext aller Befragten keine Randposition darstellt.

Die erwähnte Ambivalenz liegt daher jedoch nicht in der beschriebenen Uneinigkeit, sondern im Kontext des Masterplanes. Denn hingegen der individuellen Definitionen der Interviewten beschränkt der Masterplan Partizipation auf die Ebenen Information und Konsultation. Für letzteres gibt es gegenwärtig keine erkennbaren Standardisierungsprozesse, um Partizipation in Richtung partnerschaftlicher Mitbestimmung zu etablieren bzw. weiterzuentwickeln. Daher bedeutet Konsultation auf Grundlage des Masterplanes „Anhören, Erörtern“. Maßgeblich scheint hier die Etablierung eines einheitlichen Umgangs mit frühzeitig eingegangenen Einwänden und Ideen in den Entscheidungsprozess sowie ein standardisiertes Vorgehen im Rückmelden zu sein. Wird dies zukünftig umgesetzt, kann die höchste Ebene der Konsultation erreicht und so an die Ebene der Partnerschaft, im Sinne des gemeinsamen Beratens und Entscheidens, angeknüpft werden.

Somit ist Mitbestimmung derzeit kein formulierter Standard und daher in der Anwendungspraxis nur in Ansätzen zu finden. Die Ambivalenz zwischen Masterplan und individueller Auslegung liegt laut befragten Personen vor allem im Prozess der schrittweisen Implementierung. Eine weitere Intensivierung von Partizipation kann diese Ambivalenz schließen. Das scheint auch überwiegend gewünscht und zukünftig denkbar, es braucht jedoch mehr Zeit zur Umsetzung, so die Befragten.

Im potentiellen Spannungsfeld aller Interviewgruppen ist die jeweilige Auffassung von Partizipation somit weitestgehend deckungsgleich. Die Gegensätzlichkeit liegt folglich weniger in unterschiedlichen Positionen und Ansprüchen, sondern vielmehr in individueller Erwartungshaltung, instrumenteller Festschreibung durch den Masterplan und letztendlicher Implementierungspraxis. Somit steht vor allem die Nichtstandardisierung in Bezug auf Einwände und darauf folgenden Rückmeldungen der Forderung organisierter Öffentlichkeit gegenüber, welche vor allem einen gemeinsamen Aushandlungsprozess mit transparenter Entscheidungsabwägung und –begründung fordert. Der diesbezügliche Handlungsbedarf gründet somit auf die derzeitige Beurteilung durch diese Gruppe, welche Beteiligung in Wien als eher beschwichtigend und ohne wirkliche Möglichkeit sich aktiv und inhaltlich einzubringen wahrnimmt.

Auf Basis der Interviews lässt sich bezüglich der ersten These - wie sich bereits andeutet - auch resümieren, dass Partizipation auf Grundlage des Masterplanes als etwas Standardisiertes verstanden wird. Dieser liberal-demokratische Rahmen beinhaltet die Ebenen „Information“ sowie „Anhören, Erörtern“. Die Ebene „gemeinsam Beraten & informell Entscheiden“ wird wie oben beschrieben angestrebt bzw. ist vorstellbar. Nach Arnstein und Selle ist somit eine Machtdelegation nur im

Rahmen standardisierter informeller Entscheidungsprozesse vorgesehen. Die Prozessinitiierung und -steuerung liegt somit beim Politisch-Administrativen-System. Derzeit findet im Rahmen der Implementierung in Summe somit keine stete Machtdelegation statt, auch wenn wohl der Möglichkeitsraum zur Partizipation, bedingt durch ein Mehr an Veranstaltungen und Informationen – analog wie digital erweitert wurde.

Ad. These 2

>> Der „Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung“ ist ein Zieldokument, welches durch eine eng gefasste Zielgruppendefinition Partizipationsmöglichkeiten in einem sozial selektiven Rahmen regelt. <<

Auf Basis der zweiten sind die Aussagen der befragten Personen aus Fach- sowie politischer Öffentlichkeit zusammenzufassen.

Einerseits erreiche der Masterplan marginalisierte Gruppen im Rahmen seiner formulierten Zielgruppen nicht, andererseits seien diese in den formulierten Gruppen sowie im Masterplan abgebildet. Der Erstellungsprozess des Masterplanes selbst gibt diesbezüglich einen praxisbezogenen Hinweis und Ansatz die beschriebenen gegensätzlichen Aussagen einzuordnen: Im Prozess der Masterplanerstellung gelang es im Rahmen allgemeiner Einladungen, ohne gruppenspezifische Ansprachen, wohl nicht marginalisierte Gruppen zu erreichen und zu öffentlichen Veranstaltungen einzuladen. Die dort präsenten Gruppen seien vorwiegend artikulationsstark gewesen und hätten einen überwiegend fachlichen Kontext gehabt.

Der allgemeine Ansatz des Masterplanes – Zielgruppen offen und niedrigschwellig sowie auf Basis der Entfernung zum Projektgebiet zu definieren und einzuladen – scheint in diesem Sinn nicht zielführend zu sein. In Bezug auf die in dieser Arbeit aufgearbeitete Theorie zu Inklusion und Exklusion, ist diese Erkenntnis zu unterstreichen, da eine Ausdifferenzierung der sozialen Gruppen weder im Masterplan noch im herangezogenen Beispiel des Erstellungsprozesses festzustellen ist.

Andererseits beschreiben Expert*innen, dass marginalisierte Gruppen bereits erfolgreich in Prozesse eingebunden werden konnten, welche auf dem Masterplanes beruhen. Dazu führten sie in den Interviews konkrete Projekte an. Diese waren und sind wohl in jedem Fall mit einer vorhergehenden Sozialraumanalyse verknüpft, welche mittlerweile ein praktizierter Standard in der MA 21 sei. Durch dieses interne Vorgehen werden wohl projektspezifisch besonders zu berücksichtigende Akteur*innen und Akteursgruppen identifiziert und in der Konzeption der Kommunikationsstrategie berücksichtigt.

In Summe wird also deutlich, dass der Masterplan durchaus im Sinne der zweiten These ein Instrument mit selektiver Wirkung sein kann, wenn in der Praxis leidlich auf Grundlage dessen Formulierungen gehandelt wird und Kommunikationsstrategien konzipiert werden. Beispielhaft dafür scheinen öffentlichen Veranstaltungen im Rahmen des Erstellungsprozesses des Masterplanes selbst zu sein.

Wird hingegen von den Bestimmungen des Masterplanes abgewichen, indem über diese hinausgegangen wird, so scheint ein selektiver Beteiligungsprozess verminder- oder gar verhinderbar. Das Durchführen von Sozialraumanalysen zeigt, dass es in der Implementierungspraxis Ansätze gibt welche Exklusion durch projektspezifische Zielgruppen und eine dahingehend ausgerichtete Kommunikationsstrategie vermeiden können. Damit entspricht die über den Masterplan hinausgehende Beteiligungspraxis scheinbar der oben erwähnten Theorie: Gruppen gilt es gleichermaßen unter der Berücksichtigung ihrer individuellen Besonderheiten spezifisch einzubinden. Das Fehlen einer städtischen Definition von marginalisierten Gruppen im Planungskontext bleibt an dieser Stelle dezidiert festzuhalten.

Ad. These 3

>> Durch die Systematisierung vormals informeller Partizipation institutionalisiert der Masterplan die bereits vorhandene Verteilung von Macht in der partizipativen Stadtplanung in Wien und schreibt so selektive Partizipationsbedingungen für zukünftige Planungsprozesse fest, wenn auch nicht rechtsverbindlich. <<

Ausgehend von den Expert*inneninterviews scheint auf Seite der Fachöffentlichkeit sowie der politischen Ebene die Verbindlichkeit des Masterplanes klar. Er ist eine politisch getragene Selbstverpflichtung der MA 21. Eine Verordnung oder ein Gesetz ist er nicht, auch wenn er im Gemeinderat beschlossen wurde. Operativ und gegenwärtig kommt dem Masterplan somit trotzdem eine verbindliche Form zu, die im Wirkungsbereich der Magistratsabteilung 21 anzuwenden ist. Dies bestätigte der Stadtrechnungshof, bezugnehmend auf das Stadtentwicklungsprojekt Gallitzinstraße. Dadurch wird bewiesen, dass es auch für die Implementierung des Masterplanes nachfolgende Sanktionierungsmöglichkeiten gibt.

In diesem Sinn gilt also die beschriebene Verbindlichkeit auch für die Anwendung der Beteiligungsschleife sowie die Gültigkeit der Kriterien. Insbesondere Letzteres ist scheinbar auch magistratsinterner Konsens.

Bezogen auf die Zielgruppenformulierungen im Masterplan sowie deren Auslegung in der Anwendungspraxis wird aber auch deutlich, dass der Masterplan ein Mindestmaß festschreibt, welches mögliche weiterführende Handlungsspielräume nicht limitiert. Dieser erweiterte Spielraum bleibt jedoch ein individuell-projektspezifischer. Im Verlauf der Interviews wurde diesbezüglich auch deutlich, dass sich Bürger*innen auf Grundlage des Masterplanes nicht auf dessen Regelungen berufen können. Ein aktives Einfordern von Beteiligungs- und Entscheidungsprozessen bleibt hingegen nur über eine Petition auf Basis des Petitionsgesetzes möglich.

>157
163<

AMBIVALENZ DER

PERSPEKTIVE:

Fazit

**Zusammenfassung
&**

Theorie und Praxis: Die Begriffe sind Kernbestandteil dieser Arbeit und bilden die beiden Perspektiven der analytischen Auseinandersetzung mit dem Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung. Die Perspektiven beschreiben in diesem Zusammenhang Unterschiede und Ambivalenzen, aber auch Analogien. Um zu einem ganzheitlichen Fazit bezüglich der eingangs aufgestellten Thesen zu gelangen, wird in diesem Kapitel ein zusammenfassender Weg beschritten. Erkenntnisse aus theoriegeleiteter Analyse und praxisbezogenen Expert*inneninterviews werden so miteinander abgehandelt. Bereits an dieser Stelle kann zusammengefasst werden, dass das Spannungsfeld aus Beteiligungstheorie und -praxis ein ähnliches ist wie aus Masterplan und Implementierungspraxis. Die vielschichtigen Erkenntnisse dieser Arbeit können als Beitrag für zukünftige Modifikationen verstanden werden. Entsprechende Empfehlungen wird es im abschließenden Kapitel geben.

>> Partizipation bedeutet die Übertragung von (Entscheidungs-)Macht auf Bürger*innen in unterschiedlich starke Intensitätsstufen. Der Masterplan suggeriert durch einzelne Formulierungen einen hohen Grad der Machtdelegation, schreibt jedoch in Summe Gegenteiliges fest. << (These 1)

Die vorläufigen Schlussfolgerungen des Zwischenfazit (Seite 110) bestätigte bereits nach der theoriegestützten Analyse deutlich die formulierte erste These. Die umfängliche Einordnung in die Partizipationsleitern von Arnstein und Selle ergaben, dass im Masterplan in Summe Partizipation auf den Ebenen Information und Konsultation angesiedelt ist. Letztere blieb dabei noch nicht vollends geklärt, da unter Konsultation entsprechend der theoretischen Kontextualisierung „Anhören, Erörtern“ aber auch „gemeinsam Beraten & informell Entscheiden“ verstanden werden kann. Entscheidend ist diesbezüglich, ob durch den Masterplan eine verlässliche Regelung des Einbringens individueller Einwände in den Entscheidungsprozess etabliert wird – eine Unklarheit, welche erst im Rahmen der Interviews ausgeräumt werden konnte: So wurde seitens der befragten Fachexpert*innen aber auch der/ des politischen Akteur*in eingeräumt, dass es derzeit noch keine standardisierten Umgang mit Einwänden im Entscheidungsprozess sowie den darauf folgenden Rückmeldungen gibt. In Verschneidung der theoretischen und der beteiligungspraktischen Perspektive (Interviews) ist daher anzunehmen, dass die Ebenen „Information“ sowie „Anhören, Erörtern“ den Kern der auf den Masterplan fußenden Partizipationsstrategie für Wien bilden. Zu dieser gehört entsprechend der Analyse des Masterplanes eigentlich auch die nächsthöhere Ebene des „gemeinsamen Beratens & informellen Entscheidens“, doch dazu fehlt laut interviewten Expert*innen eine eindeutige Ausformulierung eines solchen standardisierten Vorgangs. In Folge gäbe es derzeit keine konstante Umsetzung der Ebene in der Beteiligungspraxis. Auch in Bezug auf die im Masterplan definierte kooperative Form der Partizipation (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 20) lässt sich im Kontext Arnsteins und Selles letztendlich keine derartige einheitliche Festschreibung im Masterplan ausmachen. Folglich ist dies auch in der Implementierungspraxis nicht wiederzufinden, so das Ergebnis der Interviews.

Unter Betrachtung des Praxisbuchs Partizipation (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2012), auf welches im Masterplan verwiesen wird, zeigt die Definition des Kooperationsbegriffs ein immenses Auslegungsspektrum von Partizipation. So scheint die praxisbezogene Bedeutung der Partizipationsebenen durchaus den Formulierungen im Masterplan zu entsprechen. In diesem Kontext wäre auch die Behauptung der Gegenteiligkeit der ersten These zurückzuweisen. Aufgrund der breiten Auslegungsmöglichkeiten bleibt jedoch ein hohes immanentes Potential für Abweichungen – in der subjektiven Interpretation des Masterplanes, wie auch in der projektspezifischen Anwendung des Dokumentes. Darüber hinaus weicht die Definition der Partizipationsebenen im Praxisbuch deutlich von Arnstein und Selle ab, welche das raumtheoretische Fundament dieser Arbeit bereitstellen. Auf dieser Basis und der damit verbundenen Möglichkeit einer stärkeren Ausdifferenzierung und eindeutigeren Begriffsbedeutung, ist die erste Thesen im Punkt der Gegenteiligkeit von Begriffsverwendung und anwendungsbezogener Begriffsbedeutung letzten Endes zu bestätigen.

Bedingt durch eine fehlende Standardisierung (Aufnahme von Einwänden in den Entscheidungsprozess) und begriffliche Klarheit, bleibt die Möglichkeit des tatsächlichen aktiven, wie auch indirekten, Mitentscheidens derzeit ein Ergebnis des jeweiligen projektspezifischen Partizipationsdesigns,

einer zufälligen intersubjektiv gleichen Begriffsauslegung sowie frühzeitig gesetzter informeller Möglichkeiten der Stellungnahme. Somit fließen Einwände derzeit auf Basis des Masterplanes nicht standardisiert in den Entscheidungsprozess ein, wie es einzelne Textpassagen vermuten lassen. Zumal anhand des Dokumentes nicht eindeutig auszumachen ist, auf welcher Partizipationsebene sowie zu welchem Zeitpunkt dies geschehen soll.

Die Relevanz einer diesbezüglich klar definierten Standardisierung wird besonders im Hinblick auf die Bauordnung für Wien deutlich, auf die sich der Masterplan in ergänzender Form bezieht. Wird ein frühzeitiger und verlässlicher – also standardisierter – Umgang nicht durch den Masterplan etabliert, so gilt einzig und allein die Bauordnung mit ihren Bestimmungen gemäß §2, Abs. 5, 6 und 7. (BO für Wien, LGBl. Nr. 71/2018). Dementsprechend liegen öffentliche Kundmachung bzw. Auflage von Bebauungs- bzw. Widmungsänderungen sowie Stellungnahmen in jedem Fall am Ende eines Prozesses. In Folge sind Änderungen aufgrund von Stellungnahmen nur sehr begrenzt bis gar nicht möglich – wie auch in den Interviews betont wurde. Dies gelte entsprechend der Interviews ebenso für die Möglichkeiten des Einbringens von Petitionen. Die daraus resultierende Notwendigkeit einer additiven Regelung zur Eröffnung echter und frühzeitiger partizipativer Möglichkeitsräume beinhaltet also auch die Erfordernis diese Möglichkeiten verständlich und klar mit allen rahmengebenden Bedingungen im Regelwerk zu formulieren, um ein einheitliches Verständnis des Instrumentes sowie eine nachvollziehbare Anwendung zu fördern. Exemplarisch bedeutet dies, dass ein Verweis auf die Möglichkeit Petitionen einzubringen sinnvoll erscheint. Diesbezüglich gilt es dann auch die Notwendigkeit des frühzeitigen Einbringens der Petition zu formulieren.

In Verknüpfung aller Analyseergebnisse werden auf Basis des Masterplans Formen der Beteiligung in der Praxis implementiert, welche unterhalb der suggerierten Ebene des Mitentscheidens liegen. Eine Machtdelegation im Sinne Arnsteins Bürger*innenmacht ist nicht vorgesehen. Die zugrundeliegende These, dass der Masterplan eine Delegation von Entscheidungsmacht beschreibt, letzten Endes aber gegenteiliges festschreibt, ist somit in Bezug auf die verwendete Partizipationstheorie (Selle und Arnstein) zu bestätigen. Auch die volle Ausschöpfung des Masterplanes in seiner Anwendung würde daran mit hoher Wahrscheinlichkeit nichts ändern. Die Möglichkeit einer Annäherung an diese Ebene, durch informelle konsultative Mitentscheidungsprozesse, scheint jedoch auf Grundlage des Dokumentes gegenwärtig bereits möglich. In der Praxis wird dies vereinzelt beschrieben, jedoch noch nicht standardisiert.

Im demokratietheoretischen Kontext wird die oben beschriebene Gegensätzlichkeit aus Begriffsverwendung letztendlicher Festschreibung gleichermaßen ersichtlich. Die theoretische Perspektive als auch die praxisbezogene Sichtweise zeigen, dass die Prozesssteuerung beim Politisch-Administrativen-Systems (PAS) liegt. Allen voran die vorgegebenen Kriterien lassen erkennen, dass bürgerliche Bedürfnisse und durch den Masterplan vorformulierte Partizipationsmöglichkeiten durchaus auseinander liegen können. Ganz besonders deutlich wird dies unter Berücksichtigung der Prüfung des Projekts Gallitzinstraße durch den Stadtrechnungshof. Auch aus Perspektive der befragten Personen der organisierten Öffentlichkeit wird diese Lücke ersichtlich.

Zwar zeigt die Verknüpfung aus theoriegestützter Analyse und Expert*innenwissen, dass mittels Petition zwar Beteiligungsprozesse durch Bürger*innen initiiert werden können, die Tragweite dieser emanzipatorischen Momente aber letzten Endes von der politischen Unterstützung abhängig ist. Gleiches scheint, gemäß dem Erkenntnisgewinn aus den Interviews, auch für die Beteiligungsform und -intensität zu gelten. Zudem handelt es sich hierbei um einen Möglichkeitsraum, der nicht durch den Masterplan eröffnet wird, sondern auf dem Petitionsgesetz beruht (Petitionsgesetz, LGBl. Nr. 38/2019). In Summe scheint Beteiligung in Wien also immer - im Rahmen des Masterplanes, als auch abseits dieses Instrumentes – vom politischen Willen oder, wie es auch in den Interviews hieß, von der jeweiligen politischen Partizipationskultur in dem betreffenden Bezirk bzw. dem entsprechenden Ressort, abhängig zu sein. **Der Masterplan sowie die Partizipationskultur in Wien sind auf Grundlage der in dieser Arbeit erworbenen Erkenntnisse somit deutlich auf Ebene der liberalen Demokratie einzuordnen. Eine geregelte Machtdelegation findet in beiden Fällen nicht statt.** Diese resümierende Einordnung ist formulierbar, weil die Prozessinhalte nur zum Teil zur

Disposition stehen und es keinen gesamtgesellschaftlichen Aushandlungsprozess zur Werte-Basis sowie zum Entscheidungs- bzw. Konsensprozess selbst gibt. Diese unerfüllte Bedingung stellt jedoch die Grundlage der nächsthöheren Stufe, der emanzipatorischen Demokratie, dar. Diesbezüglich ist auch auf die im Theorieteil herangezogene Literatur von Roy sowie Calogero und Schütte zu verweisen, welche Informalität als Ausdruck einer staatlichen Ordnung beschreiben (siehe Seite 69). Deutlich wird dies vor allem in der Rekonstruktion des Erstellungsprozesses. Die dort beteiligten Gruppen sind einem fachlichen Kontext oder auch einem organisiertem Hintergrund zuzuordnen. Dieser fokussierte Personenkreis konnte wohl auch durch öffentliche Veranstaltungen nicht maßgeblich erweitert werden. Die Erstellung des Masterplanes und die damit festgelegte präjudizierende Werte-Basis für zukünftige informelle partizipative Prozesse fußt somit auf einem vordefinierten Rahmen ausgewählter artikulationsstarker Akteur*innen. Informelle Prozesse, die durch den Masterplan systematisiert werden, unterliegen also einer staatlichen Ordnung. Aus dieser entstehungshistorischen Perspektive ist daher ebenfalls zu bestätigen, dass eine Machtdelegation im Rahmen des Masterplanes nicht stattfindet und das Dokument selbst Ausdruck des etablierten Machtgefüges ist.

Im theoriebasierten Zwischenfazit wurden bereits Arnsteins Gruppierung der einzelnen Intensitätsstufen der Partizipation (Non-Partizipation, Alibipolitik und Bürger*innenmacht) thematisiert. Information und Konsultation sind in ihrem Modell unter Alibipolitik subsumiert. Die anfängliche theoretische Auseinandersetzung ließ dem Begriff noch nicht die Bedeutung zukommen, die im Rahmen der Interviews deutlich wurde: Die Gruppe der organisierten Öffentlichkeit kritisiert, dass das Beteiligungsangebot im Kontext des Masterplanes unverbindlich und von Seiten des Politisch-Administrativen-Systems willkürlich auslegbar sei. Demgegenüber stehen die Einschätzungen der anderen interviewten Gruppen: Unter den befragten Vertreter*innen, sowohl im politischem als auch im Verwaltungskontext, herrscht ein Bestreben Beteiligung zu institutionalisieren und zukünftig weiter in Richtung Mitbestimmung zu intensivieren. Dabei sehen sie den gegenwärtigen Stand der Implementierung sogar durchaus (selbst-)kritisch und den Masterplan als bindend. In Summe kann also der Masterplan mit seiner Festschreibung perspektivische Ambivalenzen der Auslegung nicht vermeiden, bzw. diese ausräumen. Die oben beschriebene Notwendigkeit der klaren und transparenten Formulierung ist daher erneut zu unterstreichen. Arnsteins Überbegriff der Alibipolitik scheint im Kontext der Beteiligungspraxis also keine allgemein gültige Einordnung zu sein, da diese ansonsten die Bestrebungen Partizipationsmöglichkeiten kontinuierlich zu erweitern unberücksichtigt lassen würde. Der Alibibegriff erscheint hier somit ungerechtfertigt. Zumal ein Kulturwandel auch im Partizipationskontext Zeit benötigt.

Die Begrifflichkeit eröffnet aber das aufgezeigte Spannungsfeld und unterstreicht die Verantwortung, welche mit der Konzeption von Partizipationsprozessen verbunden ist.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass die befragten Personen über alle Gruppen hinweg (bis auf eine personenbezogene Ausnahme) eine ähnliche persönliche Definition des Partizipationsbegriffs haben. So liegt die Gegensätzlichkeit weniger in den individuellen Positionen als vielmehr im Bereich des Masterplanes mit seinen Formulierungen und Implementierungsbestimmungen. Die teils misstrauende Einordnung des Dokumentes sowie der dadurch ausgelösten Implementierungskepsis durch die interviewten Personen der organisierten Öffentlichkeit zeigt, wie begründet der Einbezug des Postdemokratiebegriffs in der Auseinandersetzung mit einem solchen Instrument ist. Auch, wenn ein Zustand ähnlich der Postdemokratie nicht begründet beschrieben werden kann, so mahnt dieser doch vor einer gesellschaftlichen Spaltung. Die planerische Verantwortung liegt somit auch in der ständigen Berücksichtigung des Raumbegriffs mit seiner Gleichzeitigkeit sowie der Überlagerung von individuellen Räumen und Prozessen. Damit ist das notwendige Bewusstsein für ein vielschichtiges Feld an Akteur*innen und ihrer Lebensrealitäten verbunden, welche es im Sinne des Gemeinwohls zu berücksichtigen gilt.

In Verknüpfung von theoriebasierter und praxisfundierter Perspektive kommt die in diesem Kapitel eingangs formulierte Ambivalenz von Theorie und Praxis in der abschließenden Zusammenfassung

der zweiten These vollends zur Geltung. Gerade das oben benannte Gemeinwohl muss hier im Hinblick auf eine mögliche Selektivität des Dokumentes noch einmal aufgegriffen werden. Bereits auf Grundlage der theoriebasierten raum- und stadtgesellschaftlichen Auseinandersetzung wird deutlich, dass es dazu den Einbezug vieler unterschiedlicher Gruppen braucht, um die pluralistische Stadtbevölkerung und ihre divergierenden Lebenswirklichkeiten in Entwicklungsprozessen abzubilden. Diesbezüglich wurde der Masterplan entsprechend seiner Zielgruppen beleuchtet. Vor dem Hintergrund des theoriegestützten Erkenntnisgewinns scheint es daher notwendig, die in den Interviews divergierende Meinung zur Zielgruppenformulierung sowie die damit verbundene kollektive Unklarheit, ob marginalisierte Gruppen in dieser enthalten sind, aufzulösen. Festzuhalten bleibt vielmehr die deutliche Wahrnehmung der Interviewpartner*innen, dass im Zuge des Erstellungsprozesses des Masterplans keine neuen Gruppen zur Teilnahme an öffentlichen Veranstaltungen bewegt werden konnten und auch marginalisierte Gruppen nicht erreicht worden sind. Letzten Endes ist daher zu Resümieren, dass ein offene und niederschwellige Strategie, wie sie auch im Masterplan formuliert ist, marginalisierte Gruppen nicht erreicht, da diese eine spezielle und individuelle Informations-, Kommunikations- und Beteiligungsmethodik erfordern.

Die in den Interviews erläuterten individuellen Wahrnehmungen bestätigen hier die theoriebasierten Aussagen: Allgemeine Einladungen bzw. Aussendungen erreichen zwar potentiell alle, binden jedoch vornehmlich immer dieselben artikulationsstarken Gruppen ein. Dies ist an dieser Stelle daher auch auf die formulierten Zielgruppen im Masterplan übertragbar. Im Rahmen des Instrumentes und der damit verbundenen Definition der räumlichen Betroffenheit – dem Umkreis bis zu 500 Meter um das Projektgebiet – werden alle Haushalte postalisch über das Vorhaben informiert. Somit ist zwischen Erreichen (Ebene der Information) und Beteiligen (Mindestebene ist „Anhören, Erörtern“) zu unterscheiden. In diesem Punkt ist dem Masterplan also eine Selektivität zuzuschreiben, solange Information allein nicht als Partizipation begriffen wird. Außerhalb des Umkreises endet die räumliche Betroffenheit entsprechend dem Masterplan: Menschen, die weiter als 500 Meter vom Projektgebiet entfernt wohnen, müssen sich also aktiv um Informationen sowie eine Teilnahme am Verfahren bzw. Anhörung bemühen. Eine Hausnummer oder eine andere Straßenseite kann in diesem Fall also ein Überschreiten des definierten Partizipationsradius bedeuten, so dass Mensch nicht als betroffen gilt. Selektivität ist daher auch in diesem Fall nicht zu negieren. Eine standardisierte Definition des mit Information zu bestückenden Raumes ist jedoch ein nachvollziehbarer, wichtiger und grundlegender Ansatz. Dieser forciert die Niederschwelligkeit sowie die Zugänglichkeit für alle Gruppen, wirkt letztendlich jedoch, wird er alleine angewendet, ebenfalls selektiv, da schwer zu erreichende Gruppen in dieser allgemeinen Strategie nicht abgebildet sind.

>> Der „Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung“ ist ein Zieldokument, welches durch eine eng gefasste Zielgruppendefinition Partizipationsmöglichkeiten in einem sozial selektiven Rahmen regelt. << (These 2)

Gegenteilig verhält es sich scheinbar in der Implementierungspraxis: Verwaltungsintern (im Wirkungsbereich der MA 21) wird in jedem Fall eine projektgebietspezifische Sozialraumanalyse durchgeführt, um besonders zu berücksichtigende und zu beteiligende Gruppen zu identifizieren und Partizipationsradien bzw. die räumliche Betroffenheit, wenn nötig, auszudehnen. Damit ist das Verwaltungshandeln der instrumentellen Festschreibung durch den Masterplan bereits voraus und im Kontext des Beteiligungsparadoxon entsprechend problemorientiert. Die potentiell selektive Wirkung des Masterplanes wird also durch das gegenwärtige, über den Masterplan hinausgehende, Agieren der MA 21 womöglich überwunden. In jedem Fall scheint das Verwaltungshandeln im Sinne des Gemeinwohls bemüht die Niederschwelligkeit zu wahren und dabei möglichst viele verschiedene Personengruppen individuell miteinzubeziehen. Für die zweite These, der selektiven Wirkung des Masterplanes, bedeutet dies in Summe eine relativierende Bestätigung: **Der Masterplan regelt, bedingt durch die in ihm formulierten Zielgruppen, einen selektiven Rahmen der Beteiligung. Im Gegensatz zur These scheint diese Regelung jedoch einem individuellen und projektspezifischen Mehr an Ausdifferenzierung und gruppenspezifischer Berücksichtigung in der Anwendungspraxis nicht im Weg zu stehen. Zumindest wird dies im Masterplan nicht verregelt. Letztendlich sind trotz selektiver Formulierungen im Masterplan integrative Kommunikations- und Beteiligungsstrategien**

in der Praxis anwendbar.

Die mit der Verbindlichkeit des Dokumentes befasste dritte These wurde erst durch die Interviews in aller Deutlichkeit beantwortet. Durch Einblicke in die interne Handlungspraxis der Magistratsabteilung 21 wird deutlich, dass der erwähnte hohe Verbindlichkeitsgrad vor allem auf das eigene Tätigkeitsfeld zutrifft: Der Masterplan ist in erster Linie eine Selbstverpflichtung, die durch den Gemeinderat beschlossen wurde. Entwicklungsprozesse werden somit auch politisch getragen, zumindest bis zur nächsten Gemeinderatswahl. Welcher Verbindlichkeitsgrad dem Masterplan und seinen Regelungen zuzusprechen ist, zeigt der Stadtrechnungshof, der dem Dokument einen gesetzhaften Charakter attestiert. Dabei stehen besonders die Beteiligungsschleife sowie die Kriterien, wann Beteiligung durchzuführen ist, im Fokus. Letztere werden auch von Seiten der Interviewten – die Befragten der organisierten Öffentlichkeit ausgenommen – als unverrückbare Festschreibung wahrgenommen.

Deutlich wurde in diesem Kontext aber auch die partiell begrenzte Verbindlichkeit des Masterplanes: So können Bauträger unterhalb der Kriterien selbstständig Partizipationsprozesse initiieren, z.B. wenn das Projekt weniger als 300 Wohneinheiten vorsieht und außerhalb einer Kernzone des Weltkulturerbe auf bestehendem Bauland realisiert werden soll. Weiters liegen auch andere städtebauliche Projekte, wie z.B. die Umgestaltung von Straßenzügen oder Parks außerhalb des Wirkungsbereiches des Dokumentes. Die oben genannte Gültigkeit des Regelwerkes bezieht sich somit unmittelbar auf den Wirkungsbereich der MA 21. Das wird insbesondere aus der Perspektive der Anwendung deutlich. Damit ist auch die im Entstehungsprozess thematisierte, auf die MA 21 eingeschränkte Anwendung des Masterplanes, bedingt durch Magistratsgrenzen und Ressorts, verknüpft. Besonders ersichtlich wird dies im Masterplan selbst, in dem die Bauphase als Teil des partizipativen Entwicklungsprozesses abgebildet ist, aber dieser mit seinen Partizipationsbestimmungen in die Bauphase nicht mehr wirkt. Bezogen auf die formulierten Kriterien wird der hohe Grad der Verbindlichkeit somit in der gesamtstädtischen (magistratsübergreifenden) Partizipationsperspektive relativiert.

Weitaus weniger bindend ist die Zielgruppendefinition: Im Hinblick auf die Beteiligungspraxis im Handlungsfeld der MA 21 spielt der Richtwert des Partizipationsradius (500 Meter) vorwiegend eine orientierende Rolle, da dieser in der praktischen Umsetzung mitunter erweitert wird und vor allem als Grundlage für die postalische Information dient. Bedingt durch die stete Anwendung einer Sozialraumanalyse zur Identifikation von einzubeziehenden Akteur*innen(-gruppen) in der Praxis, ist die Vorgabe des Masterplanes somit als rahmgebendes, jedoch weniger relevantes Mindestmaß zu verstehen. Die MA 21 ist daher in ihrem praktischen Handeln dem Regelwerk offenbar bereits voraus.

Hinsichtlich der vorgegebenen Methoden, kann ähnliches resümiert werden: Der Masterplan schreibt dahingehend vor allem ein Mindestmaß an anzuwendenden Methoden fest. In der Praxis orientieren sich die Akteur*innen der MA 21, entsprechend der geführten Interviews, bei der Methodenwahl an den Ergebnissen der projektspezifischen Sozialraumanalysen und weniger am beschriebenen methodischen Minimum im Masterplan.

Für Bürger*innen gilt die genannte Verbindlichkeit trotz Gesetzes ähnlichen Charakters nicht. Zwar bewegen sie sich im Anwendungsbereich des Masterplanes, jedoch können sie sich nicht auf das Dokument berufen, wie es beispielsweise im Rahmen der Bauordnung möglich ist. Aus dieser Perspektive gilt somit eine Verbindlichkeit ohne Rechtsanspruch.

>> Durch die Systematisierung vormals informeller Partizipation institutionalisiert der Masterplan die bereits vorhandene Verteilung von Macht in der partizipativen Stadtplanung in Wien und schreibt so selektive Partizipationsbedingungen für zukünftige Planungsprozesse fest, wenn auch nicht rechtsverbindlich. << (These 3)

In Summe muss das Resümee zur dritten These differenzierend formuliert werden: **Beim Masterplan handelt es sich in Summe sehr wohl um ein verbindliches Instrument, welchem im Wirkungsfeld**

der MA 21 eine gesetzesähnliche Verbindlichkeit zukommt. Machtstrukturen werden, gerade im Hinblick auf die formulierten Kriterien, institutionalisiert. Dahingehend ist also ein bestätigendes Fazit zu ziehen. Bezüglich seiner selektiven Zielgruppenformulierung sowie der beschriebenen Methodik im Masterplan bedeutet die Systematisierung jedoch keine Festschreibung selektiver Partizipationsbedingungen. Die aufgestellte These muss in diesem Punkt relativiert werden. Denn auch wenn der Masterplan selektive Partizipation - insbesondere hinsichtlich formulierter Zielgruppen - beschreibt, so können diese in der Anwendungspraxis durch eine variable Auslegung des offenen Handlungsrahmens überwunden werden, z.B. mittels Sozialraumanalyse und zielgruppenspezifischer Kommunikation.

Was bleibt also nachdem die Thesen bestätigt bzw. entkräftet wurden?

Rückblickend ist noch einmal auf das im einleitenden Kapitel und Hummels Zitat zurückzukommen:

„Institutionelle Spielregeln stabilisieren den Alltag und üben eine Doppelfunktion aus, weil sie Durchsetzungsfähigkeit sichern und erwartbare Normen und Regeln schaffen, genauso aber Veränderungen blockieren, Spielräume verengen und Wechsel behindern können.“ (Hummel 2015, S. 25)

Es ist noch einmal auf die Einleitung und das damit einhergehende Zitat von Hummel zurückzukommen, denn die Systematisierung von Beteiligung nimmt im Masterplan selbst einen hohen Stellenwert ein. Besonders im Kontext seiner Verbindlichkeit gilt es dieses Zitat letztmalig zu beleuchten und letztendlich auch in Bezug auf den Masterplan zu erwidern.

Mit dem Beschluss des Masterplanes setzten die politischen Akteur*innen im Gemeinderat ein neues Instrument in Kraft, welches Beteiligung nicht erstmalig, jedoch in einer neuen Art und Weise regelt. Partizipative Prozesse wurden in ihrem Ablauf Großteils systematisiert. In Bezug auf die Arbeit der Verwaltung (MA 21) scheint der Masterplan die Alltagspraxis zu stabilisieren: Es gibt einheitliche Standards und nachvollziehbare Handlungen sowie ein sich fortlaufend angleichendes magistratsübergreifendes Verständnis über die Ausgestaltung partizipativer Prozesse. Die eingangs vermuteten verhinderten Spielräume scheinen in Bezug auf die Möglichkeit für Bürger*innen partizipative Prozesse, unabhängig von den Kriterien, einfordern zu können, bestätigbar zu sein. Jedoch wurde durch den Beschluss des Masterplanes ein viel größerer Spielraum eröffnet, den es zukünftig zu nutzen gilt:

Der Masterplan ist, wenn politisch gewollt, nicht nur Regelwerk sondern auch streitbare Basis, auf derer Grundlage Diskussions- und Entwicklungsräume erschlossen werden können. Dieses Fundament beinhaltet eine Vielzahl von weiter zu verfolgenden Zielen: Information der Bürger*innen über Planungsabläufe und Beteiligungsmöglichkeiten, verwaltungsinterner Leitfaden zur Konzeption und Abhandlung von Partizipationsprozessen und Festschreibung von einzuhaltenden Grundregeln. Auch wenn sich laut Christmann (2016) die gemeinsame Raumrekonstruktion, bedingt durch die Akteur*innengruppen verschiedenster Funktionsbereiche (Politik, Verwaltung, Planung, Wirtschaft sowie Zivilgesellschaft) als schwierig gestaltet, so scheint es doch fehlerhaft sich einem solchen Prozess zu verschließen. Wird die Eigendefinition des sich weiterentwickelnden Instrumentes (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 78) weiter getragen, dann können in Zukunft nicht nur genannte Defizite ausgeräumt werden. Vielmehr bietet der Masterplan als erstes Regelwerk seiner Art letztendlich die Basis, um Partizipation zukünftig zu intensivieren und in einer einheitlicheren (bezirks- und magistratsübergreifenden) sowie allgemein verständlicheren Definition weiter zu entwickeln. Der Masterplan ist daher in Summe als Teil eines potenziellen Entwicklungsprozesses zu begreifen, der den Umbruch der städtischen Partizipationskultur unterstützt. Im Hinblick auf sein Selbstverständnis sowie der möglichen Transformation der Partizipationskultur gilt es daher im nächsten Kapitel einen Ausblick zu werfen und die Entwicklungsempfehlungen für eine mögliche zukünftige kurz- wie auch langfristige Modifikation des Masterplanes darzulegen.



AUSBLICK & ENTWICKLUNGS- EMPFEHLUNGEN

>165 | ENTWICKLUNGSEMPFEHLUNGEN DER
BEFRAGTEN EXPERT*INNEN

173< | EIGENE
ENTWICKLUNGSEMPFEHLUNGEN



Über den thesenbezogenen Erkenntnisgewinn hinaus widmet sich diese Arbeit abschließend dem Entwicklungspotential des Masterplanes. Wie im vorhergehenden Kapitel bereits erwähnt, ist die Weiterentwicklung des Dokumentes Teil seiner Selbstdefinition. Unter der Voraussetzung des politischen Willens scheint das Spektrum an potentiellen Modifikationsmöglichkeiten enorm. In diesem Sinn ist vorerst unerheblich, ob die dargelegten Möglichkeiten mit einer kurz- oder langfristigen Perspektive verbunden sind.

Neben den Analyseerkenntnissen und den resultierenden möglichen Entwicklungsempfehlungen, gab es auch eine Vielzahl an Ideen bzw. Forderungen, die seitens der interviewten Personen formuliert wurden. Diese werden zunächst aufgelistet, um dezidiert das Eigenpotential der befragten Akteur*innen zu unterstreichen. Die Vorschläge beziehen sich dabei nicht nur auf den Masterplan selbst, sondern auch auf die gesamtstädtische Perspektive der Partizipation.

Entwicklungsempfehlungen der befragten Expert*innen

Aus der Gruppe der mit der Erstellung des Masterplans befassten Personen wurden folgende Anregungen zur Weiterentwicklung eingebracht:

- Leitliniencharakter stärken:

Entsprechend einer befragten Person gilt es sprachlich stärker zu untermauern, dass es sich bei dem Dokument um eine Leitlinie handelt, welche dann projektspezifisch zielführend angewendet wird. Von Formulierungen, die eine unmittelbare Verbindlichkeit suggerieren, wie z.B. „müssen“ oder „sollte“ ist daher zukünftig abzusehen.

- Strategie zur Einbindung zukünftiger Bewohner*innen:

Im Kontext dieser Gruppe an Befragten gab es bei mehreren Personen die Anmerkung, dass es nicht möglich sei, die Zielgruppe der zukünftigen Bewohner*innen zu identifizieren und zu erreichen. Eine Entwicklung einer diesbezüglichen Strategie scheint somit notwendig.

- Überarbeiten der Beteiligungsschleife:

Laut Interviewteilnehmer*innen bedarf es einer Überarbeitung der Organisation der Beteiligungsschleife. Dies gelte insbesondere für den Teil des Rückmeldens. Eine dahingehend stärker ausformulierte Leitlinie würde helfen standardisiert mit Einwänden umzugehen und dem anschließenden Vorgang des Rückmeldens zu etablieren.

- Onlinebeteiligung:

Der Masterplan sollte sich in seiner nächsten Form auch dem Thema Onlinebeteiligung widmen und ein festes Angebot definieren und etablieren. Ganz besonders gilt dies für die Möglichkeit einer aktiven Teilhabe. Die Intention dieses Vorschlags beruht auf der Annahme, dass damit mehr und vor allem auch andere Personen(-gruppen), insbesondere junge Menschen, erreicht werden können. In diesem Sinn seien auch soziale Medien zu berücksichtigen.

- Erweiterter Wirkungsbereich:

Der Wirkungsbereich des Masterplans sollte zukünftig auch andere Planungsbereiche miteinbeziehen. Eine magistratsübergreifende verbindliche und einheitliche Regelung sowie Kommunikation sei wünschenswert. Bisherige Ansätze des Masterplanes, die teilweise schon von anderen Magistraten angewendet werden, gilt es somit übergreifend standardisiert zu etablieren. Im unmittelbaren Bezug zum Masterplan bedeute dies bspw. die Beteiligungsschleife, wie angedacht, bis in die Bauphase hineinzuführen und

somit Bürger*innen eine Beteiligung bis zur Vollendung eines Projekts durchgängig zu ermöglichen. Dies beinhaltet auch eine einheitliche Regelung und Darstellung von Beteiligungszeitpunkten.

- Qualitätssichernder Beirat:

Im Rahmen der Interviews wurde auch ein qualitätssichernder Beirat vorgeschlagen, wie es ihn bspw. bei kooperativen Verfahren bereits gibt. In diesem Gremium sollten dann auch Repräsentant*innen der Nachbarschaft vertreten sein. Die dadurch gewonnene Kontinuität würde auch die Möglichkeit eröffnen Bruchstellen zwischen Zuständigkeiten zu überwinden. In diesem Kontext scheint es, also ob auch alle relevanten Vertreter*innen der involvierten Magistrate dauerhaft in diesem Beirat vertreten sein sollten. Auch wurde in diesem Zusammenhang angemerkt, dass sich hier eine bezirksspezifische Ausgestaltung anbieten würde.

- Einbezug der Bezirke:

Ein weiteres Augenmerk galt in den Interviews der Funktion der Bezirke, welche in Zukunft früher und stärker in partizipative Entwicklungsprozesse miteingebunden werden sollten. Da die Bezirke einen erheblichen Anteil an der Umsetzung von Prozessen haben, sind diese auch verstärkt in die Weiterentwicklung städtischer Regelwerke einzubeziehen.

Auch seitens der befragten Person, welche nicht am Erstellungsprozess teilnahm, jedoch mit partizipativer Planung fachlich vertraut ist, gibt es konkrete Vorschläge zur Weiterentwicklung:

- Intensivierung der Anwendungspraxis:

Auch diese Person ist der Meinung, dass die Vorgang des „Rückmeldens“ noch stärker in der Beteiligungspraxis angewendet gehört. Damit verbunden sei eine intensivere Prozessdokumentation.

- Magistratsübergreifende Stelle für Partizipation:

Ein ressortübergreifende Stelle bzw. Plattform sollte zukünftig Beteiligung und Kommunikation ganzheitlich gestalten und entsprechende Prozesse betreuen.

- Implementierungsstrategie statt einer Standardisierung von Methoden:

Weiters schlägt die Person vor, dass zukünftig anzuwendende Methoden weniger definiert werden sollten. Vielmehr sollte das Augenmerk einer Implementierungsstrategie liegen. Diese würde das Verwaltungshandeln unterstützen und bei der projekt- und zielgruppenspezifischen Wahl von Methoden sowie die Anwendung von Instrumenten helfen.

Aus politischer Perspektive wird folgendes Entwicklungspotenzial formuliert:

- Kultureller Wandel:

Partizipation in Wien sei vor allem von der politischen Kultur des jeweiligen Bezirkes abhängig. Diesbezüglich ortet der/die Befragte die Notwendigkeit einer Änderung der Beteiligungskultur. Dies betrifft wohl auch die Anwendung kooperativer Verfahren sowie den standardisierten und somit für Bürger*innen verlässlichen Einbezug von Inputs in den Entscheidungsprozess. Die Umsetzbarkeit eines solchen Wandels scheint entsprechend der befragten Person bereits möglich, denn „die Verwaltung könne das bereits“.

- Transparenz und Kommunikation:

Neben der notwendigen Transformation der Partizipationskultur erscheint der interviewten Person die Notwendigkeit gegeben, dass auf politischer Ebene transparenter und kommunikativer gehandelt wird. Dies gelte insbesondere für die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen.

Auch seitens der befragten Personen aus der organisierten Öffentlichkeit gibt es konkrete Änderungsvorschläge bzw. Forderungen:

- Objektivierbares Regelwerk:

In erster Linie müssten die Regelungen des Masterplanes objektivierbar sein. Damit meinen die Befragten, dass es einen nachvollziehbaren Rahmen geben müsse, der Partizipation und darauf basierende Entscheidungsprozesse regelt. Über diese Forderung hinaus wurde kritisiert, dass der aktuelle Masterplan in seiner Anwendung willkürlich auslegbar sei. Das bedeute, dass Bürger*innen sich derzeit nicht auf einen verbindlichen Prozessablauf sowie Einbezug berufen könnten.

- Beteiligungsmethodik:

Auch im Hinblick auf die Beteiligungsmethodik gibt es dezidierte Veränderungswünsche. So seien die derzeit angewendeten kleinen Gesprächsrunden nicht transparent. Kritik sollte daher eher im großen Plenum und öffentlich geäußert werden.

Eigene Entwicklungsempfehlungen

Unter der Gesamtschau der Interviews sowie der theoriegestützten Analyse des Masterplanes konnten folgende Entwicklungsperspektiven identifiziert und erarbeitet werden. Einige der Vorschläge, welche bereits durch die Befragten geäußert wurden, werden somit weiter gedacht. Zunächst werden konkrete Möglichkeiten einer Weiterentwicklung des Masterplanes skizziert, bevor der Blick auf Partizipation abseits des Masterplanes gerichtet wird.

- Abgrenzung bzw. Bezugnahme zu anderen relevanten Instrumenten:

Im Kontext anderer Leitfäden und Instrumente der Stadt Wien (siehe Kapitel „Partizipative Planung in Wien“, Seite 73 ff.) zeigen sich nicht nur Differenzen sondern in Summe viele Ausführungen, Empfehlungen und Handlungsanleitungen. Die Vielzahl der unterschiedlichen Werke erschwert das Verständnis. So wirft beispielsweise der Masterplan Fragen auf, die andere Werke bereits beantworten. Andersherum wirft der Masterplan Perspektiven auf, die in anderen Werken nicht enthalten sind. Da nur vereinzelt und meist unspezifisch auf andere städtische Planungsinstrumente verwiesen wird, ist es in der Gesamtzahl der Publikationen für außenstehende schwer relevante und gültige Informationen individuell herauszuziehen. Im Umkehrschluss resultiert daraus das Potential eines umfassenden einheitlichen Standardwerkes bzw. einer Publikationsreihe, welche(s) für alle planerischen Prozesse in Wien leitende Grundlage werden könnte.

In diesem Sinn wird zunächst empfohlen die relevanten Werke gesammelt und in einer klaren Hierarchie, bzw. in Bezugnahme zueinander, bereitzustellen.

- Funktionen des Masterplanes deutlicher ausdifferenzieren:

Der Masterplan verfolgt eine Vielzahl an Zielen. Das breite Spektrum lässt jedoch den Eindruck entstehen, dass diverse (politische) Positionen und Erwartungshaltungen in einem Dokument vereint werden sollten. Daraus resultiert ein Umfang, der es erschwert die Funktion des Masterplanes sowie seinen regelnden Inhalt nachzuvollziehen.

Eine klarere Gliederung des Inhaltes ist daher wünschenswert: Teil eins **(1)** beinhaltet den Gedanken des magistratsinternen Leitfadens, der transparent und zugänglich für Bürger*innen das Verwaltungshandeln erläutert. Teil zwei **(2)** bietet Bürger*innen Kontextinformationen rund um Partizipation, Planung und die damit verbundenen Instrumente, Rahmenbedingungen und möglichen Methoden.

Abläufe und Partizipationskriterien, welche verbindliche (minimal) Standards darstellen, sollten darüber hinaus in einem formellen Rahmen verankert werden **(3)**.

Ad 1. Der Masterplan als deutlich formulierter Leitfaden:

Die Formulierungen im Masterplan sollten stärker verdeutlichen, dass es sich bei dem Dokument um einen magistratsinternen Leitfaden handelt. In diesem Sinn scheint vor allem eine entsprechende Kommunikation über das systematische Verwaltungshandeln und der damit verbundenen projektspezifischen Prozesskonzeption von partizipativen Verfahren empfehlenswert. Dies sollte in einem entsprechenden Unterkapitel in „Über den Masterplan“ dezidiert beschrieben werden.

Die projektspezifische Anwendung des Masterplanes könnte durch beigefügte Checklisten unterstützt werden. Diese würde auch Handlungs- und Entscheidungspfade standardisieren und die projektspezifische und zielfokussierende Auslegung in den Vordergrund stellen. Handlungs- und Entscheidungsprozesse würden darüber hinaus für außenstehende Personen nachvollziehbarer werden. Exemplarische Beispiele zum Anknüpfen stellen die Publikationen „Grundlagen kooperativer Planungsverfahren“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2015, S. 27 ff.) sowie „Praxisleitfaden zu den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung“ (Arbter 2011, S. 11) dar.

Ad 2. Information für Bürger*innen:

Hintergrundinformationen für Bürger*innen, sowie relevante Partizipationstools (Vorhabenliste, Servicestelle, Onlineplattform, Petitionsplattform, etc.) sollten in einem deutlich abgegrenzten Kapitel zur Verfügung gestellt werden. Alternativ kann auf gültige Formulierungen aus anderen Instrumenten verwiesen werden. Letztendlich sollten jedoch alle relevanten Informationen möglichst gesammelt zur Verfügung stehen, um die Zugänglichkeit zu vereinfachen. Dies beinhaltet auch die Kommunikation von Möglichkeiten der Intervention für Bürger*innen, z.B. mittels Petition oder Stellungnahme.

Ad 3. Verbindliche Regelungen in der Bauordnung verankern:

Einzuhaltende Grundregeln, welche explizit verbindlich sind, also nicht projektspezifisch auslegbar, sollten in der Bauordnung festgeschrieben werden. Die Trennung von Regelwerk und Leitfaden fördert die Nachvollziehbarkeit von Handlungen und Entscheidungen. Beispielhaft erscheinen in diesem Sinn insbesondere die Kriterien, welche festlegen, wann zu beteiligen ist bzw. wann geprüft werden muss, ob zu beteiligen ist. Alles im Masterplan Verbleibende ist somit unter dem Charakter eines Leitfadens deutlich lesbar.

- Neue Zielgruppendefinition:

Die Zielgruppen sollten projekt- und ortsspezifisch gewählt werden. Somit sollte auf eine explizite Zielgruppendefinition, wie sie im aktuellen Masterplan zu finden ist, verzichtet werden. Stattdessen ist eine auf Sensibilisierung ausgerichtete Formulierung zu empfehlen, welche die Vielzahl potentiell relevanter Gruppen in den Vordergrund stellt und auf diese mit ihren individuellen Bedürfnissen aufmerksam macht. In diesem Sinn könnte der Masterplan als übergeordnetes Beteiligungsziel für die zielgruppenspezifische Prozess- und Kommunikationskonzeption folgendes formulieren: „Im Beteiligungsverfahren ist der Masterplan rahmengebend, die Zielgruppen sollten projektspezifisch so gewählt, adressiert und eingebunden werden, dass die Beteiligungsmöglichkeiten für alle Personen(-gruppen) unter der Berücksichtigung ihrer individuellen Unterschiedlichkeit gleich sind“.

Die bereits in der Verwaltung verwendete Sozialraumanalyse zur Identifikation von zu beteiligenden Gruppen sollte im weiterentwickelten Masterplan festgeschrieben und standardisiert werden. Eine Checkliste, wie oben bereits beschrieben, scheint auch in diesem Kontext empfehlenswert.

Um die Wirksamkeit von Beteiligungs- bzw. Kommunikationsstrategien messbar und damit vergleichbar bewerten zu können ist eine genaue Ausformulierung/ Definition der „Sozialen Reichweite“ im Masterplan notwendig. Zusätzlich kann eine solche Definition auch als Mindeststandard verstanden werden. Diesbezüglich ist folgender Formulierungsvorschlag zu machen: „Beteiligungs- und Kommunikationsstrategien sind unter dem Aspekt der möglichst großen sozialen Reichweite zu konzipieren und durchzuführen, dass bedeutet zumindest den Einbezug von ...“ oder: „Beteiligungs- und Kommunikationsstrategien sind unter dem Aspekt der möglichst großen sozialen Reichweite zu konzipieren und durchzuführen, dass bedeutet das dezidierte Prüfen, ob folgende soziale Kriterien in der Prozesskonzeption berücksichtigt wurden: ...“

In diesem Sinn könnte die soziale Reichweite auch ein definiertes Qualitätskriterium der Wiener Planung werden. Weitere Ansätze zur Ausformulierung des Qualitätskriteriums „Soziale Reichweite“ sind in der Analyse zur zweiten These zu finden.

Im Sinne der vorhergehend beschriebenen Sozialen Reichweite bleibt auch auf die fehlende Definition marginalisierten Gruppen zu verweisen. Eine entsprechende Begriffsbestimmung scheint eine Sensibilisierung gegenüber entsprechender Gruppen zu unterstützen zu können. Eine städtische Definition von marginalisierten Gruppen im planerischen Kontext ist somit wünschenswert.

- **Begriffsdefinition Partizipation:**

Im Rahmen der Analyse wurde deutlich, dass die Vielzahl verwendeter Begrifflichkeiten und damit assoziierbarer Partizipationsmöglichkeiten das Potential bieten, den beschriebenen Möglichkeitsraum für Bürger*innen individuell und abweichend zu interpretieren. Auch das breite potenzielle Partizipationsspektrum, welches mit den Begriffen Konsultation und Kooperation verbunden ist, ergab ein unsicheres Begriffsverständnis. Eine genaue Begriffsverwendung, mit beigefügter Definition des Partizipationsbegriffs scheint somit notwendig. Im Kontext des Praxisbuchs Partizipation ist eine klarere Trennung der Partizipationsebenen erforderlich, um beispielsweise stärker hervorzuheben was unter „Konsultation“ und was mit „Kooperation“ zu verstehen ist. Eine Anlehnung bzw. Annäherung an Selle kann diesbezüglich ein zielführender Ansatz sein.

An die Ergebnisse der Arbeit knüpfen auch Vorschläge an, welche sich auf das Umfeld bzw. den Wirkungsbereich des Masterplanes beziehen.

- **Gesamtstädtische und magistratsübergreifende Partizipationsstrategie:**

Eine gesamtstädtische Strategie, die alle Bezirke und an Planungsprozessen beteiligte Magistrate beinhaltet, scheint auf Grundlage der Analysen in dieser Arbeit empfehlenswert. Diesbezüglich sind insbesondere folgende Vorschläge zu formulieren: eine stadtweit einheitliche Begriffsdefinition von Partizipation **(1)**, eine Ombudsstelle - für eine direkte und engagierte Kommunikation zwischen Stadt und Bürger*innen **(2)** sowie eine digitale Informationsplattform **(3)**. Weiters scheint eine übergeordnete „Dienststelle Partizipation“ empfehlenswert – damit Partizipation magistratsübergreifend gedacht und gesteuert wird **(4)**.

Ad 1. Gesamtstädtische Definition des Partizipationsbegriffs:

Es brauchte eine einheitliche städtische Definition von Partizipation, damit das Begriffsverständnis identisch ist. Im Masterplan wird diesbezüglich auf das Praxisbuch Partizipation (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2012), verwiesen. Die dort formulierte Definition ist jedoch, wie in Analyse und Zusammenfassung beschrieben, nicht eindeutig. In diesem Kontext ist auf die abweichende Deutung der einzelnen Intensitätsstufen im Hinblick auf Arnstein und Selle hinzuweisen. Eine zukünftige klare Trennung zwischen der konsultativen und kooperativen

Ebene ist empfehlenswert.

Ad 2. Ombudsstelle Partizipation:

Für Bürger*innen scheinen unterschiedliche Zuständigkeiten und damit verbundene ungleiche Partizipationsmöglichkeiten schwer nachvollziehbar. Letzten Endes bedeutet dies womöglich, dass städtisches Handeln als intransparent und beliebig wahrgenommen wird. Die Analyse des Masterplanes hat jedoch gezeigt, dass die Wirkungsgrenzen einzelner Ressorts bzw. Dienststellen durchaus praxisrelevante Unterschiede nach sich ziehen. Dementsprechend ist eine übergeordnete bzw. gesamtstädtische Institution zu empfehlen, die für alle partizipativen Prozesse zuständig und ansprechbar ist. Anzuknüpfen wäre hier an die Servicestelle Partizipation, die Vorhabenliste sowie die städtische Website www.partizipation.wien.gv.at, die es zusammenzufassen gilt. Neben der Ombudsfunktion könnten also auch digitale Interaktionsmöglichkeiten betreut und Prozesse sowie deren Dokumentation stetig kommuniziert werden. Wichtig ist, dass es bezüglich Partizipation in Wien nur noch eine Anlaufstelle für Bürger*innen gibt, welche Anliegen bzw. Anfragen natürlich an fach- und magistratsspezifische Expert*innen bzw. zuständige Stellen weiterleiten kann.

Ad 3. Digitale Informationsplattform Partizipation:

An die einheitliche städtische Ombudsstelle anknüpfend, sollte eine permanente stadtweite Diskurskultur zu etabliert werden. Im Hinblick auf die demokratiepolitischen Erkenntnisse (z.B. Themenwahl und Diskurssteuerung durch Verwaltung und Politik), würde dies möglicherweise das Einbringen von Ideen und Anregungen fördern und einen steten Dialog zwischen Bürger*innen und Stadt ermöglichen. „nexthamburg“ sei in diesem Kontext als ein exemplarisches Beispiel zu nennen. Das starke politische Branding, auch in Bezug auf „nextwien“, soll an dieser Stelle ausgeklammert bleiben. In Hamburg wurden öffentliche Veranstaltungen von einem Onlinediskurs begleitet (Petrin 2012, S. 22). Die Diskursimpulse konnten dadurch zu einem steten Austausch gebracht werden, der im Umkehrschluss auf weitere öffentliche Veranstaltungen wirkte. So blieb der Entwicklungsprozess allzeit zugänglich und Fragen und Einwände konnten jederzeit zielgerichtet formuliert werden. Zusätzlich birgt dies die Chance während den öffentlichen Veranstaltungen auf einzelne Punkte gezielt einzugehen, da diese möglicherweise schon im Vorfeld online artikuliert worden sind. Als einheitliche Plattform ist vor allem die Etablierung einer Website ratsam.

Auf dieser kann übersichtlich und transparent sowie gesamtstädtisch über laufende und geplante Prozesse informiert werden. Insbesondere können hier auch Einwände bzw. Rückmeldungen ermöglicht werden. Diese Gelegenheit Feedback (Feedbackboxen) einzubringen würde somit eine einheitliche Plattform bekommen. Diskurse können in diesem Zusammenhang an die Informationen bzw. Feedbacks anschließen.

Auf dieser Plattform sollten auch Informationen zu Prozessabläufen und Arbeitsweisen der Verwaltung zur Verfügung gestellt werden. Dies kann beispielsweise in einem Planungs-FAQ für Bürger*innen niederschwellig aufbereitet werden. Ein unmittelbarer Verweis auf andere relevante Regelwerke und Möglichkeiten, wie z.B. die Bauordnung für Wien oder die Petitionsplattform, ist ebenfalls sinnvoll.

In Summe ist an dieser Stelle auch darauf hinzuweisen, dass eine solche Seite mit mobilen Endgeräten kompatibel sein sollte. Diese bieten bspw. bereits die Möglichkeit Texte vorlesen zu lassen und so die Zugänglichkeit zu Informationen und Teilnahmemöglichkeiten barrierefrei zu gestalten. Auch das Verorten von Ideen sowie das Hochladen von Fotos kann die Kommunikation im gemeinsamen Prozess fördern.

Ad 4. Dienststelle Partizipation:

Während die Ombudsstelle die Kommunikation zu den Bürger*innen fokussiert, könnte eine gesonderte Dienststelle in ihrer Zuständigkeit als Bindeglied zwischen den diversen Magistraten und Abteilungen dienen. Zum Aufgabengebiet könnte es auch gehören neue Beteiligungskonzepte und Partizipationsstrategien unter Einbindung aller relevanten

Akteur*innen zu entwickeln. Denn neben einer allgemein zuständigen Anlaufstelle bedarf es, in Anlehnung an die gewonnen Erkenntnisse, auch einer allgemein gültigen Regelung, die einheitliche interne Vorgehensweisen beschreibt. Auch die Weitergabe von Wissen und Standards innerhalb der Verwaltung ist in diesem Aufgabenspektrum anzudenken. Das gilt für die diversen städtischen Abteilungen genauso, wie für die Anwendung in den einzelnen Bezirken.



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar.
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

GLOSSAR

>175 | LOKALE AGENDA 21
| BÜRGER*INNEN
177< | GRÄTZLOASE
| ÖFFENTLICH
| SPHÄRE
| ZEIT

Lokale Agenda 21: Die Lokale Agenda 21 Wien fußt auf einer internationalen Vereinbarung für eine nachhaltige Entwicklung im 21. Jahrhundert – der Agenda 21, beschlossen im Rahmen des Weltgipfels im Jahr 1992, in Rio de Janeiro (Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, BMNT 2019). Seit der Implementierung in Österreich (1998) wurden in Summe 520 Projekte realisiert. Diese, sofern auf Gemeindeebene verankert, heißen Lokale Agenda 21 (ebd.). In Wien wird die Lokale Agenda 21 (kurz LA 21) vom „Verein Lokale Agenda 21 in Wien“ betreut. Der Vorstand setzt sich aus Akteur*innen der Wiener Politik zusammen. Das Agendabüro betreut die Agendainitiativen sowie die Agendabezirke. (VEREIN LOKALE AGENDA 21 WIEN 2019c). Letztere sind: Innere Stadt, Landstraße, Wieden, Neubau, Josefstadt, Alsergrund, Favoriten, Währing, Donaustadt und Liesing (ebd.). Grundlegendes Merkmal der LA 21 ist die Möglichkeit, dass Bürger*innen in den Agenda Bezirken ihre Projektideen und –initiativen einbringen und im Rahmen der Lokalen Agenda sowie unter Hilfestellung diese Projekte umsetzen können. Die Projektauswahl findet in den bezirksspezifischen Steuerungsgruppen statt. Politische Bezirksvertreter*innen und Mitarbeiter*innen des Agendabüros sind in diesen Entscheidungsprozess sowie in die spätere Begleitung mit eingebunden (VEREIN LOKALE AGENDA 21 WIEN 2019b). Vertiefende Informationen zur Lokalen Agenda 21 Wien, Funktionsweise und Möglichkeiten des Einreichens, sind online abrufbar: <https://www.la21wien.at/>.

Bürger*innen: Der Begriff ist im Kontext von Partizipation und Planung eine allgegenwärtige und diffuse Beschreibung einer Gruppe von Menschen. Selle (1996, S. 162) differenziert beispielsweise in an politischer Meinungsbildung beteiligte, Wahlberechtigte, Mieter*innen, Pächter*innen, etc. Auch eine Unterscheidung in „Beteiligte“ und „Betroffene“ ist möglich. Weiters ist die Form ihrer Teilnahme (oder Betroffenheit) ebenfalls ein Unterscheidungsmerkmal. Selle merkt an, dass zu berücksichtigen ist, dass Bürger*innen der ihnen zugeschriebenen Rolle möglicherweise nicht vollumfänglich nachkommen. Eine planungs- bzw. beteiligungsspezifische Definition und Zielgruppenanalyse ist somit unbedingt notwendig, zumal Ungleichheit und die damit verbundene Teilhabechancen auch durch weitere Faktoren wie Herkunft, Lebensalter, Bildungsgrad, Geschlecht, Beruf soziale Stellung oder auch Werterhaltung bestimmt seien (Selle 1996, S. 162).

Grätzloase: Dies ist ein Projekt der Lokalen Agenda 21 Wien. Bürger*innen können Projekte und Projektideen zu vorgegebenen Fristen einreichen. Diese werden durch eine Jury sowie im Rahmen der definierten Kriterien ausgewählt. Diese lauten unter anderem:

- Förderung des Zusammenlebens im Grätzl,
- Eröffnung neuer Nutzungsmöglichkeiten des Freiraumes sowie
- nicht gewinnorientierter Projekthintergrund.

Projekte werden mit maximal 4000 Euro sowie fachlichem Wissen unterstützt (VEREIN LOKALE AGENDA 21 WIEN 2019a). Vertiefende Informationen sind online abrufbar: <https://www.la21wien.at/>

Öffentlich: Beispielhafte Beschreibung im rechtlichen Kontext (VwGH 28.2.1996, 95/01/0108): „Öffentlich“ bedeutet, dass jedermann als Zuhörer und Zuschauer an den Sitzungen der Gemeindevertretung teilnehmen kann.“ (Giese 2015, S. 8)

Sphäre: Der Begriff steht für einen Bereich, in dem sich ein*e Akteur*in oder auch Institution verorten lässt. Bezieht man zwei unterschiedliche Abteilungen einer städtischen Verwaltung mit ein, kommen diese aus derselben Sphäre (kommunale Verwaltung). Selle unterscheidet Sphären nach den jeweiligen vorherrschenden Funktionen und Handlungsweisen (Selle 2000, S. 62).

Zeit: Zeit ist, so Läßle als eine Temporalstruktur, welche nicht als singuläre Struktur existiert. Vielmehr ist es, so Läßle, eine Vielzahl „sozialer Zeiten“, welche durch die spezifische Struktur – geprägt durch Dauer und Wandlungsgeschwindigkeit des gesellschaftlichen Systems und seiner

Ordnung – geprägt sind (Läpple 1991, S. 158). Weiters bezieht er sich auf Kromney (1984, S.45) und beschreibt Zeit im global-räumlichen Kontext als koexistierende Temporalstrukturen (ebd.). Gerade auch im Hinblick auf digitale Partizipationsformen erscheint der von ihm zitierte Begriff der „Entmachtung des Raumes“ durch „Enträumlichung sozialen Verhaltens“ (Sonnemann 1990, S. 21 zitiert nach Läpple, ebd.) aktueller denn je.



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar.
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

>179
185<

QUELLEN

- Adalbert, Evers. 1982. *Dienst nach Vorschrift. Die Praxis der Gemeinden bei der Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung*. In *Stadtbauwelt* 327–332.
- Arbter, Kerstin. 2011. *Praxisleitfaden zu den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung*. Hrsg. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium) und Bundeskanzleramt. Wien.
- Arbter, Kerstin. 2019. Rechtliche Grundlagen. https://www.arbter.at/sup/sup_rg.html (Zugegriffen: 7. Okt. 2019).
- Arnstein, Sherry R. 1969. *A Ladder Of Citizen Participation*. In *Journal of the American Institute of Planners* 35: 216–224.
- AVG, BGBl. I Nr. 58/2018. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005768> (Zugegriffen: 6. Juni 2019).
- Barber, Benjamin. 2006. *Starke Demokratie*. In *Demokratiethorien: von der Antike bis zur Gegenwart*; Texte und Interpretationen, Hrsg. Peter Massing. Schwalbach/Ts: Wochenschau-Verl.
- Beisbart, Claus. 2011. *Poppers Welt 3* (Zusammenfassung zum 5.12.2011) - TU Dortmund, Wintersemester 2011 Institut für Philosophie und Politikwissenschaft " C. Beisbart Klassikerseminar: Karl R. Popper. <http://www.claus-beisbart.de/teaching/wi2011/popper/p9.pdf> (Zugegriffen: 5. Juli 2019).
- Bischoff, Ariane, Klaus Selle, und Heidi Sinning. 2007. *Informieren, Beteiligen, Kooperieren: Kommunikation in Planungsprozessen; eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden*. Vollst. überarb. u. erg. Neuaufl., unveränd. Nachdr. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- BMNT. 2019. Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus. <https://www.bmnt.gv.at/>.
- BO für Wien, LGBl. Nr. 71/2018. Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrW&Gesetzesnummer=20000006> (Zugegriffen: 6. Juni 2019).
- Böhnke, Petra. 2006. *Am Rande der Gesellschaft. Risiken sozialer Ausgrenzung*. Opladen: Barbara Budrich.
- Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, BMNT. 2019. *Lokale Agenda 21 in Österreich – Umsetzung und Grundlagen*. https://www.bmnt.gv.at/umwelt/nachhaltigkeit/lokale_agenda_21/netzwerk_oesterreich/la-21-in-oesterreich-Grundlagen.html (Zugegriffen: 15. Jan. 2020).
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. 2019. Partizipation. <https://www.bmz.de/de/service/glossar/P/partizipation.html> (Zugegriffen: 19. Juli 2019).
- Busch, Günther. 1974. Projektgruppe >Textinterpretation und Unterrichtspraxis< Projektarbeit als Lernprozess. 1. Aufl. Erstaug. Hrsg. Universität Frankfurt am Main. Frankfurt (am Main): Suhrkamp.
- B-VG, BGBl. I Nr. 14/2019. Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG). <https://www.ris.bka.gv.at/NormDokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138&FassungVom=2019-06-06&Artikel=117&Paragraf=&Anlage=&Uebergangsrecht=> (Zugegriffen: 6. Juni 2019).
- Calogero, Pietro, und Stefan Schütte. 2018. *Informalität von oben und unten - Stadtentwicklung in Kabul im Kontext von Staatsaufbau und militärisch-humanitärer Intervention*. In *Stadt von oben*. Heft 6: 7–30.
- Christmann, Gabriela B., Hrsg. 2016. *Zur kommunikativen Konstruktion von Räumen: theoretische Konzepte und empirische Analysen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Crouch, Colin. 2017. *Postdemokratie*. Deutsche Erstausgabe, 13. Auflage. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Dangschat, Jens S., und Andrea Breidfuss. 2000. *Lokale Agenda 21 in Wien - Von der Betroffenenbeteiligung zur Akteurskooperation*. Wien: TU Wien, Institut für Stadt- und Regionalforschung, Bereich „Siedlungssoziologie und Demographie“
- Diekmann, Andreas. 2018. *Empirische Sozialforschung: Grundlagen, Methoden, Anwendungen*.

12. Auflage, vollständig überarbeitete und erweiterte Neuausgabe August 2007. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Duden. 2019. Interesse. <https://www.duden.de/rechtschreibung/Interesse> (Zugegriffen: 19. Sep. 2019).
- Ecarius, Jutta, Hrsg. 1997. *Raubbildung - Bildungsräume: über die Verräumlichung sozialer Prozesse*. Opladen: Leske + Budrich.
- Edlinger, Rudolf, und Hugo Potyka. 1989. *Bürgerbeteiligung und Planungsrealität: Erfahrungen, Methoden und Perspektiven*. Wien: Picus.
- Ehmayer, Cornelia. 2014. *DAS SOZIALE PROJEKTUMFELD*. Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung, Kategorien Soziales Projektumfeld.
- Ehmayer, Cornelia. 2016. Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung. <http://stadtpsychologie.at/masterplan-partizipation/> (Zugegriffen: 1. Nov. 2019).
- Emmerling, Bettina. 2019. NEOS Wien/Emmerling ad Masterplan Partizipation: *Wir brauchen einen Rechtsanspruch auf Mitsprache*. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20161109_OTS0048/neos-wienemmerling-ad-masterplan-partizipation-wir-brauchen-einen-rechtsanspruch-auf-mitsprache.
- Europäisches Parlament, und Rat der Europäischen Union. 2001. RICHTLINIE 2001/42/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES. <https://www.arbter.at/pdf/RichtlinieAmtsblatt.pdf> (Zugegriffen: 7. Okt. 2019).
- Frey, Oliver, und Florian Koch, Hrsg. 2011. *Die Zukunft der europäischen Stadt: Stadtpolitik, Stadtplanung und Stadtgesellschaft im Wandel*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gehmacher, Ernst. 1991. *Partizipation im politischen Konfliktfeld*. In *Die Bürger und ihre Stadt: Direkte Demokratie in der Kommunalpolitik*, aus der Reihe: *Forum Stadtverfassung*, Hrsg. Kommunalwissenschaftliches und Dokumentationszentrum und Gemeinderatskommission, 321–326. Wien.
- Gemeinderat Wien. 2013. Gemeinderat der Bundeshauptstadt Wien, 19. Wahlperiode, 47. Sitzung vom 13. Dezember 2013. <https://www.wien.gv.at/mdb/gr/2013/gr-047-w-2013-12-13.pdf> (Zugegriffen: 31. Mai 2019).
- Giese, Karim. 2015. *Direkte Demokratie und Partizipation in den österreichischen Gemeinden - Symposium am 5. November 2014* Hrsg. Kommunalwissenschaftliche Gesellschaft. 5–24.
- Glaser, Barney G., und Anselm L. Strauss. 1967. *The Discovery of Grounded Theory Strategies for Qualitative Research*. New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.): Aldine Transaction.
- Gläser, Jochen, und Grit Laudel. 2010. *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Habermas, Jürgen. 1992. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt a.M. 1992. In *Schlüsselwerke der Politikwissenschaft*, Hrsg. Steffen Kailitz, 145–148. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Harvey, David. 1991. *Stadt-Räume*. Hrsg. Martin Wentz und Frankfurt am Main. Frankfurt/Main: Campus-Verl.
- Hopf, Christel. 2017. *Qualitative Forschung: ein Handbuch*. 12. Auflage, Originalausgabe. Hrsg. Uwe Flick, Ernst von Kardorff und Ines Steinke. Reinbek bei Hamburg: rowohlt's enzyklopädie im Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Hummel, Konrad. 2015. *Demokratie in den Städten: Neuvermessung der Bürgerbeteiligung: Stadtentwicklung und Konversion*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Hütter, Anton. 2015. *Direkte Demokratie und Partizipation in den österreichischen Gemeinden - Symposium am 5. November 2014* Hrsg. Kommunalwissenschaftliche Gesellschaft. 47–62.
- idgs Uni-Hamburg. 2019. Marginalisierung. Institut für Deutsche Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser. <https://www.sign-lang.uni-hamburg.de/projekte/slex/seitendvd/konzeptg/l52/l5287.htm> (Zugegriffen: 25. Sep. 2019).
- Innes, Judith E., und David E. Booher. 2004. *Reframing public participation: strategies for the 21st century*. In *Planning Theory & Practice* 5: 419–436.

- Joachim Blatter. 2007. *Demokratie und Legitimation*. In *Handbuch Governance: theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Hrsg. Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis, 271–284. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kronauer, Martin, und Hartmut Häußermann. 2005. *Inklusion - Exklusion*. In *Handbuch Sozialraum*, Hrsg. Fabian Kessl, Christian Reutlinger, Susanne Maurer und Oliver Frey, 597–610. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kruse, Jan, und Christian Schmieder. 2014. *Qualitative Interviewforschung: ein integrativer Ansatz*. Weinheim: Beltz Juventa.
- Läpple, Dieter. 1991. *Essay über den Raum: für ein gesellschaftswissenschaftliches Raumkonzept*. In *Stadt und Raum. Soziologische Analysen*, Hrsg. Hartmut Häussermann, 157–207. Technische Univ. Hamburg-Harburg, Arbeitsbereich 1-06, Stadtökonomie.
- Lisch, Ralf, und Jürgen Kriz. 1978. *Grundlagen und Modelle der Inhaltsanalyse: Bestandsaufnahme u. Kritik*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Löw, Martina. 2001. *Raumsoziologie*. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Löw, Martina, und Gabriele Sturm. 2019a. Raumsoziologie- Eine disziplinäre Positionierung zum Sozialraum. In *Handbuch Sozialraum: Grundlagen für den Bildungs- und Sozialbereich, Sozialraumforschung und Sozialraumarbeit*, Hrsg. Fabian Kessl und Christian Reutlinger, 3–21. Wiesbaden: Springer VS.
- Löw, Martina, und Gabriele Sturm. 2019b. *Soziologische Annäherung an den Raum*. In *Handbuch Sozialraum: Grundlagen für den Bildungs- und Sozialbereich, Sozialraumforschung und Sozialraumarbeit*, Hrsg. Fabian Kessl und Christian Reutlinger, 187–202. Wiesbaden: Springer VS.
- Lowndes, Vivien, Lawrence Pratchett, und Gerry Stoker. 2001. *Trends in Public Participation: Part 2 – Citizens' Perspectives*. *Public Administration* 79: 445–455.
- Magistrat der Stadt Wien. 2019a. *Beteiligung und Masterplan für partizipative Stadtentwicklung*. Stadt Wien. <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/partizipation/masterplan/index.html>.
- Magistrat der Stadt Wien. 2019b. *Detaillkonzepte - STEP 2025*. <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/fachkonzepte/>.
- Magistrat der Stadt Wien. 2019c. *Fachkonzept - STEP 2025*. <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/fachkonzepte/>.
- Magistrat der Stadt Wien. 2019d. *Stadtentwicklungsplanung*. Stadt Wien. <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/> (Zugegriffen: 5. Juli 2019).
- Magistrat der Stadt Wien, MA 18, Hrsg. 2013. *Handbuch Gender Mainstreaming in der Stadtplanung und Stadtentwicklung: STEP 2025 Stadtentwicklungsplan*. Wien: Stadtentwicklung Wien, MA. 18 - Stadtentwicklung und Stadtplanung.
- Magistrat der Stadt Wien, MA 18, Hrsg. 2018. *Stadtentwicklungsplan 2025 Fachkonzept - Öffentlicher Raum*.
- Magistrat der Stadt Wien, MA 18, Hrsg. 2014a. *STEP 2025 - STADTENTWICKLUNGSPLAN WIEN*.
- Magistrat der Stadt Wien, MA 18, Hrsg. 2014b. *WIEN 2025 Im Dialog Stadt entwickeln*.
- Magistrat der Stadt Wien, MA 18, MA 18 - Stadtentwicklung und Stadtplanung, Hrsg. 2012. *Praxisbuch Partizipation - Gemeinsam die Stadt entwickeln*.
- Magistrat der Stadt Wien, MA 21, MA 18 - Stadtentwicklung und Stadtplanung, Hrsg. 2015. *Grundlagen für kooperative Planungsverfahren*.
- Magistrat der Stadt Wien, MA 21, MA 21 - Stadtplanung und Flächennutzung, Hrsg. 2017. *MASTERPLAN FÜR EINE PARTIZIPATIVE STADTENTWICKLUNG Frühzeitiges Beteiligen der Bevölkerung an städtebaulichen Planungs- und Widmungsprozessen*.
- Magistrat der Stadt Wien, MA 23. 2019. *Bevölkerungsprognose - Statistiken*. Stadt Wien. <https://www.wien.gv.at/statistik/bevoelkerung/prognose/>.
- Magistrat der Stadt Wien, MA 65. 2020. *Petitionen - Einbringen und Unterstützen*. <https://www.wien.gv.at/amtshelfer/dokumente/verwaltung/wahl/petition/einbringen.html> (Zugegriffen: 14. Jan. 2020).
- de Matos, Catarina Gomes. 2013. *Das Modell Barcelona - Partizipation, Protest und Postpolitik*. In *Die postpolitische Stadt? 1*: 121–140. <http://www.zeitschrift-suburban.de/sys/index.php/>

- suburban/article/view/99/138 (Zugegriffen: 10. Juli 2019)
- Mayring, Philipp. 2015. *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*. 12., überarbeitete Auflage. Weinheim Basel: Beltz Verlag.
- Meuser, Michael, und Ulrike Nagel. 1991. *ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion*. In *Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen*, Hrsg. Detlef Garz und Klaus Kraimer, 441–471. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Moser, Sonja. 2010. *Beteiligt sein: Partizipation aus der Sicht von Jugendlichen*. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mullis, Daniel, und Sebastian Schipper. 2013. *Die postdemokratische Stadt zwischen Politisierung und Kontinuität. Oder ist die Stadt jemals demokratisch gewesen?* In *Die postpolitische Stadt?* 1: 79–100. <http://www.zeitschrift-suburban.de/sys/index.php/suburban/article/view/97>(Zugegriffen:10. Juli 2019)
- Niebert, Kai, und Harald Gropengießer. 2014. *Leitfadengestützte Interviews*. In *Methoden in der naturwissenschaftsdidaktischen Forschung*, Hrsg. Dirk Krüger, Ilka Parchmann und Horst Schecker, 121–132. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- ÖROK, Geschäftsstelle Österreichische Raumordnungskonferenz. 2011. Österreichisches Raumentwicklungskonzept - ÖREK 2011. https://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/1.OEREK/OEREK_2011/Dokumente_OEREK_2011/OEREK_2011_DE_Downloadversion.pdf (Zugegriffen: 5. Juli 2019).
- Pannes, Anna-Tina. 2011. *Dimensionen informellen Regierens*. In *Regierungszentralen: Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität*, Hrsg. Timo Grunden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden.
- Pannes, Anna-Tina. 2015. *Informalität: Theoretische und empirische Dimensionen informeller Entscheidungsprozesse in Regierungsformationen – Ein Analyseansatz*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Peer, Verena, und Tatjana Fischer. 2013. *Den Leuten ist es wichtig, dass etwas funktioniert und nicht, dass sie beteiligt werden*. In *Raumwissenschaftliche Befunde zur Bürgerbeteiligung*. Momentum Quarterly-Zeitschrift für sozialen Fortschritt, 168–230.
- Petitionsgesetz, LGBL. Nr. 38/2019. Gesetz über Petitionen in Wien. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrW&Gesetzesnummer=20000324> (Zugegriffen: 6. Sep. 2019).
- Petrin, Julian. 2012. *Nexthamburg: Bürgervisionen für eine neue Stadt*. Hamburg: Ed. Körber-Stiftung.
- PONS. 2019. partizipare. <https://de.pons.com/%C3%BCbersetzung/latein-deutsch/participare> (Zugegriffen: 19. Juli 2019).
- Rancière, Jacques, und Marc Blankenburg. 2008. *Zehn Thesen zur Politik*. 1. Aufl. Zürich: Diaphanes.
- Ronneberger, Klaus. 2012. „Diese Stadt haben wir satt. Wie sie ist, ist sie Mist“ – Ein Rückblick zum *Global City-Aufstieg Frankfurts*. In *Wem gehört Frankfurt? Dokumentation des aktionistischen Kongresses vom März 2012, organisiert aus dem „Wem gehört die Stadt?“-Netzwerk, Forum Humangeographie*, Hrsg. Hannah Hecker, Sebastian Schipper, Tino Petzold, Lucas Pohl und AK Kritische Geographie Frankfurt, 54–63. Frankfurt, M: Inst. für Humangeographie, Forum Humangeographie.
- Roy, Ananya. 2005. *Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning*. In *Journal of the American Planning Association* 71: 147–158.
- Schäfers, Bernd. 2006. *Stadtsoziologie. Stadtentwicklung und Theorien - Grundlagen und Praxisfelder*. 1. Auflage. Wiesbaden: GWV Fachverlag GmbH.
- Scharpf, Fritz W. 2000. *Interaktionsformen: akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.

- Schipper, Sebastian. 2013. *Genealogie und Gegenwart der „unternehmerischen Stadt“: neoliberales Regieren in Frankfurt am Main 1960-2010*. 1. Auflage. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Schmid, Christian. 2010. *Stadt, Raum und Gesellschaft: Henri Lefebvre und die Theorie der Produktion des Raumes*. 2. Aufl. Stuttgart: Steiner.
- Schmidt, Manfred G. 2006. *Demokratietheorien: eine Einführung*. 3., überarb. und erw. Aufl., unveränd. Nachdr. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.
- Schües, Christina. 1997. Hannah Arendt: *Die Bewahrung des Neuen*. In *Raumbildung Bildungsräume*, Hrsg. Jutta Ecarius und Martina Löw, 123–144. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Selle, Klaus. 1996. *Planung und Kommunikation: Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft ; Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen*. Hrsg. Klaus Selle. Wiesbaden Berlin: Bauverl.
- Selle, Klaus. 2013. *Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe?: Analysen und Konzepte*. Detmold: Rohn.
- Selle, Klaus. 2000. *Was? Wer? Wie? Warum? - Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation*. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Siller, Peter. 2015. *Was heißt Inklusion? Zur Orientierungskraft eines aufstrebenden Begriffs*. In *Inklusion: Wege in die Teilhabegesellschaft*, Hrsg. Heinrich-Böll-Stiftung, 25–36. Campus.
- Simmel, Georg, Rüdiger Kramme, und Otthein Rammstedt. 1995. Gesamtausgabe. [2] [2] Bd. 1: *Aufsätze und Abhandlungen 1901 - 1908 Aufsätze und Abhandlungen 1901 bis 1908*. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Stadtrechnungshof Wien. 2019. MA 21A, Prüfung betreffend das Planungs-Umwidmungsverfahren zu Plandokument 8197 in Wien 16, Gallitzinstraße 1, 1A, 3, 8-16 Prüfungsersuchen gem. § 73e Abs. 1 WStV vom 20. Dezember 2018. Wien: Stadtrechnungshof Wien <http://www.stadtrechnungshof.wien.gv.at/ausschuss/04/04-11-StRH-VIII-1-19.pdf> (Zugegriffen: 12. Dez. 2019).
- Sturm, Gabriele. 2000. *Wege zum Raum: methodologische Annäherungen an ein Basiskonzept raumbezogener Wissenschaften*. Opladen: Leske + Budrich.
- Umweltbundesamt. 2019. Überblick zum UVP-G 2000. <https://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/uvpsup/uvpoesterreich1/uvpg/>.
- Umweltbundesamt GmbH. 2019. SUP-Richtlinie der EU. https://www.strategischeumweltpruefung.at/ms/strategischeumweltpruefung/sup_grundlagen/sup_gesetze/sup_eu/.
- UVP-G 2000, BGBl. I Nr. 80/2018. 2018. Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010767> (Zugegriffen: 8. Juli 2019).
- VAbstG 1972, BGBl. I Nr. 61/2018. Volksabstimmungsgesetz 1972. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000530> (Zugegriffen: 31. Mai 2019).
- VBefrG 1989, BGBl. I Nr. 32/2018. Volksbefragungsgesetz 1989. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000530> (Zugegriffen: 31. Mai 2019).
- VEREIN LOKALE AGENDA 21 WIEN. 2019a. Grätzloase. <https://www.graetzloase.at/> (Zugegriffen: 15. Jan. 2020).
- VEREIN LOKALE AGENDA 21 WIEN. 2019b. WAS WIR MACHEN. <https://www.la21wien.at/was-wir-machen.html> (Zugegriffen: 15. Jan. 2020).
- VEREIN LOKALE AGENDA 21 WIEN. 2019c. WER WIR SIND. <https://www.la21wien.at/wer-wir-sind.html> (Zugegriffen: 15. Jan. 2020).
- VoBeG 2018, BGBl. I Nr. 32/2018. Volksbegehrengesetz 2018. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009719> (Zugegriffen: 31. Mai 2019).

- Winterer, Matthias. 2019. *Wie die Stadt Wien ihre Bürger mit Liebe erdrückt*. Wiener Zeitung, November 12 https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/wien/2032313-Wie-die-Stadt-Wien-ihre-Buerger-mit-Liebe-erdruickt.html?em_no_split=1 (Zugegriffen: 23. Nov. 2019).
- WStV, LGBI 2013/50. Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (Wiener Stadtverfassung – WStV). <https://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/v0010000.htm>.
- Zeh, Janina. 2015. *Exklusion: Ursprung, Debatten, Probleme*. In *Inklusion: Wege in die Teilhabegesellschaft*, Hrsg. Ole Meinefeld, David Jugel, Stefan Schönfelder, Peter Siller und Heinrich Böll Stiftung, 75–81. Frankfurt New York: Campus Verlag.



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar.
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

ABBILDUNGS- VERZEICHNIS

>187
191<

Abbildung 1: Eigene Darstellung des Ablaufmodells einer strukturierten Inhaltsanalyse nach Mayring (2015, S. 98)	26
Abbildung 2: Eigene Darstellung basierend auf den Demokratietheorien von de Matos (2013), Crouch (2017, S. 8 ff) und Hummel (Hummel 2015)	36
Abbildung 3: Eigene Darstellung von „Die Antinomien der Demokratie“ nach Hidalgo 2014 (Hütter 2015, S. 48 f.)	38
Abbildung 4: Eigene Darstellung von „Das Beteiligungsparadoxon“ (Hütter 2015, S. 53)	40
Abbildung 5: Eigene Darstellung von „Funktionen der Planungskommunikation“ nach Selle (1996, S. 172)	41
Abbildung 6: Eigene Darstellung der Transformation der Beteiligungsleitern auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)	46
Abbildung 7: „Beispiele für schwer erreichbare Gruppen, Grafik: K. Arbter (2008)“ (Arbter 2011, S. 27)	50
Abbildung 8: Eigene Darstellung der doppelten tripolaren Dialektik Lefebvres auf Grundlage von Schmid (Schmid 2010, S. 244) sowie Löw und Sturm (Löw und Sturm 2019b, S. 9 f.)	55
Abbildung 9: Eigene Darstellung der doppelten tripolaren Dialektik Lefebvres und der Widerspruchspaare auf Grundlage von Schmid (Schmid 2010, S. 244) sowie Löw und Sturm (Löw und Sturm 2019b, S. 9 f.)	56
Abbildung 10: Eigene Darstellung der Quadrantenstruktur nach Sturm (2000)	59
Abbildung 11: Eigene Darstellung der Verortung des Masterplanes in der Quadrantenstruktur nach Sturm (2000)	65
Abbildung 12: Eigene Darstellung des Kommunikationsquadrats nach Schulz von Thun (Hütter 2015, S. 55)	68
Abbildung 13: „Der vielfältige Nutzen der Partizipation“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2012, S. 8)	78
Abbildung 14: Beispielhafter Auszug der Checkliste aus für kooperative Verfahren (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2015, S. 42)	81
Abbildung 15 „Entscheidungshilfe zur Öffentlichkeitsbeteiligung (Grafik: K. Arbter)“ (Arbter 2011, S. 11)	84
Abbildung 16: Eigene Darstellung des Inhaltsverzeichnisses des Masterplans für eine partizipative Stadtentwicklung (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 11)	91
Abbildung 17: Eigene Darstellung zur Erläuterung des Analyseschemas auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)	92
Abbildung 18: Eigene Darstellung zur Erläuterung des Analyseschemas auf Grundlage von de Matos (2013), Crouch (2017, S. 8 ff) und Hummel (Hummel 2015)	93
Abbildung 19: Eigene Darstellung – Analyseschema (I) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)	95
Abbildung 20: Eigene Darstellung – Analyseschema (II) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)	96
Abbildung 21: Eigene Darstellung – Analyseschema (III) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)	98
Abbildung 22: Eigene Darstellung – Analyseschema (IV) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)	99
Abbildung 23: Eigene Darstellung - Analyseschema (V) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)	99
Abbildung 24: „Drei Intensitätsstufen der Partizipation: Information – Konsultation – Kooperation (verändert nach: Kerstin Arbter, 2007)“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2012, S. 11)	100
Abbildung 25: Eigene Darstellung - Analyseschema (VI) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)	101
Abbildung 26: „Die Beteiligungsschleife“ © MA21/STADTPsychologie (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 43)	102
Abbildung 27: Eigene Darstellung - Analyseschema (VII) auf Grundlage	

von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)	103
Abbildung 28: Eigene Darstellung - Analyseschema (VIII) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)	104
Abbildung 29: „Beteiligung wird geprüft“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 50)	104
Abbildung 30: „Beteiligung erfolgt“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 45)	104
Abbildung 31: Eigene Darstellung - Analyseschema (IIIX) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)	105
Abbildung 32: Eigene Darstellung - Analyseschema (IIX) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)	106
Abbildung 33: Eigene Darstellung - Analyseschema (IX) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)	106
Abbildung 34 Eigene Darstellung - Analyseschema (X) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)	107
Abbildung 35: Eigene Darstellung - Analyseschema (XI) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)	107
Abbildung 36: „Ablauf einer Beteiligungsschleife“ © MA21/STADTPsychologie (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 70 f.)	109
Abbildung 37: Eigene Darstellung - Überblick Analyse des Masterplanes auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)	112
Abbildung 38: Gliederung der Öffentlichkeit in Praxisbuch Partizipation (Magistrat der Stadt Wien, MA 18 2012, S. 9)	120
Abbildung 39: „Beteiligung erfolgt“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 45)	127
Abbildung 40: „Beteiligung wird geprüft“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 50)	127
Abbildung 41: Eigene Darstellung – Rekonstruktion des Erstellungsprozesses des Masterplans	144
Abbildung 42: “DAS SOZIALE PROJEKTUMFELD” (Ehmayer 2014)	148
Abbildung 43: „Überblick: Von der Projektidee zur Flächenwidmung“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 30 f.)	149
 ANNEX:	
Abbildung 44: Interview Leitfaden - [partMAExA] I	194
Abbildung 45: Interview Leitfaden - [partMAExA] II	195
Abbildung 46: Interview Leitfaden - [partMAExC] I	196
Abbildung 47: Interview Leitfaden - [partMAExC] II	197
Abbildung 48: Interview Leitfaden - [partMAExF] I	198
Abbildung 49: Interview Leitfaden - [partMAExF] II	199
Abbildung 50: Interview Leitfaden - [partMAExG] I	200
Abbildung 51: Interview Leitfaden - [partMAExG] II	201
Abbildung 52: Interview Leitfaden - [partMAExH] I	202
Abbildung 53: Interview Leitfaden - [partMAExH] II	203
Abbildung 54: Interview Leitfaden - [nopartMAExB] I	204
Abbildung 55: Interview Leitfaden - [nopartMAExB] II	205
Abbildung 56: Interview Leitfaden - [polExE] I	206
Abbildung 57: Interview Leitfaden - [polExE] II	207
Abbildung 58: Interview Leitfaden - [zivilExE] I	208
Abbildung 59: Interview Leitfaden - [zivilExE] II	209
Abbildung 58: Interview Leitfaden - Wordrap	210
Abbildung 61: Eigene Darstellung - Analyseschema (1-7) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle(2000, S. 165)	212
Abbildung 62: Eigene Darstellung - Analyseschema (8-11) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)	213
Abbildung 63: Eigene Darstellung - Analyseschema (12-17) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)	214

Abbildung 64: Eigene Darstellung - Analyseschema (18-23) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)	215
Abbildung 65: Eigene Darstellung - Analyseschema (24-29) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle(2000, S. 165)	216
Abbildung 66: DAS SOZIALE PROJEKTUMFELD (Ehmayer 2014)	218



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar.
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar.
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

ANNEX I

>193
210<

| INTERVIEWLEITFÄDEN DER
EXPERT*INNENINTERVIEWS
| WORDRAP

Interviewpartner*in: [partMAExA]

Datum / ----- / -----

Was war Ihre Funktion im Prozess der Masterplanerstellung?

Welche Bedeutung kommt dem Masterplan aus Ihrer Sicht zu und was unterscheidet ihn von anderen Regelwerken, wie bspw. der Wiener Bauordnung oder dem Werkstattbericht 149 „Grundlagen für Kooperative Planungsverfahren“?

[Entstehungszusammenhang und Wirkung]

Welche Personen und Personengruppen waren über das Redaktionsteam hinaus in den Erstellungsprozess des Masterplanes eingebunden und welche Funktion(en) kam(en) ihnen zu?

Wer wurde im Rahmen der Grundlagenarbeit interviewt?

Gab es teilnehmende Personen(-gruppen), die Sie explizit einem marginalisierten Kontext zuordnen würden?

1. Gab es dahingehend eine Strategie besondere Gruppen zu erreichen und einzubinden?
2. Gab/Gibt es diesbezüglich eine Definition für marginalisierte/schwererreichbare Gruppen?

Betreffend den Öffentlichen Diskussionsveranstaltungen:

1. Welche Personengruppen waren vertreten?
2. Welche Wortmeldungen gab es und inwiefern flossen diese in den Masterplan mit ein?

Bei welchen Projekten wurde der Masterplan im Sinne der beschriebenen Pre-Tests angewendet, bevor er final veröffentlicht wurde?

Gab es einen internen Evaluationsprozess der Zielgruppen im Rahmen der Masterplanerstellung (ähnlich dem Fairness-Check des Fachkonzeptes Öffentlicher Raum/MA18)?

Wie beurteilen Sie abschließend den Prozess der Erstellung des Masterplans für eine partizipative Stadtentwicklung?

Haben sich partizipative Prozesse in Wien in Form und Durchführung durch die Veröffentlichung des Masterplanes verändert?

Haben sich die Partizipationsmöglichkeiten (Beteiligungsintensitäten) für Bürger*innen durch die Veröffentlichung des Masterplanes verändert?

Werden seit der Veröffentlichung des Masterplanes andere Personengruppen erreicht?

Wie verbindlich ist das Regelwerk für die Verwaltung und für Planer*innen? Gibt es Sanktionsmöglichkeiten?

Wie verbindlich sind die im Masterplan formulierten Kriterien? Kann ein partizipativer Prozess außerhalb der Kriterien von Bürger*innen eingefordert werden?

Wie soll aus ihrer Sicht der Masterplan weiterentwickelt werden?

[Begriffsbestimmung]

Wie definieren Sie den Begriff Partizipation?

Wieso wurden im Masterplan die drei Zielgruppen konkret gewählt und formuliert?

1. (Bewohner*innen aus der Nachbarschaft (bis 500m); 2. Lokale Akteur*innen; 3. Zukünftige Bewohner*innen)

DANKE FÜR DAS INTERVIEW!

Anonymisiert: ja [] nein []

Formulierungen/ direkte Zitate nach Absprache []

Interviewpartner*in: [partMAExC]

Datum / ---- / ----

Was war Ihre Funktion/Rolle bei der Erstellung des Masterplanes?

Welche Bedeutung kommt dem Masterplan aus Ihrer Sicht zu und was unterscheidet ihn von anderen Regelwerken, wie bspw. der Wiener Bauordnung oder dem Werkstattbericht 149 „Grundlagen für Kooperative Planungsverfahren“?

[Entstehungszusammenhang und Wirkung]

Welche Personen und Personengruppen waren über das Redaktionsteam hinaus in den Erstellungsprozess des Masterplanes eingebunden und welche Funktion(en) kam(en) ihnen zu?

Wer wurde im Rahmen der Grundlagenarbeit interviewt?

Gab es teilnehmende Personen(-gruppen), die Sie explizit einem marginalisierten Kontext zuordnen würden?

1. Gab es dahingehend eine Strategie besondere Gruppen zu erreichen und einzubinden?
2. Gab/Gibt es diesbezüglich eine Definition für marginalisierte/schwererreichbare Gruppen?

Betreffend den Öffentlichen Diskussionsveranstaltungen:

1. Welche Personengruppen waren vertreten?
2. Welche Wortmeldungen gab es und inwiefern flossen diese in den Masterplan mit ein?

Bei welchen Projekten wurde der Masterplan im Sinne der beschriebenen Pre-Tests angewendet, bevor er final veröffentlicht wurde?

Gab es im Rahmen der Masterplanerstellung einen internen Evaluationsprozess der Zielgruppen (ähnlich dem Fairness-Check des Fachkonzeptes Öffentlicher Raum/MA18)?

Wie beurteilen Sie abschließend den Prozess der Erstellung des Masterplans für eine partizipative Stadtentwicklung?

1 | [partMAExC]

Haben sich partizipative Prozesse in Wien in Form und Durchführung durch die Veröffentlichung des Masterplanes verändert?

Haben sich die Partizipationsmöglichkeiten (Beteiligungsintensitäten) für Bürger*innen durch die Veröffentlichung des Masterplanes verändert?

Werden seit der Veröffentlichung des Masterplanes andere Personengruppen erreicht?

Wie verbindlich ist das Regelwerk für die Verwaltung und für Planer*innen? Gibt es Sanktionierungsmöglichkeiten?

Wie verbindlich sind die im Masterplan formulierten Kriterien? Kann ein partizipativer Prozess außerhalb der Kriterien von Bürger*innen eingefordert werden?

Wie soll aus ihrer Sicht der Masterplan weiterentwickelt werden?

[Begriffsbestimmung]

Wie definieren Sie soziale Reichweite?

Wie definieren Sie den Begriff Partizipation?

Wieso wurden im Masterplan die drei Zielgruppen konkret gewählt und formuliert?

1.(Bewohner*innen aus der Nachbarschaft (bis 500m); 2. Lokale Akteur*innen; 3. Zukünftige Bewohner*innen)

DANKE FÜR DAS INTERVIEW!

Anonymisiert: ja [] nein []

Formulierungen/ Zitate nach Absprache []

Interviewpartner*in: [partMAExF]

Datum / ----- / -----

Was war Ihre Funktion im Prozess der Masterplanerstellung?

Welche Bedeutung kommt dem Masterplan aus Ihrer Sicht zu und was unterscheidet ihn von anderen Regelwerken, wie bspw. der Wiener Bauordnung oder dem Werkstattbericht 149 „Grundlagen für Kooperative Planungsverfahren“?

[Entstehungszusammenhang und Wirkung]

Welche Personen und Personengruppen waren über das Redaktionsteam hinaus in den Erstellungsprozess des Masterplanes eingebunden und welche Funktion(en) kam(en) ihnen zu?

Wer wurde im Rahmen der Grundlagenarbeit interviewt?

Gab es teilnehmende Personen(-gruppen), die Sie explizit einem marginalisierten Kontext zuordnen würden?

1. Gab es dahingehend eine Strategie besondere Gruppen zu erreichen und einzubinden?
2. Gab/Gibt es diesbezüglich eine Definition für marginalisierte/schwererreichbare Gruppen?

Betreffend den Öffentlichen Diskussionsveranstaltungen:

1. Welche Personengruppen waren vertreten?
2. Welche Wortmeldungen gab es und inwiefern flossen diese in den Masterplan mit ein?

Bei welchen Projekten wurde der Masterplan im Sinne der beschriebenen Pre-Tests angewendet, bevor er final veröffentlicht wurde?

Gab es einen internen Evaluationsprozess der Zielgruppen im Rahmen der Masterplanerstellung (ähnlich dem Fairness-Check des Fachkonzeptes Öffentlicher Raum/MA18)?

Wie beurteilen Sie abschließend den Prozess der Erstellung des Masterplans für eine partizipative Stadtentwicklung?

Haben sich partizipative Prozesse in Wien in Form und Durchführung durch die Veröffentlichung des Masterplanes verändert?

Haben sich die Partizipationsmöglichkeiten (Beteiligungsintensitäten) für Bürger*innen durch die Veröffentlichung des Masterplanes verändert?

Werden seit der Veröffentlichung des Masterplanes andere Personengruppen erreicht?

Wie soll aus ihrer Sicht der Masterplan weiterentwickelt werden?

[Begriffsbestimmung]

Wie definieren Sie den Begriff Partizipation?

Wieso wurden im Masterplan die drei Zielgruppen konkret gewählt und formuliert?

1. (Bewohner*innen aus der Nachbarschaft (bis 500m); 2. Lokale Akteur*innen; 3. Zukünftige Bewohner*innen)

DANKE FÜR DAS INTERVIEW!

Anonymisiert: ja [] nein []

Formulierungen/ direkte Zitate nach Absprache []

Interviewpartner*in: [partMAExG]

Datum/ Zeit -----/ -----

Was war Ihre Funktion im Prozess der Masterplanerstellung?

Welche Bedeutung kommt dem Masterplan aus ihrer Sicht zu und was unterscheidet ihn von anderen Regelwerken, wie bspw. der Wiener Bauordnung oder dem Werkstattbericht 149 „Grundlagen für Kooperative Planungsverfahren“?

[Entstehungszusammenhang und Wirkung]

Welche Personen und Personengruppen waren über das Redaktionsteam hinaus in den Erstellungsprozess des Masterplanes eingebunden und welche Funktion(en) kam(en) Ihnen zu?

Wer wurde im Rahmen der Grundlagenarbeit interviewt?

Gab es teilnehmende Personen(-gruppen), die Sie explizit einem marginalisierten Kontext zuordnen würden?

1. Gab es dahingehend eine Strategie besondere Gruppen zu erreichen und einzubinden?
2. Gab/Gibt es diesbezüglich eine Definition für marginalisierte/schwererreichbare Gruppen?

Betreffend den Öffentlichen Diskussionsveranstaltungen:

1. Welche Personengruppen waren vertreten?
2. Welche Wortmeldungen gab es und inwiefern flossen diese in den Masterplan mit ein?

Wie beurteilen Sie abschließend den Prozess der Erstellung des Masterplans für eine partizipative Stadtentwicklung?

Haben sich partizipative Prozesse in Wien in Form und Durchführung durch die Veröffentlichung des Masterplanes verändert?

Haben sich die Partizipationsmöglichkeiten (Beteiligungintensitäten) für Bürger*innen durch die Veröffentlichung des Masterplanes verändert?

Werden seit der Veröffentlichung des Masterplanes andere Personengruppen erreicht?

Wie soll aus ihrer Sicht der Masterplan weiterentwickelt werden?

[Begriffsbestimmung]

Wie definieren Sie soziale Reichweite?

Wie definieren Sie den Begriff Partizipation?

Wieso wurden im Masterplan die drei Zielgruppen konkret gewählt und formuliert?

1. (Bewohner*innen aus der Nachbarschaft (bis 500m); 2. Lokale Akteur*innen; 3. Zukünftige Bewohner*innen)

DANKE FÜR DAS INTERVIEW!

Anonymisiert: ja [] nein []

Formulierungen nach Absprache []

Interviewpartner*in: [partMAExH]

Datum / ---- / ----

Welche Bedeutung kommt dem Masterplan aus Ihrer Sicht zu und was unterscheidet ihn von anderen Regelwerken, wie bspw. der Wiener Bauordnung oder dem Werkstattbericht 149 „Grundlagen für Kooperative Planungsverfahren“?

[Entstehungszusammenhang und Wirkung]

Welche Personen und Personengruppen waren über das Redaktionsteam hinaus in den Erstellungsprozess des Masterplanes eingebunden und welche Funktion(en) kam(en) ihnen zu?

Wer wurde im Rahmen der Grundlagenarbeit interviewt?

Gab es teilnehmende Personen(-gruppen), die Sie explizit einem marginalisierten Kontext zuordnen würden?

1. Gab es dahingehend eine Strategie besondere Gruppen zu erreichen und einzubinden?
2. Gab/Gibt es diesbezüglich eine Definition für marginalisierte/schwererreichbare Gruppen?

Betreffend den Öffentlichen Diskussionsveranstaltungen:

1. Welche Personengruppen waren vertreten?
2. Welche Wortmeldungen gab es und inwiefern flossen diese in den Masterplan mit ein?

Bei welchen Projekten wurde der Masterplan im Sinne der beschriebenen Pre-Tests angewendet, bevor er final veröffentlicht wurde?

Gab es im Rahmen der Masterplanerstellung einen internen Evaluationsprozess der Zielgruppen (ähnlich dem Fairness-Check des Fachkonzeptes Öffentlicher Raum/MA18)?

Wie beurteilen Sie abschließend den Prozess der Erstellung des Masterplans für eine partizipative Stadtentwicklung?

Haben sich partizipative Prozesse in Wien in Form und Durchführung durch die Veröffentlichung des Masterplanes verändert?

Haben sich die Partizipationsmöglichkeiten (Beteiligungsintensitäten) für Bürger*innen durch die Veröffentlichung des Masterplanes verändert?

Werden seit der Veröffentlichung des Masterplanes andere Personengruppen erreicht?

Wie verbindlich ist das Regelwerk für die Verwaltung und für Planer*innen? Gibt es Sanktionierungsmöglichkeiten?

Wie verbindlich sind die im Masterplan formulierten Kriterien? Kann ein partizipativer Prozess außerhalb der Kriterien von Bürger*innen eingefordert werden?

Wie soll aus ihrer Sicht der Masterplan weiterentwickelt werden?

[Begriffsbestimmung]

Wie definieren Sie soziale Reichweite?

Wie definieren Sie den Begriff Partizipation?

Wieso wurden im Masterplan die drei Zielgruppen konkret gewählt und formuliert?

1.(Bewohner*innen aus der Nachbarschaft (bis 500m); 2. Lokale Akteur*innen; 3. Zukünftige Bewohner*innen)

DANKE FÜR DAS INTERVIEW!

Anonymisiert: ja [] nein []

Formulierungen/ Zitate nach Absprache []

Interviewpartner*in: [nopartMAExB]

Datum / ----- / -----

Beschreiben Sie bitte Ihre derzeitige berufliche Funktion bzw. Ihr Tätigkeitsfeld.

Welche Berührungspunkte haben bzw. hatten Sie mit dem Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung?

Welche Bedeutung kommt dem Masterplan aus Ihrer Sicht zu und was unterscheidet ihn von anderen Regelwerken, wie bspw. der Wiener Bauordnung oder dem Werkstattbericht 149 „Grundlagen für Kooperative Planungsverfahren“?

[Entstehungszusammenhang und Wirkung]

Waren Sie in die Erstellung des Masterplanes involviert?

- Wenn ja: In welcher Funktion haben Sie an dem Prozess teilgenommen?

Haben Sie an einer öffentlichen Informations- bzw. Dialogveranstaltung zum Masterplan teilgenommen?

- Wenn ja, an welcher?
- Wie lief die Veranstaltung ab?
- Haben Sie dort Anliegen eingebracht?

Sofern möglich: **Wie würden Sie den Prozess der Masterplanerstellung rückblickend beurteilen?**

[Wirkung]

Haben sich partizipative Prozesse in Wien in Form und Durchführung durch die Veröffentlichung des Masterplanes verändert?

Haben sich die Partizipationsmöglichkeiten (Beteiligungsintensitäten) für Bürger*innen durch die Veröffentlichung des Masterplanes verändert?

Werden seit der Veröffentlichung des Masterplanes andere Personengruppen erreicht?

Im Masterplan wurden drei zu beteiligende Gruppen konkret formuliert:

1. Bewohner*innen aus der Nachbarschaft (bis 500m);

1 | [nopartMAExB]

2. Lokale Akteur*innen;
 3. 3. Zukünftige Bewohner*innen
- Wissen Sie, wieso diese drei Gruppen gewählt wurden?
 - Halten Sie eine genauere Formulierung der Gruppen für notwendig?
 - Würden Sie die Zielgruppen anders formulieren? Wenn ja, wie?

Kommt der Masterplan in ihrer täglichen Arbeit zur Anwendung?

- Wenn ja: Wie wirkt sich der Masterplan auf Ihre Arbeit aus?
- Wenn nein: Gibt es sonstige indirekte Berührungspunkte mit dem Masterplan?

Für wie verbindlich halten Sie den Masterplan für Verwaltung/ für Planer*innen/ für Bürger*innen? Gibt es Sanktionierungsmöglichkeiten?

Wie verbindlich sind die im Masterplan formulierten Kriterien? Kann ein partizipativer Prozess außerhalb der Kriterien von Bürger*innen eingefordert werden?



(anonymisiert, da personenspezifisch)

Wie soll aus ihrer Sicht der Masterplan weiterentwickelt werden?

Ist echte Partizipation, wie in der Theorie definiert, in der Praxis überhaupt realisierbar?

[Begriffsbestimmung]

Wie definieren Sie den Begriff Partizipation?

DANKE FÜR DAS INTERVIEW!

Anonymisiert: ja [] nein []

Formulierungen/ direkte Zitate nach Absprache []

Interviewpartner*in: [polExE]

Datum / ---- / ----

Was war Ihre Funktion/Rolle bei der Erstellung des Masterplanes?

Welche Bedeutung kommt dem Masterplan aus Ihrer Sicht zu und was unterscheidet ihn von anderen Regelwerken, wie bspw. der Wiener Bauordnung oder dem Werkstattbericht 149 „Grundlagen für Kooperative Planungsverfahren“?

[Entstehungszusammenhang und Wirkung]

Welche Personen und Personengruppen waren über das Redaktionsteam hinaus in den Erstellungsprozess des Masterplanes eingebunden und welche Funktion(en) kam(en) ihnen zu?

Wer wurde im Rahmen der Grundlagenarbeit interviewt?

Gab es teilnehmende Personen(-gruppen), die Sie explizit einem marginalisierten Kontext zuordnen würden?

1. Gab es dahingehend eine Strategie besondere Gruppen zu erreichen und einzubinden?
2. Gab/Gibt es diesbezüglich eine Definition für marginalisierte/schwererreichbare Gruppen?

Betreffend den Öffentlichen Diskussionsveranstaltungen:

1. Welche Personengruppen waren vertreten?
2. Welche Wortmeldungen gab es und inwiefern flossen diese in den Masterplan mit ein?

Welchen inhaltlichen Anteil hatte der politische Prozess der Beschlussfassung am Masterplan?

- Gab es Änderungen?

Wie beurteilen Sie abschließend den Prozess der Erstellung des Masterplans für eine partizipative Stadtentwicklung?

Haben sich partizipative Prozesse in Wien in Form und Durchführung durch die Veröffentlichung des Masterplanes verändert?

Haben sich die Partizipationsmöglichkeiten (Beteiligungsintensitäten) für Bürger*innen durch die Veröffentlichung des Masterplanes verändert?

Werden seit der Veröffentlichung des Masterplanes andere Personengruppen erreicht?

Wie verbindlich ist das Regelwerk für die Verwaltung und für Planer*innen? Gibt es Sanktionierungsmöglichkeiten?

Wie verbindlich sind die im Masterplan formulierten Kriterien? Kann ein partizipativer Prozess außerhalb der Kriterien von Bürger*innen eingefordert werden?

Wie soll aus ihrer Sicht der Masterplan weiterentwickelt werden?

[Begriffsbestimmung]

Wie definieren Sie den Begriff Partizipation?

Wieso wurden im Masterplan die drei Zielgruppen konkret gewählt und formuliert?

1.(Bewohner*innen aus der Nachbarschaft (bis 500m); 2. Lokale Akteur*innen; 3. Zukünftige Bewohner*innen)

DANKE FÜR DAS INTERVIEW!

Anonymisiert: ja [] nein []
direkte Zitate nach Absprache []

Interviewpartner*in: [zivilExD]

Datum/ Dauer: -----

Warum widmet sich die [REDACTED] dem Thema Partizipation?

Wie beurteilen Sie die aktuellen Partizipationsmöglichkeiten an Planungsverfahren in Wien?

Haben Sie bzw. die [REDACTED] an der Erstellung des Masterplans teilgenommen?

Wenn ja:

- Welche Rolle(n) hatten Sie dabei?/ Wie wurden Sie beteiligt?
- Welche Anliegen haben Sie in den Prozess getragen und in wie fern wurden diese übernommen?

Wenn nein:

- Wieso wurden Sie nicht beteiligt?
 - Hätten Sie sich gerne beteiligt und wenn ja, wie?
-

Wie beurteilen Sie den Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung?

Haben sich partizipative Prozesse in Form und Durchführung in Wien durch die Veröffentlichung des Masterplanes verändert?

Was wünscht sich die [REDACTED] in Bezug auf Partizipationsmöglichkeiten in Wien? Braucht es andere Formen der Beteiligung?

Braucht es aus Sicht der [REDACTED] verbindliche Regeln für partizipative Prozesse?

Wie interpretieren Sie folgende Formulierungen?

1. *„Klar ist, dass die Beteiligung im Rahmen des Masterplans nicht politische Entscheidungen, wie z.B. die in der Bauordnung der Stadt Wien festgelegten Beschlussfassung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne durch den Gemeinderat, ersetzt.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 18)*
2. *„Im Masterplan werden konsultative und kooperative Formen der informellen Beteiligung angewendet.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 20).*
3. *„Im Masterplan wird bei Planungs- und Widmungsprozessen die formelle Beteiligung (öffentliche Auflage) durch informelle Beteiligung der Bevölkerung ergänzt.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2017, S. 20)*
4. *„Wie in Regel 3, S. 2423, formuliert, muss es in jedem kooperativen Verfahren zumindest Information der BürgerInnen geben; Konsultation von Betroffenen oder deren VertreterInnen ist wünschenswert, Kooperation optional.“ (Magistrat der Stadt Wien, MA 21 2015, S. 51)*

Wie soll aus Ihrer Sicht der Masterplan weiterentwickelt werden?

[Begriffsbestimmung]

Wie definieren Sie den Begriff Partizipation?

DANKE FÜR DAS INTERVIEW!

Anonymisiert: ja [] nein []

Formulierungen nach Absprache []

Beurteilen Sie bitte folgende Thesen. – Begründen Sie ihre Entscheidung bitte kurz

(Formulierungen sind teilweise bewusst zugespitzt):

1. Die Formulierungen der zu beteiligenden Zielgruppen sind im Masterplan allgemein gehalten.
2. Marginalisierte Gruppen werden in zukünftigen partizipativen Prozessen eher nicht erreicht werden, da sie nicht explizit im Masterplan Erwähnung finden.
3. Der Mitentscheidungsspielraum von Bürger*innen bei Projekten der Stadtentwicklung in Folge des Masterplanes bleibt im Verhältnis zur Wiener Bauordnung unverändert. Es findet keine Übertragung von Entscheidungsmacht an Bürger*innen statt.
4. Der Masterplan ist ein verbindliches Regelwerk für Verwaltung und Planer*innen ohne Sanktionierungsmöglichkeiten.
5. Bürger*innen können einen Anspruch auf Beteiligung nicht auf Basis des Masterplanes geltend machen.
6. „Echte Partizipation“ muss über die Formen der Information und Konsultation hinausgehen.
7. „Echte Partizipation“ bedeutet zumindest teilweise mitentscheiden zu dürfen.
8. Ist keines der Kriterien des Masterplanes zutreffend, ist partizipativer Prozess nicht notwendig.

Abbildung 58: Interview Leitfaden- Wordrap

ANNEX II

>211
216<

| GESAMTDARSTELLUNG
ANALYSESCHEMA

- 1 „Im Sinne deiner lebenswerten Stadt der Zukunft ist es deshalb entscheidend, der von Veränderungsprozessen betroffenen **Bevölkerung** direkte Möglichkeiten zur **Information und Mitgestaltung** zu bieten.“
(Seite 5/ Vorwort Vassilakou)

?
?
- 2 „Mit dem Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung wird die **Bevölkerung** ganz bewusst eingeladen, **sich** an der Stadtentwicklung **zu beteiligen**.“
(Seite 5/ Vorwort Vassilakou)

?
?
?
- 3 „Der Masterplan zeigt, wie Beteiligung bei städtebaulichen Planungsprozessen organisiert werden kann und **legt fest, wann ein informelles Beteiligungsverfahren zum Einsatz kommt**. Der frühe Zeitpunkt und der **direkte Austausch** spielen dabei eine zentrale Rolle.“
[Seite 5/ Vorwort Vassilakou]

?
- 4 „In diesem Sinne wollen wir gemeinsam mit den **Wienerinnen und Wienern** an einem lebenswerten, sozialen, grünen und zukunftsweisenden Wien weiterarbeiten.“
(Seite 5/ Vorwort Vassilakou)

?
- 5 „Die Einbindung der **Bevölkerung** und ihrer **lokalen Expertise erweitert das Fachwissen**, unterstützt den Interessensausgleich und führt in Summe zu tragfähigen Ergebnissen“
(Seite 7/ Vorwort Madreiter)

?
- 6 „Der Masterplan bietet dabei **Orientierung** für die **Bevölkerung**, indem er zeigt, wie Planungsprozesse bei städtebaulichen Vorhaben ablaufen und integriert den strukturierten Ablauf einer Beteiligungsschleife (Einladen - Beteiligen - Rückmelden).“
(Seite 7/ Vorwort Madreiter)

?
?
?
?
- 7 „Es ist uns ein großes Anliegen, mithilfe des Masterplans die Kommunikation zwischen **Bevölkerung, Stadtplanung, Politik** und **Projektwerbenden** weiter zu verbessern und im Sinne eines **kooperativen** sowie **kommunikativen** Miteinanders zu agieren.“
(Seite 8/ Vorwort Madreiter)

?

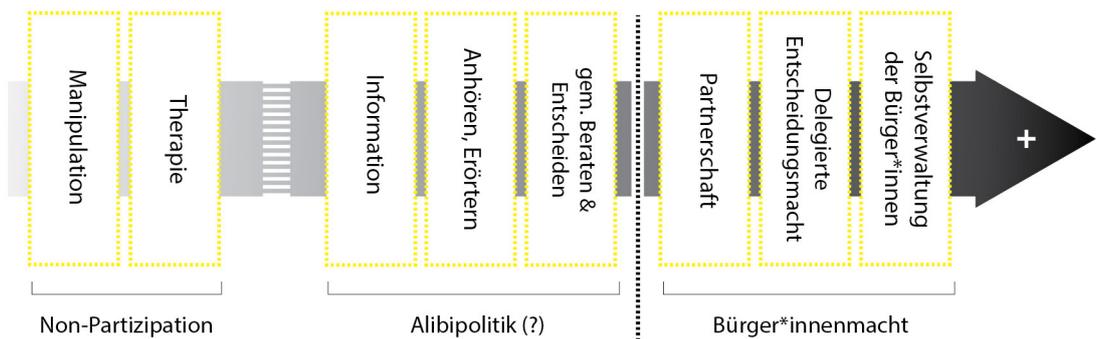


Abbildung 61: Eigene Darstellung- Analyseschema (1-7) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)

Beschwichtigung

1. Einleitung [12]

- 8 „Durch eine frühzeitige **Zusammenarbeit** mit der **Bevölkerung** soll die Entwicklung der Stadt zu langfristig besseren Ergebnissen führen. Ein erfolgreicher **Dialog** zeichnet sich durch Offenheit, Respekt und Lernbereitschaft aller Beteiligten aus. Daher ist Balance zwischen den Interessen der **bereits ansässigen Bevölkerung** oder **Unternehmen** und **jenen, die noch Bedarf an Wohnungen, Büros oder Schulplätzen haben**, zu schaffen.“

(Seite 15/ Einleitung)



- 9 „Für die Planungsprozesse der Stadt Wien bedeutet die Beteiligung der **Bevölkerung** ein neues Verständnis und die Anwendung neuer Methoden, die **über eine transparente Kommunikation hinausgehen**.“

(Seite 15/ Einleitung)



2. Über den Masterplan [18]

- 10 „Der Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung zielt darauf ab, die **Kommunikation** zwischen der **Bevölkerung**, dem **Magistrat**, der **Politik** und den **Projektwerbenden** bei städtischen Vorhaben zu verbessern.“

(Seite 18/ Ziele)



- 11 „Gleichzeitig soll der Planungsstand von städtebaulichen Vorhaben **frühzeitig und transparent dargestellt** werden und der Rahmen und die Grenzen für die Beteiligung definiert werden. Damit soll der Masterplan für alle **interessierten Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner** die Entwicklung städtebaulicher **Vorhaben nachvollziehbar machen**.“

(Seite 18/ Ziele)

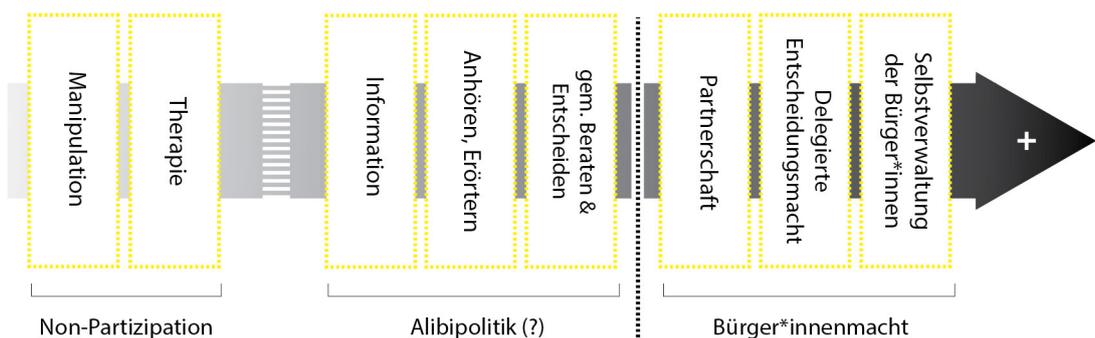
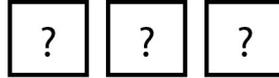


Abbildung 62: Eigene Darstellung- Analyseschema (8-11) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)

Beschwichtigung

12 „Klar ist, dass die Beteiligung im Rahmen des Masterplans nicht politische Entscheidungen, wie z.B. die in der Bauordnung der Stadt Wien festgelegten Beschlussfassung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne durch den **Gemeinderat**, ersetzt.“
(Seite 18/Ziele)



13 „Im Masterplan wird bei Planungs- und Widmungsprozessen die formelle Beteiligung (öffentliche Auflage) durch **informelle Beteiligung der Bevölkerung ergänzt**.“
(Seite 20/ Begriffe)



14 „Im Masterplan werden **konsultative** und **kooperative** Formen der informellen Beteiligung angewendet.“
(Seite 20/Begriffe)



15 „**Konsultative** Beteiligung bedeutet, die **Beteiligten** können zu einem Entwurf oder einer Frage Stellung nehmen (mitreden, mitmachen). [...] **Kooperative** Beteiligung bedeutet, gemeinsam mit der **Verwaltung, externen Planerinnen und Planern** und anderen **relevanten Akteurinnen und Akteuren** ein Projekt zu planen...“
(Seite 20/ Begriffe)



16 „Informelle Beteiligung in der Stadtentwicklung ist **mehrheitlich konsultativ**, d.h. der **Bevölkerung** kommt bei der Beteiligung eine beratende Rolle zu. Wichtig ist jedoch, dass diese Rolle „auf Augenhöhe“ wahrgenommen wird und **Bürgerinnen und Bürger** als Partnerinnen und Partner gesehen werden.“
(Seite 21/Prinzipien)



17 „Schließlich soll der Masterplan nicht nur ein **Regelwerk für die Verwaltung**, sondern auch eine **Orientierung für alle interessierten Bewohnerinnen und Bewohner** sein.“
(Seite 24/ Entstehung)

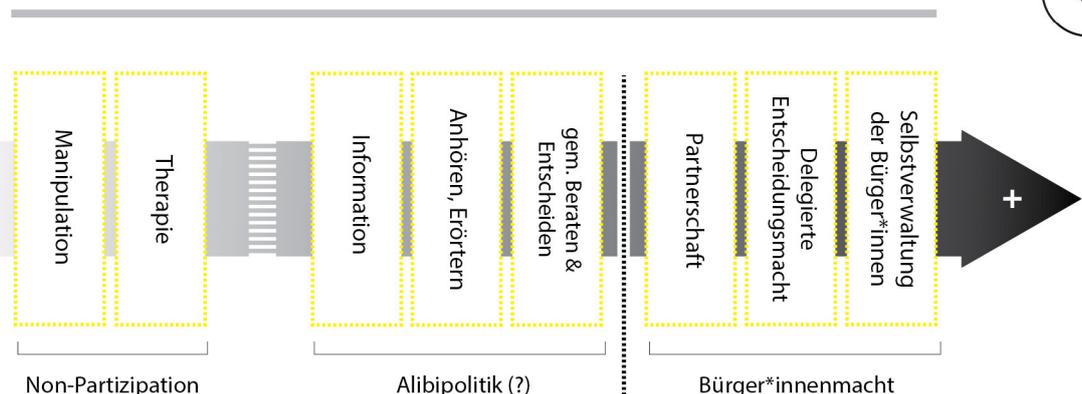


Abbildung 63: Eigene Darstellung - Analyseschema (12-17) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)

Beschwichtigung

- 18 „Die Beteiligungsschleife steht für den typischen Ablauf der Beteiligung bei städtebaulichen Vorhaben und ist an folgenden Dreischritt zu erkennen: dem **Einladen**, dem **Beteiligen** und dem **Rückmelden**. Beteiligung bei städtebaulichen Vorhaben wird künftig also immer auch eine Rückmeldung an die **Bevölkerung** beinhalten, was mit den Ergebnissen der Beteiligung geschieht.“
(Seite 42/Grundsystematik: Die Beteiligungsschleife)



5. Anwendung der Beteiligungsschleife

- 19 „Beteiligen beim Klären bedeutet, das vorhandene lokale Wissen direkt zu **erfragen**.“
(Seite 60/ Beteiligen beim Klären)



- 20 „Beteiligen bei der Erarbeitung von Leitthemen bedeutet, in einen **öffentlichen Diskurs** zu treten und gemeinsam über die Zukunft eines neuen Stadtteils nachzudenken.“ (Seite 61/Beteiligen beim Erarbeiten von Leitthemen)



- 21 „In einem **öffentlichen Diskurs** kann die **Bevölkerung** ihre Vorstellungen zu der Frage „Wie kann der neue Stadtteil aussehen?“ einbringen.“
(Seite 62/Beteiligung an der Entwicklung eines städtebaulichen Leitbildes)



- 22 „Beteiligen beim Widmen bedeutet, den Zugang zur Stellungnahme bei der öffentlichen Auflage zu erleichtern.“
(Seite 63/ Beteiligen beim Widmen)



- 23 „Die informelle Beteiligung bei der Flächenwidmung hat **konsultativen Charakter** und ist als verbessertes Angebot zur formell geregelten Beteiligung bei der öffentlichen Auflage zu verstehen.“
(Seite 63/ Beteiligen beim Widmen)

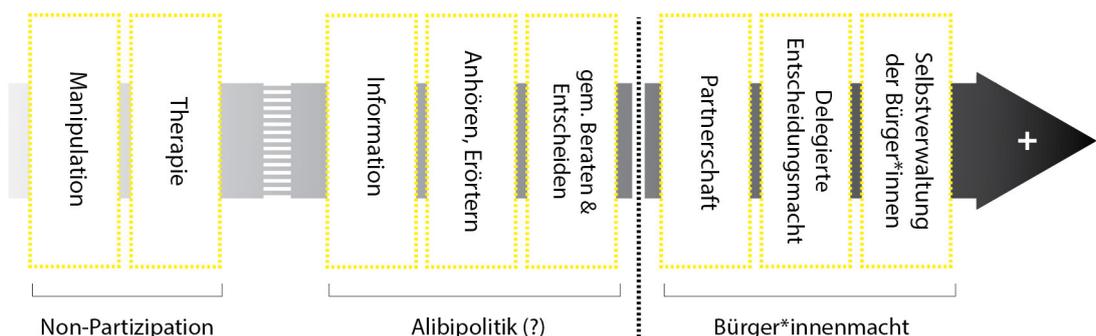


Abbildung 64: Eigene Darstellung- Analyseschema (18-23) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)

Beschwichtigung

6. Organisation der Beteiligungsschleife

- 24** „Die **Haushalte** der umliegenden Nachbarschaft erhalten **per Postwurfsendung** oder auch **persönlich adressiert** das Angebot und die Einladung zur Beteiligung. Alle **anderen Akteurinnen** und **Akteure** werden über zielgruppenspezifische **Öffentlichkeitsarbeit** angesprochen.“

(Seite 72/ Einladen)



- 25** „**Qualitative Befragungen** der umliegenden **Nachbarschaft** sind in der ganz frühen Phase beim Klären der Umgebungsbedingungen zu empfehlen.“

(Seite 73/ Beteiligen)



- 26** „**Moderierte Diskussionen** an Thementischen sind besonders dort sinnvoll, wo in einem gemeinsamen Vorgehen mehrheitlich tragfähige Lösungen gefunden werden sollen.“

(Seite 73/ Beteiligen)



- 27** „Moderierte Diskussionen an Thementischen, erweitert um eine **Informationsausstellung**, können vor der Entwicklung eines städtebaulichen Leitbilds angewandt werden.“

(Seite 74/ Beteiligen)



- 28** „**Informationsausstellungen** im Stadtteil mit **persönlicher Beratung** sollten begleitend zur öffentlichen Auflage angeboten werden. Grundsätzlich können Informationsausstellungen in jeder Projektentwicklungsphase (Klären, Planen, Widmen) stattfinden.“

(Seite 74/ Beteiligen)



- 29** „Die **Rückmeldung** informiert in geeigneter Weise über **die Ergebnisse der Beteiligung** und wie sich diese auf den **weiteren Planungsverlauf** oder Widmungsprozess auswirken. Der Webauftritt der Stadtentwicklung bietet dafür eine geeignete Plattform. Für z.B. Personen, die über keinen Webzugang verfügen, werden die Informationen schriftlich übermittelt.“

(Seite 75/ Rückmelden)

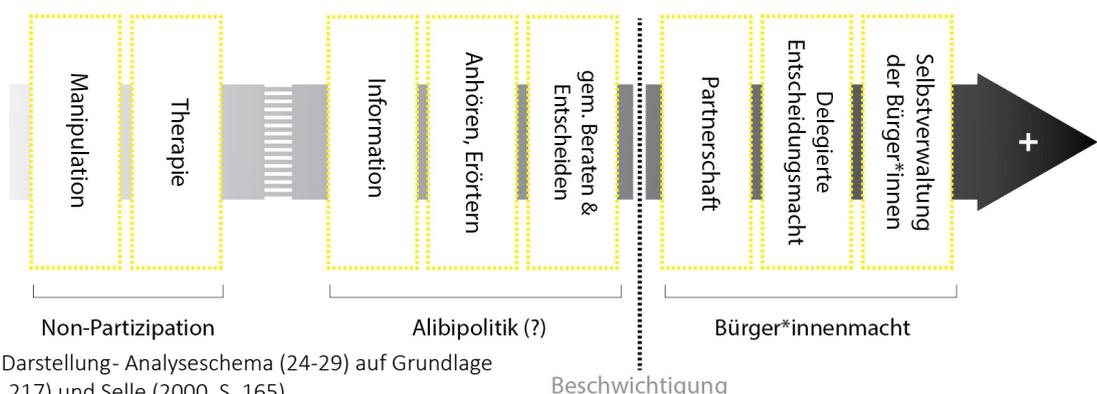


Abbildung 65: Eigene Darstellung- Analyseschema (24-29) auf Grundlage von Arnstein (1969, S. 217) und Selle (2000, S. 165)

ANNEX III

>217 | „DAS SOZIALE PROJEKTUMFELD“
218< (GROSSE DARSTELLUNG)

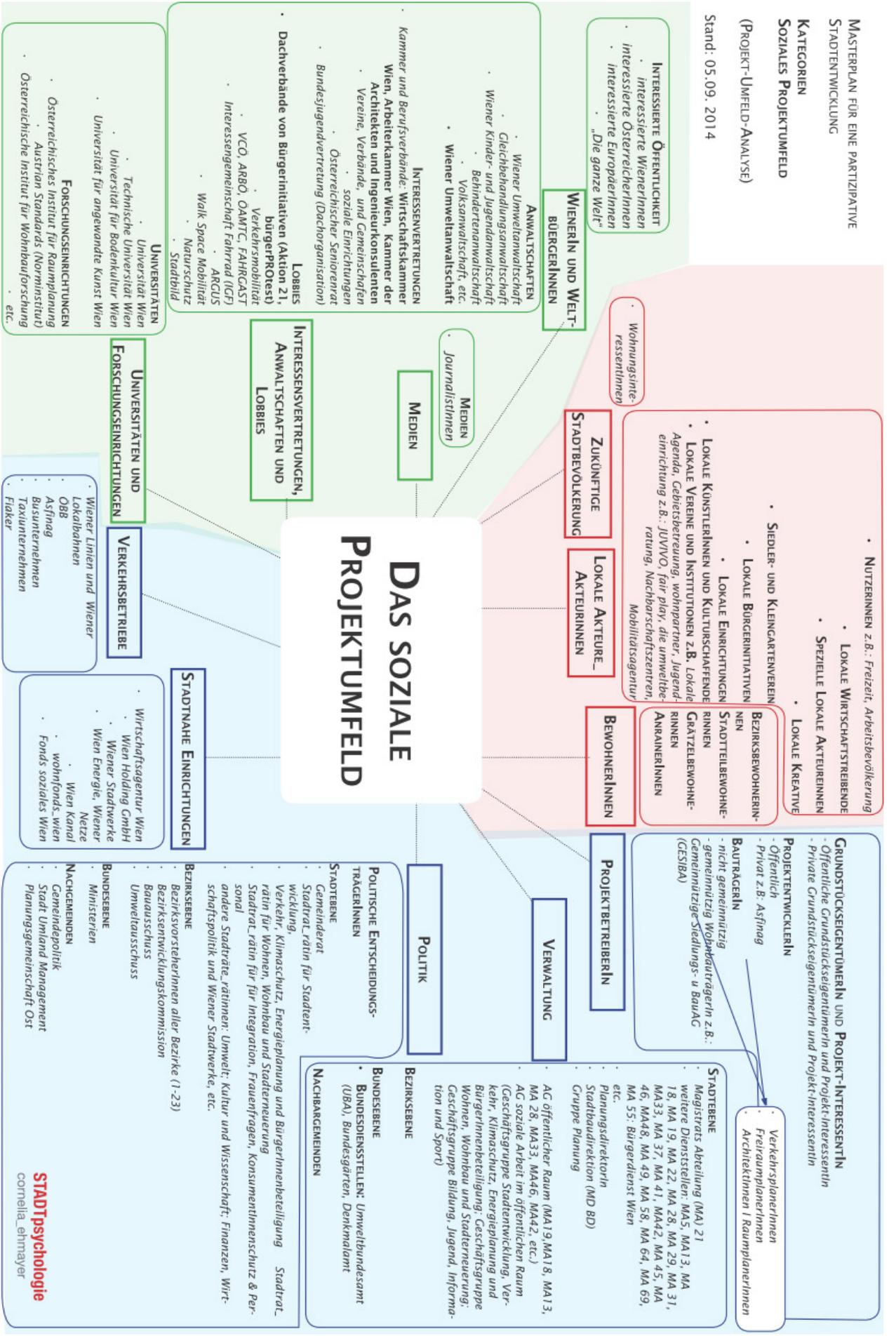


Abbildung 66: DAS SOZIALE PROJEKTUMFELD (Ehmayer 2014)

Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar.
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

