Die approbierte Originalversion dieser Diplom-/Masterarbeit ist an der Hauptbibliothek der Technischen Universität Wien aufgestellt (http://www.ub.tuwien.ac.at).

The approved original version of this diploma or master thesis is available at the main library of the Vienna University of Technology (http://www.ub.tuwien.ac.at/englweb/).

TECHNISCHE UNIVERSITÄT WIEN

Diplomarbeit

Chancen und Grenzen von Partizipation im Rahmen gesamtstädtischer Entwicklungsplanung

Eine Analyse ausgewählter Beispiele von Stadtentwicklungsplänen in Österreich und Deutschland

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

unter der Leitung von
Univ. Prof. Dr. Jens S. Dangschat
und
Dipl.-Ing. Gesa Witthöft

E280 - Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung
Fachbereich E280/6 Soziologie

eingereicht an der Technischen Universität Wien
Fakultät für Architektur und Raumplanung

von
Anne Quatmann
Matr.-Nr. 0225330
Burggasse 36/6, 1070 Wien

Wien, am 10.04.2007 _____

DANKSAGUNG

Eine Diplomarbeit ist ein langer Weg, der nicht immer eben geradeaus verläuft, sondern oftmals über unwegsames Gelände, über Berge und durch Täler, in Kurven und manchmal auch ein Stück zurück. Aber es gibt immer ein Ziel. Das habe ich mit der Abgabe der vorliegenden Arbeit erreicht.

Deshalb möchte ich mich bei allen, die zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben, ganz herzlich bedanken. Allen voran möchte ich meine beiden BetreuerInnen Gesa Witthöft und Jens S. Dangschat erwähnen, die mich mit Rat und Tat durch die Wirren der Diplomarbeit gelenkt und begleitet haben.

Ein großes Dankeschön gilt weiterhin allen InterviewpartnerInnen und all denen, die mir durch das Beantworten meines Fragebogens auf dem ZukunftswerkstattsmoderatorInnen-Treffen in Wien 2006 oder auf anderen Wegen viele wertvolle Inputs geben konnten.

Danken möchte ich auch ganz besonders meinen StudienkollegInnen Gudula Pawelak, Kristina Wrohlich und Christian Fertner sowie meiner Schwester Maria, die mich beim Transkribieren der ExpertInnen-Interviews unterstützt haben. Ein großes Dankeschön möchte ich insbesondere Juliane Große für das intensive und fruchtbare Korrekturlesen meiner Arbeit aussprechen.

An dieser Stelle gilt mein Dank auch der Hans-Böckler-Stiftung, die mich und meine fachliche sowie persönliche Weiterentwicklung seit 2002 unterstützt und die Vergabe der Transkriptionsarbeiten finanziell unterstützt hat.

Fast ebenso wichtig wie die fachliche und technische Unterstützung ist bei einer Diplomarbeit aber auch der seelische Beistand. Und hier möchte ich allen meinen FreundInnen und StudienkollegInnen danken und ganz besonders meiner Familie und meinem Freund Lukas!

Gewidmet einem ganz besonderen Menschen,

meiner Oma Frieda

KURZFASSUNG

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, herausfinden, **ob Partizipation an gesamtstädtischer Entwicklungsplanung aus Sicht der planenden Verwaltung effektiv möglich ist**, d.h., dass sie den damit beabsichtigen Zweck erfüllt (zusätzliche demokratische Legitimation, Bereicherung der Sichtweise und Inhalte durch externes Wissen, höhere Akzeptanz und Identifikation mit den Planungen). Und wenn ja, **wie kann Partizipation dann in der Stadtentwicklungsplanung Anwendung finden**, welche Möglichkeiten gibt es hierzu für die planende Verwaltung und was muss sie dafür tun?

Am Beispiel des Stadtentwicklungsplans als zentralem Instrument der Stadtentwicklungsplanung wird der Themenkomplex konkretisiert. Hierzu werden die **drei Fallbeispiele** „Stadtentwicklungsplan Wien 2005“, „Perspektive München“, „Räumliches Leitbild Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ sowie - im Rahmen von **Best-Practice-Beispielen** - das „Stadtentwicklungskonzept Ludwigsburg“ und der „Stadtentwicklungsplan Heidelberg 2015“ herangezogen. In Form von leitfadengestützten ExpertInnen-Interviews werden dabei jeweils VertreterInnen aus der planenden Verwaltung, aus der Politik und teilweise intermediäre Dritte (private Planungsbüros) befragt. Die Ergebnisse werden schließlich anhand eines Analyserasters vergleichend bewertet.

Insgesamt ergibt sich aus der Analyse, dass **Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung sehr wohl effektiv möglich** ist und zwar **in Form von Information und Konsultation** durch gegenseitigen Austausch und Stellungnahmemöglichkeiten, die ernsthaft behandelt und rückgekoppelt werden. Aktive, differenzierte und prozessbegleitende Mitwirkung, die über Information und Konsultation hinausgeht, ist in Großstädten wie Wien zwar generell auch möglich, aber mit sehr viel Aufwand verbunden. Der Kreis der AkteurInnen ist hier sehr unüberschaubar und die Problemlagen komplex. Deshalb hat ein Stadtentwicklungsplan dort oftmals keine so große Bedeutung in der Öffentlichkeit wie vielleicht in kleineren, überschaubaren Städten. Hier ist eine solche intensive Partizipation effektiv und auch effizient möglich, wie das Beispiel Ludwigsburg zeigt.

Aus diesen Ergebnissen werden abschließend Handlungsempfehlungen für die Stadt Wien als konkreten Anwendungsfall entwickelt. Den Kern dieser Handlungsempfehlungen bildet das **Konzept „STEP IM DIALOG“**. Anlass dafür ist die aktuell anstehende Diskussion und Reflexion des Stadtentwicklungsplans 2005 (STEP 05) im Rahmen einer Evaluation. Das Konzept besteht einerseits aus einer **jährlichen Reflexion** der Entwicklungen in der Stadtentwicklungsplanung im Rahmen einer STEP-Aktionswoche, auf der jeden Tag eines der im STEP 05 definierten Handlungsfelder im Mittelpunkt steht. Andererseits gibt es verschiedene **partizipative Elemente**, die den Prozess kontinuierlich begleiten: qualitative und intensive Partizipation in den Zielgebieten des STEP 05, ExpertInnenworkshops, Internetauftritt www.step-im-dialog.at, Publikationen insbesondere zur fundierten Ergebnissicherung sowie Ausstellungen evtl. in Verbindung mit kleineren Veranstaltungen für bestimmte Zielgruppen in der Wiener Planungswerkstatt. Für die Realisierung dieses Konzepts ist die Einrichtung einer **Koordinationsstelle für Partizipation** auf allen Planungsebenen in der Verwaltung sowie eines **Projekt- und Prozessmanagements für den STEP** erforderlich. Darüber hinaus unterstützt eine **Neugliederung des STEP** in Form eines eher thematischen Teils „Strategische Entwicklung“ und eines eher räumlichen Teils „Räumliche Entwicklung“ die Vorgehensweise im Rahmen des Konzepts.

ABSTRACT

The present thesis deals with the **question if there is an effective way to realise participation in urban development planning.** In this case „effective“ means the achievement of set aims (additional democratic legitimation, enrichment of views, more acceptance and identification with planning). If there is an effective way, how could it be implemented and what is the role of the planning authority?

To answer these questions the thesis focuses on the city development plan as the main instrument of urban planning. That's why **three case studies** („Stadtentwicklungsplan Wien 2005“, „Perspektive München“, „Räumliches Leitbild Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“) **and two examples of best practice** („Stadtentwicklungskonzept Ludwigsburg“, „Stadtentwicklungsplan Heidelberg 2015“) shall be analysed. Different experts form these cities (planning authority, politics, intermediate institutions) are surveyed in form of guideline-based interviews. The five examples and studies have been evaluated in a comparative way using an analysing-grid.

The final conclusion is that **there are effective ways of participation in the process of urban development planning in form of information and consultation**. There should be communication between the different players and several ways for the cities' inhabitants to give statements. The planning authority and the city council in return have to deal with these statements seriously. A more qualitative, differentiated and continuous form of participation going further than information and consultation is still possible in large cities like Vienna, but is very expensive due to the complex mass of players and different problems. Additionally the urban development plan is of less importance compared with smaller cities, where such an intensive form of participation is still possible in an effective and efficient way as the example of Ludwigsburg shows.

Based on this result there are final recommendations for the planning authority in Vienna. The main suggestions are gathered in the **concept „STEP IM DIALOG“**. It refers to the current discussion about an evaluation of the Viennese urban development plan 2005 (“STEP 05”). Part of this concept is an annual reflection of ongoing processes in the urban development. This could be done by a so called “STEP-Aktionswoche”, a week of activities concerning the different topics of STEP 05 with one main topic each day. In addition different **participative elements** should go along with the process: qualitative and intensive participation in the so called “Zielgebiete” of STEP 05 (special development areas within Vienna), communication with experts, web presence www.step-im-dialog.at, publications for documenting the results as well as exhibitions, which could be combined with smaller events for a particular audience like pupils or students at the Viennese “Planungswerkstatt” (a contact point for exhibitions and events around urban development planning). In order to realise this concept a **coordinative bureau for participation** has to be implemented at all levels of planning in the cities' administration together with a **professional management for the whole STEP-process**. Furthermore a **reorganisation of the STEP** in form of dividing into „strategic development“ and „spatial development“ could support the approach of this concept.

INHALTSVERZEICHNIS

1 Einleitung ____ 1

1.1 Motivation ____ 1

1.2 Zielsetzung ____ 3

1.3 Fragestellung ____ 5

1.4 Methodisches Konzept und Aufbau der Arbeit ____ 6

2 Grundlagen und Rahmenbedingungen ____ 9

2.1 Klärung wesentlicher Begriffe ____ 9

2.1.1 Planungssysteme in Österreich und Deutschland ____ 9

2.1.2 Stadtentwicklungsplan/ung ____ 11

2.1.3 Partizipation ____ 16

2.1.4 Mein Verständnis von Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung ____ 20

2.2 Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung ____ 21

2.2.1 Gründe für Partizipation in der Planung ____ 21

2.2.2 Planungstheoretische und geschichtliche Einordnung ____ 24

2.2.3 AkteurInnen ____ 35

2.2.4 Mögliche Formen und Verfahren ____ 37

2.2.5 Regelungen in den Gesetzeswerken ____ 41

2.2.6 Grenzen von Partizipation in Planungsprozessen ____ 47

2.2.7 Erfolgsfaktoren für Partizipation in Planungsprozessen ____ 48

2.3 Veränderungen des Planungskontextes ____ 50

2.3.1 Ökonomischer Wandel ____ 50

2.3.2 Gesellschaftlicher Wandel ____ 51

2.3.3 Wandel des politisch-administrativen Systems ____ 52

2.3.4 Folgen für die Stadtentwicklungsplanung und für Partizipation ____ 53

2.4 Fazit ____ 55

3 Analyse ausgewählter Beispiele von Stadtentwicklungsplänen ____ 58

3.1 Auswahl und Vorgehensweise ____ 58

3.2 Analyseraster ____ 62

3.3 Analyse der Fallbeispiele ____ 64

3.3.1 Stadtentwicklungsplan Wien 2005 (STEP 05) ____ 64

3.3.2 Perspektive München ____ 86

3.3.3 Räumliches Leitbild Metropole Hamburg – Wachsende Stadt ____ 105

3.4 Analyse der Best-Practice-Beispiele 118
3.4.1 Stadtentwicklungsplan Heidelberg 2015 118
3.4.2 Stadtentwicklungskonzept Ludwigsburg (SEK) 126

4 Ergebnisse der Analyse 139

5 Handlungsempfehlungen für die planende Verwaltung in Wien 162

6 Schlussfolgerungen und Ausblick 170

7 Verzeichnisse 173

7.1 Abbildungsverzeichnis 173
7.2 Tabellenverzeichnis 173
7.3 Quellenverzeichnis 174

8 Anhang 182

PROLOG

Das Märchen über den Aufstieg und Fall des Königreichs Benzland

„Es war einmal ein Königreich, das trug den Namen Benzland und es war groß, reich und glücklich. Berühmt wurde Benzland durch seine großen, schönen und luxuriösen Kutschen. Sie waren überall auf der Welt heißbegehrt. Der König von diesem Königreich war die größte deutsche Bank und die Königin die größte Gewerkschaft der Welt.

Doch eines Tages wurde in diesem Königreich die Frage gestellt: „Was können wir tun, damit wir so reich bleiben?“ Als erstes haben die Königin und der König den Klügsten, den sie finden konnten, zu ihrem Majordomus bestellt. Der hatte zwar zunächst das falsche Parteibuch, aber irgendwann kam er doch zum Zug.

Nach einiger Zeit stellte der Majordomus folgenden Plan vor: Um unsere Zukunft zu sichern müssen wir Luftschiffe und Elektroanlagen bauen, denn wenn wir nur bei den Kutschen bleiben, wird unser Königreich irgendwann zugrunde gehen. Begeistert stimmten der König und die Königin diesem Plan zu. Daraufhin kaufte der Majordomus ein großes Elektroimperium und beteiligte sich am Bau von Luftschiffen. Alle waren glücklich und wiegten sich in der Sicherheit, die Zukunft und der Reichtum des Landes sei gesichert.

Zwar konnte der Majordomus die Zukunft spekulativ berechnen, aber er konnte sie nicht eindeutig bestimmen. Und plötzlich geschah etwas Unvorhersehbares: Das große Bösland, gegen das man all die Kampfschiffe, die in Benzland gebaut wurden, eingesetzt hatte, brach plötzlich zusammen, und die Luftschiffe wurden von heute auf morgen nicht mehr gebraucht.

Doch damit nicht genug: Ganz im Osten, hinter dem großen gelben Meer, wurde ein gewaltiges Imperium immer mächtiger. Dieses Imperium handelte weltweit mit prächtigen Kutschen und all den anderen Dingen, für die Benzland so berühmt war. Und wie durch ein Wunder war dort alles viel günstiger zu erstehen als in Benzland. Alles, worauf Benzland in seiner Zukunftsplanung gesetzt hatte, war nicht mehr von Bestand.

Die Könige der umliegenden Monarchien blickten nach Benzland und bangten, dass es ihnen nicht genauso ergehen möge. Eines Tages wurde auch in Monarchia die Frage nach der Zukunft gestellt. Auch Monarchia war reich, jedoch nicht so reich wie Benzland. Vor allem war man hier sehr glücklich. Alle Welt wollte in Monarchia leben, und die Menschen in Monarchia hätten nie mit den Leuten in Benzland getauscht, außer wenn sie soviel verdient hätten wie die.

In Monarchia gab es sogar einen Kaiser, doch der durfte nur repräsentieren und hin und wieder Fußball spielen. Trotzdem stand der Kaiser häufiger in der Zeitung als der Oberkönig. Aber natürlich war der Oberkönig derjenige, der das eigentliche Sagen hatte. Deshalb bestellte er seine Ratschlägerinnen und Ratschläger zu sich und sagte: Auch wir brauchen einen Zukunftsplan, aber wir dürfen nicht dieselben Fehler wie Benzland machen.

Der Oberkönig hatte außerdem in seinem Kronrat Schwierigkeiten: da waren die Sippschaften der Rotlinge, der Schwarzlinge, der Blau-Gelblinge und der Grünlinge. Die musste er alle zusammen bringen und für seine Zukunftspläne gewinnen.

Die Ratschlägerinnen und Ratschläger waren sehr klug, und nach reiflicher Überlegung gaben sie dem Oberkönig folgenden Ratschlag: Wir müssen weiterhin reich bleiben, und deshalb muß unsere Wirtschaft florieren. Wir wollen aber auch weiterhin über die Straße gehen können, ohne daß wir eins über den Deckel kriegen. Außerdem wollen wir saubere Luft atmen und all die schönen Bäume und Wiesen in unserem Monarchia nicht verlieren. Darüber hinaus wollen wir mit den Regierungen in unserem Umland, die alle einen eigenen Kirchturm haben, in Freundschaft leben und gemeinsam die Zukunft gestalten.

Gut, sagte der König, aber wie können wir verhindern, daß es uns wie Benzland ergeht? Da sagten die Ratschlägerinnen und Ratschläger: Der große Fehler in Benzland war, daß die Scheuklappen aufhatten, und das, obwohl sie Kutschen gebaut haben. Die haben nämlich nicht berechnet, daß die Welt, in der wir leben, sehr kompliziert und unberechenbar ist. Von heute auf morgen kann sich nämlich alles verändern, was bislang Bestand hatte, und wenn man sich zu sehr auf das verläßt, was Bestand hat, dann geht es plötzlich bergab.

Um dieser Gefahr zu entgehen, schlugen die Ratschlägerinnen und Ratschläger vor, die Zukunftsplanung nicht wie bisher nur der Planungskönigin oder dem Planungskönig zu unterstellen. Vielmehr sollten möglichst viele Unterköniginnen und Unterkönige in diese Zukunftsplanung einbezogen werden.

Der Oberkönig fand diesen Plan sehr gut und vertraute die neue Zukunftsplanung für sein Reich auch den Unterkönigen für Wirtschaft, für Ökologie und für Soziales an. Sie repräsentierten die drei Oberziele für ein glückliches Monarchia: Wirtschaftliches Blühen, Sozialer Friede und die Sicherung der Lebensgrundlagen für die nachfolgenden Generationen.

Die vier Unterkönige, denen die Zukunftsplanung für Monarchia nun übertragen worden war, mußten einen heiligen Schwur leisten: Jeder Unterkönig und jede Unterkönigin versteht die Sicherung der Zukunft Monarchias als seine wichtigste Aufgabe. Keine Unterkönigin und kein Unterkönig darf mehr seine Scheuklappen aufziehen, die nur seine eigenen Ziele sehen lassen.

So wurde erreicht, daß alle für die gemeinsam gefundenen Ziele eintraten. So konnte aller Zank und Streit zwischen den Unterköniginnen und Unterkönigen beigelegt werden, und es herrschte auf immer eitel Friede und Freude in Monarchia."

[LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 1996b: 15-17]

1 EINLEITUNG

1.1 MOTIVATION

> ***„Planung ist Kommunikation**: Erkunden, Informieren, Präsentieren, Diskutieren, Moderieren, Motivieren, Koordinieren, Akzeptanz fördern, Beteiligen, um Konsens streiten, gemeinsam nach Lösungen suchen, zum Handeln anregen…alles dies sind Kommunikationsaufgaben, denen sich diejenigen stellen müssen, die eine Bauaufgabe bewältigen, ein Projekt entwickeln, ein Quartier erneuern, einen Flächennutzungs-, Landschafts- oder Stadtentwicklungsplan aufstellen und umsetzen wollen. Keine Planungsaufgabe kann allein als Sachfrage begriffen werden. Sie ist immer auch, und zwar von Beginn an, eine Verfahrensfrage.“ [SELLE 1996a: 11]*

Die Erkenntnis, dass erfolgreiche Planung nicht nur nach „Gutdünken“ von PlanerInnen erfolgen kann, sondern auf einem breiten Konsens der von ihr betroffenen AkteurInnen beruhen muss, hat mich bis heute wie eine Art roter Faden durch mein Studium begleitet. In verschiedenen Lehrveranstaltungen und besonders im Modul „Beteiligungsverfahren und Konfliktmanagement“ habe ich mich dann eingehender mit den Facetten, Rahmenbedingungen, Chancen und Problemen partizipativer Planung beschäftigt, an einem Forschungsprojekt mitgearbeitet sowie an Tagungen und Veranstaltungen zu diesem Thema teilgenommen.

Partizipation ist für mich also ein wichtiges Element in Planungsprozessen, sei es als Kontrollmechanismus, Ideenpool, Nutzung vorhandener Wissensbestände und Kompetenzen, Wissensvermittlung, Erleichterung von Projektumsetzung oder Sensibilisierung für bestimmte Themen bzw. Erweiterung der Problemsichten. Dabei gilt es nicht nur, die BürgerInnen in diesen Dialog einzubeziehen, sondern genauso die VertreterInnen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Politik, externe Fachleute sowie verschiedene Interessensgruppen.

Partizipative Verfahren kommen mittlerweile an verschiedenen Stellen in Planungsprozessen und in vielfältigen Formen und Intensitätsgeraden zum Einsatz, meist in Verbindung mit einem kleinräumigen Kontext (von der Grundstücks- bis zur Grätzel-/Stadtteil- oder Bezirksebene) und einer konkreten Planungsaufgabe. Hier ist Partizipation auf breiter Linie akzeptiert und gehört fast schon zum „guten Ton“.

Im Mittelpunkt des Studien-Moduls „Stadtentwicklung, Stadterneuerung und Stadtmarketing“ stand im letzten Jahr der Wiener Stadtentwicklungsplan 2005 (STEP 05). Daraus ergab sich für mich die Frage nach der Funktionsweise bzw. Funktionsfähigkeit von Partizipation auf einer räumlich größer abgegrenzten, abstrakten Planungsebene wie der gesamtstädtischen Entwicklungsplanung.[1]

[1] Interessant wäre meiner Ansicht nach auch die Auseinadersetzung mit der Ebene der Regionalplanung, denn auch dort sind erste Ansätze partizipativer Planung zu erkennen. Dies würde jedoch über den Rahmen dieser Diplomarbeit hinausgehen.

Denn auf dieser Planungsebene liegt Partizipation nach meinen derzeitigen Erfahrungen eher in einer Grauzone. Dies wird auch bei einem Blick in die Fachliteratur deutlich. So wird die Ebene der gesamtstädtischen Entwicklungsplanung bei den Fallbeispielen in grundlegenden Veröffentlichungen wie [SELLE 1996a] und [RÖSENER, SELLE 2005] kaum bis gar nicht angesprochen. Im fachlichen Diskurs von PlanerInnen ist diese Ebene jedoch durchaus ein Thema:

> *„Mitbestimmung und Mitgestaltung werden von der betroffenen Bevölkerung nicht mehr nur in ihrem unmittelbaren Wohnbereich verlangt, Bürger interessieren sich zunehmend für die Entwicklung ihrer Stadtviertel, ihrer Bezirke, ja der ganzen Stadt.“ [EDLINGER, POTYKA 1989: 11]*

> *„Langfristige Perspektiven, seien diese aus Sicht von Expertinnen und Experten noch so gravierend und bedrohlich, sind in Beteiligungsprozessen nur schwer zu vermitteln.“ [BMBF 2004: 45]*

> *„Je besser es gelingt, nicht nur aus verschiedenen Ressorts der Stadtverwaltung, sondern vor allem mit den zahlreichen Akteuren aus Wirtschaft, Kultur, Bürgergruppen usw. ein stabiles Netzwerk zu bilden, desto überzeugender und wirksamer ist ein Stadtentwicklungskonzept“. [REIß-SCHMIDT 2004: 18]*

> *„Innovationen sind in vielen gesellschaftlichen Bereichen notwendig. Die Einsicht ist gewachsen, dass solche qualitativen Sprünge nicht über Pläne und Programme gleichsam vorgegeben werden können, sondern der Entwicklung mit den Beteiligten bedürfen.“ [SELLE 1996a: 14]*

Allerdings lassen sich konkrete bzw. vertiefende Aussagen hierzu (noch) sehr selten finden. Dieser Umstand hat mich motiviert, den Wiener STEP 05 daraufhin einmal genauer anzusehen. Welchen Stellenwert hat die Beteiligung der verschiedenen AkteurInnen der Stadtentwicklungsplanung darin und welche Formen werden dafür angewandt? Ist die dort praktizierte Form der Einbeziehung von AkteurInnen eine - auch für die Zukunft - geeignete Form der Partizipation für diese Planungsebene und welche Gestaltungsmöglichkeiten gibt es für einen derartigen Partizipationsprozess?

Da ich zwei Jahre lang Stadtplanung in Hamburg-Harburg studiert habe, möchte ich auch Erfahrungen aus dieser Zeit in meine Diplomarbeit einfließen lassen und für die Analyse neben dem Wiener STEP 05 vier Beispiele aus Deutschland heranziehen, um sie mit dem STEP 05 in Beziehung zu setzen. In der Bundesrepublik sind sehr aktuelle und interessante Prozesse zu finden, in denen Städte Erfahrungen mit dem Einsatz von Partizipation im Rahmen eines Stadtentwicklungsplans/ -konzeptes oder ähnlichen Instrumentarien gesammelt haben bzw. aktuell sammeln.

Somit ist die vorliegende Diplomarbeit keine vorwiegend theoretische Betrachtung, sondern ein Versuch, aus den Erfahrungen anderer Beispiele zu lernen und vor diesem Hintergrund Aussagen zu den Chancen und Grenzen von Partizipation im Rahmen gesamtstädtischer Entwicklungsplanung treffen zu können. Die Ergebnisse der Arbeit werden in Form von Handlungsempfehlungen für die planende Verwaltung in Wien auf dieses Beispiel angewendet.

1.2 ZIELSETZUNG

Ziel der Arbeit ist es, Chancen und Grenzen von Partizipation auf Ebene der Stadtentwicklungsplanung herauszuarbeiten und Möglichkeiten aufzuzeigen, wie Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung - im Sinne einer gesamtstädtischen Entwicklungsplanung - gestaltet werden kann. Diese Möglichkeiten gilt es, kritisch zu hinterfragen und auf ihre Effektivität (siehe Kapitel 1.3) für die planende Verwaltung hin zu analysieren.

Am Beispiel des Stadtentwicklungsplans als zentralem Instrument der Stadtentwicklungsplanung wird der Themenkomplex konkretisiert.[2]

Da die Umsetzung der Inhalte eines Stadtentwicklungsplans in der Regel im Rahmen konkreter (Leit-)Projekte stattfindet, also nicht mehr durch einen gesamtstädtischen Maßstab und abstrakte Zukunftsperspektiven gekennzeichnet ist, wird der Fokus auf die Entwicklung und Fortschreibung des Stadtentwicklungsplans gelegt.

Durch die Analyse verschiedene Praxisbeispiele aus Österreich und Deutschland werden die aus der theoretischen Analyse gewonnenen Erkenntnisse empirisch überprüft.

> *„Patentrezepte gibt es in der Stadtentwicklungsplanung […] nicht – das politische und soziale Klima vor Ort, die historischen und räumlichen Besonderheiten und die unterschiedlich handelnden Personen erfordern immer „Maßarbeit“ statt „Konfektion“.“ [REIß-SCHMIDT 2004]*

Aus diesem Grund wird die Analyse nicht mit allgemeinen Empfehlungen für sinnvolle Gestaltungsmöglichkeiten von Partizipation im Rahmen eines Stadtentwicklungsplans abgeschlossen, sondern auf den Wiener Stadtentwicklungsplan 2005 bezogen und Empfehlungen an die planenden Verwaltung in Wien gerichtet: es werden also Chancen aber auch Grenzen partizipativer Verfahren in der Stadtentwicklungsplanung aufgezeigt und abschließend Handlungsempfehlungen für die planende Verwaltung in Wien entwickelt im Sinne einer Beteiligungsstrategie. Somit können die Ergebnisse für die Praxis nutzbar gemacht werden.

Ausgangspunkt für die vorliegende Arbeit ist dabei, dass Stadtentwicklungsplanung als Teil der in der Verfassung verankerten Planungshoheit der Gemeinden[3] eine hoheitliche Aufgabe ist, die von der planenden Verwaltung bzw. der Politik durch die Entscheidungen des Gemeinde-/Stadtrats wahrgenommen wird. Es sind die Fachleute der planenden Verwaltung, die die entsprechenden Kompetenzen und Kenntnisse besitzen, um komplexe gesamtstädtische Entwicklungsprozesse zu überblicken und zu steuern. Sie verfügen dazu über Instrumentarien wie den Stadtentwicklungsplan, der die künftige (räumliche) Entwicklung der Stadt – meist für einen Zeitraum von 10 bis 15 Jahren - in groben Zügen festlegt.

---

[2] Dass auch die stadtregionalen Zusammenhänge zunehmend wichtiger werden und darauf im Rahmen eines Stadtentwicklungsplans immer häufiger reagiert wird, ist unbestritten. Diese Planungsebene wird im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht vertiefend behandelt. Dies wäre ein eigenes, neues Thema, dem es gesondert Beachtung zu schenken gilt.

[3] Siehe für Deutschland Grundgesetzt Art. 28, Abs. 2, Satz 1 sowie für Österreich Bundes-Verfassungsgesetz Art. 118, Abs. 2 und 3 Z. 9.

Aufgrund der vielschichtigen gesellschaftlichen Transformationsprozesse, die in Kapitel 2.3 angesprochenen werden, ist es jedoch sinnvoll, zu prüfen, ob dadurch neue Anforderungen für die planende Verwaltung und deren Arbeit entstehen. Dies wird besonders im Hinblick auf die Rolle von partizipativer Planung im Rahmen eines Stadtentwicklungsplans analysiert.

Dazu werden folgende Thesen an den Anfang dieser Arbeit gestellt, deren Berechtigung im Laufe der Arbeit überprüft wird:

- PlanerInnen sind nicht allwissend und somit auf die Beteiligung verschiedenster Gruppen von AkteurInnen an Planungsprozessen angewiesen.
- Partizipation kann zur Überwindung von Steuerungs- und Legitimitätsproblemen kommunaler Entscheidungsträger beitragen. Sie kann die öffentliche Steuerungs- und Handlungsverantwortung von Politik und Verwaltung aber nicht ersetzen.
- Partizipation sollte ein wesentliches Element in Planungsprozessen sein, unabhängig von der räumlichen und inhaltlichen Ebene.
- Stadtentwicklung ist durch eine Reihe von Trends wie beispielsweise zunehmenden finanziellen Druck, gesellschaftliche Ausdifferenzierung und die Modernisierung und Reorganisation von Verwaltungsstrukturen geprägt. Diese Veränderungen des Planungskontextes stellen die planende Verwaltung vor neue Herausforderungen in Bezug auf ihr Selbstverständnis, ihre Struktur, Arbeitsabläufe und Instrumente.
- Partizipation wird durch die Veränderungen des Planungskontextes im Zuge des ökonomischen Wandels und den daraus resultierenden zunehmenden Rückzug staatlicher Aktivitäten, angesichts des gesellschaftlichen Wandels mit zunehmender Ausdifferenzierung von Werten und Verhaltensmustern, sowie aufgrund der Veränderungen des politisch-administrativen Systems (von Government zu Governance)[4] zunehmend erforderlich.
- Stadtentwicklungsplanung hat angesichts der tief greifenden Veränderungen, mit denen Städte in den letzten Jahren konfrontiert werden – z.B. demographischer Wandel oder zunehmender Wettbewerbsdruck - eine Renaissance erfahren.
- Die planenden Verwaltungen europäischer Städte sind von den Veränderungen des Planungskontextes betroffen und somit gefordert, sich mit den Folgen insbesondere auch für die Bedeutung von Partizipation in Prozessen der Stadtentwicklungsplanung auseinanderzusetzen.

[4] Erläuterung der Begriffe siehe Kapitel 2.3.3.

1.3 FRAGESTELLUNG

Im Rahmen meiner Diplomarbeit möchte ich herausfinden, ob Partizipation an gesamtstädtischer Entwicklungsplanung aus Sicht der planenden Verwaltung effektiv möglich ist. Effektivität eines Partizipationsprozesses bedeutet hierbei die tatsächlich wirksame Erfüllung seines Zwecks. Dieser besteht der Theorie zufolge (siehe Kapitel 2.2.1) in (zusätzlicher) demokratischer Legitimation angesichts zunehmender Politikverdrossenheit, ökonomischer Effizienz durch Konfliktvermeidung und damit Verfahrensbeschleunigung, zusätzlichen Informationen und damit einer Bereicherung der Sichtweise und Inhalte durch externes Wissen sowie letztendlich in einer höheren Identifikation der Bevölkerung mit den Planungen. Können die verschiedenen AkteurInnen in der Stadtentwicklungsplanung sinnvoll (in Bezug auf einen gegenseitigen Nutzen) an diesem auf eine langfristige Zukunftsperspektive gerichteten Planungsprozess beteiligt werden? Und wenn ja, wie kann Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung Anwendung finden, welche Möglichkeiten hierzu gibt es für die planende Verwaltung und was muss sie dafür tun, insbesondere unter dem Blickwinkel des sich verändernden Planungskontextes und mit besonderem Augenmerk auf die Konstellation von AkteurInnen sowie die Strukturen der Verwaltung.

Zusammenfassend ergibt sich daraus die grundlegende Fragestellung:

Welche Chancen und welche Grenzen haben partizipative Verfahren im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung für die planende Verwaltung und welche Schlüsse lassen sich daraus für die Möglichkeiten zu einer effektiven Partizipation an der Entwicklung und Fortführung des Wiener Stadtentwicklungsplans und die dadurch entstehenden Aufgaben der planenden Verwaltung ziehen?

Diese Leitfrage wird anhand folgender detaillierterer Fragestellungen differenziert:

- Was bedeuten Veränderungen des Planungskontextes für die planende Verwaltung in der Stadtentwicklungsplanung?
- Ist Partizipation ein „neuer Trend“ in der Stadtentwicklungsplanung?
- Was unterscheidet Partizipation auf Ebene der Stadtentwicklungsplanung von anderen Planungsebenen?
- Welcher Zweck wird auf Ebene der Stadtentwicklungsplanung mit Partizipation verfolgt? Warum wird Partizipation auf dieser Ebene eingesetzt?
- Wer kann auf gesamtstädtischer Ebene sinnvoll in einen Partizipationsprozess einbezogen werden? Wer sind also die AkteurInnen im Rahmen von Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung?
- Was kann Partizipation für die planende Verwaltung leisten? Wo liegen ihre Chancen, d.h. wo ist sie sinnvoll - im Sinne von Effektivität für die planende Verwaltung (s.o.) und gegenseitigem nachhaltigen Nutzen? Wo liegen ihre Grenzen?
- Wie kann eine für die planende Verwaltung in Wien effektive Form der Partizipation im Rahmen des Stadtentwicklungsplans aussehen?
- Was muss die planende Verwaltung dafür tun?
- Welche institutionellen und strukturellen Rahmenbedingungen sind dafür nötig?

1.4 METHODISCHES KONZEPT UND AUFBAU DER ARBEIT

Im Grundlagenkapitel werden zu Beginn der Arbeit die theoretischen Referenzen und Rahmenbedingungen zur Einordnung der Themenstellung behandelt. Was bedeuten die Begriffe „Stadtentwicklungsplanung“ und „Partizipation“, welche theoretischen Konzepte stehen dahinter und wie sieht demgegenüber mein persönliches Verständnis von Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung aus? Diesen Fragen wird nach einer kurzen Darstellung der Grundlagen der Planungssysteme in Deutschland und Österreich nachgegangen. Anschließend steht eine vertiefende Darstellung der wesentlichen Aspekte und Hintergründe von Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung im Mittelpunkt. Es werden Gründe für Partizipation in der Planung genannt und Partizipation generell sowie in der Stadtentwicklungsplanung planungstheoretisch und geschichtlich eingeordnet. AkteurInnen, mögliche Formen und Verfahren sowie die Regelungen in den Gesetzeswerken werden vorgestellt und schließlich grundsätzliche Grenzen und Erfolgsfaktoren von Partizipation in Planungsprozessen zusammengefasst.

Einen starken Einfluss auf Gestalt und Verfahren von Stadtentwicklungsplanung und damit auch die Partizipation an ihrer Entstehung und Fortführung haben die Veränderungen des Planungskontextes, die sich im ökonomischen und gesellschaftlichen Wandel sowie den Veränderungen des politisch-administrativen Systems ausdrücken. Diese Veränderungen und die sich daraus ergebenden Folgen für die Stadtentwicklungsplanung und für Partizipation bilden den Abschluss des Grundlagenkapitels, das in einem Fazit abschließend reflektiert wird.

Für das Grundlagenkapitel wurden Sekundärquellen herangezogen. Um mich darüber hinaus zu meinem Thema zu informieren, habe ich am Jahrestreffen 2006 der ZukunftswerkstattsmoderatorInnen[5] in Wien teilgenommen und einen Fragebogen entwickelt, in dem ich die TeilnehmerInnen als Erfahrene in Sachen Partizipation zu meinem Thema befragt habe. Die Ergebnisse sind als Meinungsbild von Fachleuten zum Einstieg in meine Themenstellung eingeflossen.

Im ersten Analyseschritt werden anhand konkreter Beispiele die konzeptionellen Grundlagen des jeweiligen Einsatzes partizipativer Planung in der Erarbeitung verschiedener Stadtentwicklungspläne untersucht, um herauszuarbeiten, was methodisch möglich ist.[6] Vor dem Hintergrund vergleichbarer Rahmenbedingungen für Planung sollen hierzu drei Fallbeispiele aus Österreich und Deutschland herangezogen werden. Als Ausgangspunkt dient der Stadtentwicklungsplan Wien 2005, der aufgrund ähnlicher städtischer Kontexte mit den Ansätzen der beiden Großstädte München und Hamburg verglichen wird, um herauszufinden, welche Wege diese drei Metropolen jeweils in Bezug auf die Beteiligung von AkteurInnen in der Stadtentwicklungsplanung eingeschlagen haben.

[5] siehe http://www.zw2006.de/

[6] Es handelt sich hierbei nicht um eine klassische Analyse von Fallbeispielen im Sinne einer umfassenden, vertiefenden Untersuchung der herangezogenen Beispiele. Um dem finanziellen und zeitlichen Rahmen einer Diplomarbeit gerecht zu werden, sollen nur diejenigen Aspekte herangezogen werden, die für meine Fragestellung wichtig sind. Dies sind Informationen zu Verfahren, Instrumenten und Programmatiken der jeweiligen Beispiele.

Die Gründe für eine Vergleichbarkeit liegen einerseits in der Größe der Städte (zwischen 1,3 und 1,75 Mio. EinwohnerInnen) und andererseits in einer vergleichbaren Wettbewerbsposition (wirtschaftlicher Erfolg, Kontinuität als Metropolregionen, wachsende Städte, Suburbanisierungsprobleme). Eine ausführlichere Darstellung der Vergleichbarkeit wird in Kapitel 3.1 gegeben.

Besonders innovative Ansätze für Partizipation im Rahmen eines Stadtentwicklungsplans gibt es in einigen deutschen Mittelstädten bzw. Oberzentren. Hierzu zählen insbesondere die Städte Heidelberg mit einem umfassenden Verständnis von Partizipation in allen Planungsprozessen und -ebenen und Ludwigsburg mit einem Verfahrensansatz, der weitgehende und qualitativ hochwertige Beteiligungsmöglichkeiten für die breite Öffentlichkeit bietet. Auch wenn diese beiden Städte bezogen auf den städtischen Kontext kaum mit Wien vergleichbar sind, stellen sie aus meiner Sicht doch Ansätze und Ideen dar, die für die planende Verwaltung in Wien interessante Anregungen für die Zukunft von Partizipationsprozessen im Rahmen des Stadtentwicklungsplans darstellen können. Diese zwei Beispiele werden deshalb als „Best-Practice-Beispiele“ im Rahmen einer qualitativen Untersuchungsebene herangezogen.

Neben Sekundärquellen waren für die Analyse der Beispiele gezielte qualitative ExpertInnen-Interviews mit Schlüsselpersonen aus den jeweiligen Kontexten vor Ort wichtig. Um ein möglichst vierschichtiges Bild der jeweiligen Situation vor Ort zu bekommen, wurden hierzu VertreterInnen aus der planenden Verwaltung (im Hinblick auf Verfahren, Instrumente) sowie aus der Politik (in Bezug auf die Programmatik) und intermediäre Dritte (aufgrund ihrer Außensicht) als unmittelbar Handelnde befragt. Die kritische Reflektion der auf dieses Weise gewonnenen Aussagen erfolgte anhand der theoretischen Grundlagen und durch eigene Einschätzung.[7]

Die Analysetechnik der ExpertInnen-Interviews ist eine spezielle Anwendungsform von Leitfaden-Interviews. Sie erschien mir deshalb als geeignet für die Analyse der Fallbeispiele und des Wiener STEP 05, da die Sichtweisen der befragten Personen sowie Zusammenhänge und Beziehungen durch die offen gestaltete Interviewsituation eher zur Geltung kommen als in standardisierten Interviews (Beispiel Fragebogen). Darüber hinaus ist im Unterschied zu narrativen Interviews die Vergleichbarkeit über mehrere Fälle gegeben und Sachaussagen können differenziert dargestellt werden. Ziel ist es, durch die ExpertInnen-Interviews im Rahmen dieser Arbeit Wissen, Wertungen und Einschätzungen der ExpertInnen zu den Chancen und Grenzen von Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung anhand der jeweiligen Fall- bzw. Best-Practice-Beispiele zu bekommen.

Zur groben Orientierung bezogen auf die Strukturierung des Gesprächs und dessen Auswertung sowie für die ExpertInnen und deren Zeitplanung bzw. inhaltliche Orientierung wurde ein Gesprächsleitfaden entwickelt (siehe Anhang). Er diente als Grund-Gesprächsleitfaden für alle drei Fallbeispiele und die Best-Practice-Beispiele. Nichts desto trotz hat es natürlich je nach Fallbeispiel einige leichte Modifikationen und besonders bei den Best-Practice-Beispielen eine ausführlichere Behandlung der jeweiligen Beteiligungsverfahren gegeben.

[7] Für eine umfassende kritische Einschätzung wäre es sicher sinnvoll gewesen, darüber hinaus auch verschiedene Gruppen von AkteurInnen wie beispielsweise OppositionspolitikerInnen oder externe Fachleuten zu befragen. Diese Möglichkeit könnte für eine das Thema dieser Arbeit weiter vertiefende Analyse genutzt werden.

Die Ergebnisse der auf Tonband fixierten und anschließend transkribierten ExpertInnen-Interviews wurden nach Themenblöcken gegliedert und den interviewten ExpertInnen noch einmal zugesandt mit der Bitte einer Autorisierung bzw. einer Stellungnahme. Sie werden anhand des in Kapitel 3.2 beschriebenen Analyserasters ausgewertet. Um die Zusammenhänge des jeweiligen Beispiels besser darstellen zu können, werden zunächst die drei Fallbeispiele und anschließend die zwei Best-Practice-Beispiele jeweils für sich entlang des Rasters analysiert.

Vor dem Hintergrund der Vergleichbarkeit westeuropäischer Planungssysteme werden die Ergebnisse der Analyse der Fallbeispiele mit den Best-Pracitce-Beispielen in Kapitel 4 anhand des Analyserasters zusammenfassend bewertet und mit den Ergebnissen der theoretischen Analyse in Beziehung gesetzt, um Antworten auf die eingangs gestellten Fragen finden zu können.

Daraus werden schließlich Handlungsempfehlungen für die planende Verwaltung in Wien im Hinblick darauf erarbeitet, wie Partizipation im Rahmen des Stadtentwicklungsplans sinnvollerweise - d.h. effektiv aus Sicht der planenden Verwaltung[8] - realisiert werden könnte, welche Aufgaben infolgedessen auf die planende Verwaltung zukommen und welche institutionellen und strukturellen Rahmenbedingungen dafür erforderlich sind.

Diese Empfehlungen an die planende Verwaltung werden in einem letzten Analyseschritt in Form eines qualitativen Interviews mit dem zuvor bereits befragten Experten aus der planenden Verwaltung der Wiener Stadtentwicklungsplanung auf die Realisierbarkeit hin überprüft bzw. eingeschätzt.

Am Ende der Diplomarbeit werden generelle Schlussfolgerungen gezogen und ein Ausblick auf weitere Forschungsfelder gegeben.

[8] siehe Kapitel 1.3

2 GRUNDLAGEN UND RAHMENBEDINGUNGEN

2.1 KLÄRUNG WESENTLICHER BEGRIFFE

2.1.1 PLANUNGSSYSTEME IN ÖSTERREICH UND DEUTSCHLAND

Die Aufgabe der Raumplanung ist es, die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum auf den unterschiedlichen Planungsebenen (Gemeinde, Region, Bundesland, Staat, EU) und in Bezug auf die unterschiedlichen Aspekte (Verkehr, Umwelt, Bevölkerung, Wirtschaft etc.) abzustimmen und Konflikte bzw. abweichende Interessenslagen auszugleichen sowie Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und -nutzungen zu treffen. [vgl. RAUMORDNUNGSGESETZ 1997 §1]

Grundsätzlich sind die Planungssysteme in den beiden föderalen Bundesstaaten Deutschland und Österreich sehr ähnlich aufgebaut, wie die folgenden zwei Abbildungen zeigen.

Abbildung 1: Das Planungssystem in Österreich

<table>
<tr><th>Staats-aufbau (Gebietskör-perschaften)</th><th>Planungsebene</th><th>Rechtliche Grundlage</th><th>Planungsinstrumente</th><th>Materielle Inhalte</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Bund</td><td colspan="2">Österreichisches Raumordnungs-konzept</td><td rowspan="2"></td><td rowspan="2">Richtlinien Empfehlungen</td></tr>
<tr><td>Fachplanung</td><td>Bundeskompetenz (B-VG)
Materiengesetze</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Österreichische Raumordnungskonferenz ÖROK</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Land</td><td>Landesplanung Raumordnung Regionalplanung</td><td>Raumordnungs-gesetz
Raumplanungs-gesetz</td><td>überörtliche Raum-ordnungsprogramme
Landesraum-ordnungspläne
Regionale und Sektorale Raumord-nungsprogramme</td><td>überörtliche Zielsetzungen
Maßnahmenkatalog zur Verwirklichung</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Gemeinde</td><td rowspan="3">örtliche Raumplanung</td><td rowspan="3">Raumordnungs-gesetz
Raumplanungs-gesetz</td><td>örtliche Entwicklungs-programme
örtliche Entwicklungs-konzepte</td><td>Zielsetzungs- und Maßnahmenkatalog (innenwirksam)</td></tr>
<tr><td>Flächenwidmungs-plan</td><td>Darstellung der Landnutzung Klassifizierungs-katalog</td></tr>
<tr><td>Bebauungsplan</td><td>Festsetzung der Konstruktions-bedingungen</td></tr>
</table>

Quelle: [ARL 2001: 111]

Abbildung 2. Das Planungssystem in Deutschland

<table>
<tr><th>Staats-aufbau</th><th>Planungs-ebenen</th><th>Rechtliche Grundlagen</th><th colspan="2">Planungs-instrumente</th><th>Materielle Inhalte</th></tr>
<tr><td>Bund</td><td>Bundesraum-ordnung</td><td>Raumordnungs-gesetz von 1991 (ROG)</td><td colspan="2"></td><td>Grundsätze der Raumordnung</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Länder</td><td>Landesplanung (Raumordnung der Länder)</td><td rowspan="2">Raumordnungsge-setz und Landes-planungsgesetze</td><td colspan="2">Übergeordnete und zusammen-fassende Programme und Pläne</td><td rowspan="2">Ziele der Raum-ordnung und Landesplanung</td></tr>
<tr><td>Regionalplanung</td><td colspan="2">Räumliche Teilprogramme (Regionalprogramme und -pläne)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Gemeinden</td><td rowspan="2">Bauleitplanung</td><td rowspan="2">Baugesetzbuch von 1987 (Bau GB)</td><td rowspan="2">Bauleit-pläne</td><td>Flächennutzungs-plan</td><td>Darstellung der Art der Boden-nutzung</td></tr>
<tr><td>Bebauungsplan</td><td>Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung</td></tr>
</table>

Quelle: [ARL 1998: 44]

Je nach Größe des zu beplanenden Raumes sind verschiedene Planungsebenen vorgesehen, nach denen sich Aufgaben, Maßstäbe und mögliche Aussagetiefe der Planwerke unterscheiden. Die Grundlage bildet dabei ein hierarchisches Prinzip, nach dem eine untergeordnete Planung der übergeordneten nicht widersprechen darf, gleichzeitig aber die Belange der untergeordneten Ebenen bei der Aufstellung der übergeordneten Pläne und Programme zu berücksichtigen sind (so genanntes „Gegenstromprinzip").

Die Raumplanung schließt sowohl die formellen, in Gesetzen geregelten Planungsverfahren (etwa die Bauleitplanung nach dem deutschen Baugesetzbuch oder die Regional- und Landesplanung nach den österreichischen Raumordnungs- bzw. Raumplanungsgesetzen) als auch informelle Planungsprozesse (zum Beispiel Stadtentwicklungsplanung) ein.

Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass es in Österreich im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland keine gesetzlich definierte Bundesraumordnung gibt. Die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), eine von Bund, Ländern und Gemeinden getragene Einrichtung zur Koordination der Raumordnung auf gesamtstaatlicher Ebene, hat nur empfehlenden Charakter. Dadurch kommt es zu unterschiedliche Regelungen in den österreichischen Raumplanungs-(ordnungs-) oder Baugesetzen. Demgegenüber gilt in Deutschland das Baugesetzbuch (BauGB) als einheitliche Gesetzesgrundlage für das Planungsinstrumentarium der Städte und Gemeinden.

2.1.2 STADTENTWICKLUNGSPLAN / UNG

Die Entwicklung einer Stadt umfasst alle Veränderungen der Stadtstruktur, die strukturellen Veränderungen (demographische, ökonomische, soziale, politische und fiskalische) sowie deren Auswirkungen auf die Flächennutzung oder auf die räumliche Verteilung der Bevölkerung. [vgl. FRIEDRICHS 2005: 1059] Durch die Stadtentwicklungsplanung sollen diese Entwicklungen ressortübergreifend und kontinuierlich koordiniert werden.

Eine eindeutige und allgemein verbindliche Definition von Stadtentwicklungsplanung gibt es nicht. Stadtentwicklungsplanung ist weder verbindlich administrativ zugeordnet, noch folgt sie einem gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren. [vgl. HEINZ 2000: 235]

Grundsätzlich kann jedoch Folgendes festgehalten werden:

> *„Als **Stadtentwicklungsplanung** wird die Planung einer Gemeinde bezeichnet, welche die Zielvorstellungen für den Gesamtbereich der gemeindlichen Entwicklungen oder für Teilbereiche enthält. Durch sie wird der Rahmen für eine den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen dienende städtebauliche Entwicklung gesetzt. Dieser Rahmen schließt raumwirksame Investitionen der Gemeinde mit ein und bestimmt deren Zeit- und Rangfolge. Mit der Stadtentwicklungsplanung werden die verschiedenen Fachplanungen auf eine Zielvorstellung ausgerichtet und aufeinander abgestimmt. Durch diesen umfassenden Aufgabenbereich unterscheidet sich die Stadtentwicklungsplanung von der Bauleitplanung, deren Aufgabe darauf beschränkt ist, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten.“ [ARL 2001: 86f]*

Stadtentwicklungsplanung ist also keine konkrete Projektplanung, sondern ein strategischer Planungsansatz, der politische Handlungsstrategien mit räumlichem Bezug vorgibt. Durch das Prinzip der Ressortplanung (Fachplanungen, räumliche Planungen, Finanzplanungen, zeitliche Planungen) wird eine integrierte Gesamtentwicklungsplanung erforderlich. Sie ist Leitbild bzw. Orientierungsrahmen für die längerfristige Entwicklung einer Stadt und setzt somit den Rahmen für alle kommunalen Planungen. [vgl. HOTZAN 2004: 82]

Vor dem Hintergrund der Komplexität der gesetzlich definierten Planungsverfahren, die einer schnellen Reaktion auf neue Entwicklungen entgehen stehen, wurde Stadtentwicklungsplanung als flexibles Planungsinstrument eingerichtet. Sie unterliegt somit keiner Verrechtlichung oder Institutionalisierung. Hierüber hat es im Laufe der Zeit immer wieder Diskussionen gegeben. Stimmen, die sich für eine stärkere rechtliche Einbindung dieses Instrumentes aussprachen, standen einer Reihe von Rechtsfragen und Befürchtungen des Verlusts der in der Praxis notwendigen Flexibilität gegenüber.[9] In Deutschland sind gemäß § 1 Abs. 6 Zi. 11 des Baugesetzbuches (BauGB) „die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes oder einer von ihr beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung“ bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen.

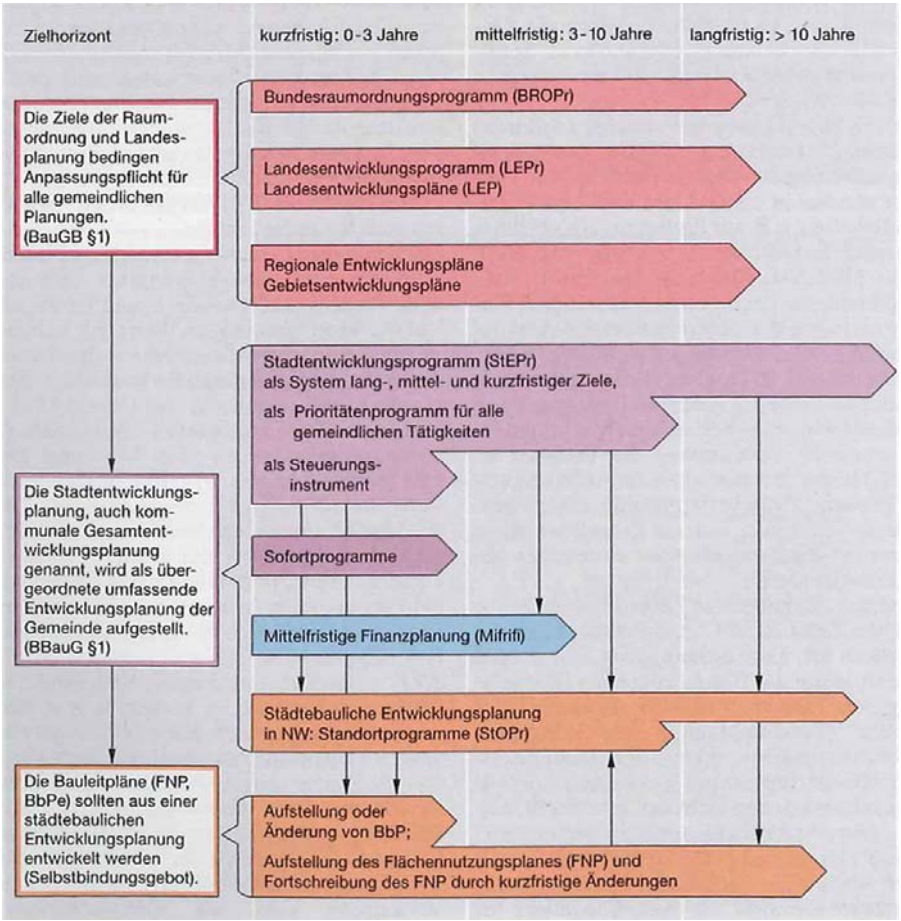
[9] Zur Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen siehe [KEPPEL 2004: 24-29].

In Österreich sind (je nach Bundesland) Örtliche Entwicklungskonzepte/Örtliche Raumordungskonzepte (Tirol) oder Räumliche Entwicklungskonzepte (Salzburg, Vorarlberg) für eine Gemeinde als Teil des Flächenwidmungsplanes zu erstellen. Bis auf Vorarlberg ist die Erstellung gesetzlich vorgeschrieben. Diese Konzepte sind auf einen Zeitraum von 10 Jahren auszulegen und enthalten somit die längerfristigen Ziele und Festlegungen der örtlichen Raumordnung. Einzige Ausnahme ist die Stadt bzw. das Bundesland Wien. Für die Bundeshauptstadt ist ein solches Räumliches Entwicklungskonzept in der Wiener Bauordnung - die gleichzeitig als Raumordnungsgesetz für das Bundesland Wien gilt - nicht vorgesehen. Das in der Stadt seit 1984 eingesetzte Instrument des Stadtentwicklungsplanes beruht also gänzlich auf freiwilligem Entschluss der Stadt Wien.

Da Stadtentwicklungsplanung von den Gemeinden auf freiwilliger Basis eingesetzt werden kann, ist sie offen was Aufgaben, Ziele, Ansprüche und Verfahren sowie die organisatorische Eingliederung in die Verwaltungsstruktur betrifft. Sie muss jedoch alle Vorgaben übergeordneter Planungsebenen, z.B. die Ziele der Raumordnung (Deutschland) oder der Landesplanung (Deutschland und Österreich), berücksichtigen. Stadtentwicklungsplanung ist also eine abhängige Variable, deren konkrete Ausprägung von den jeweils geltenden übergeordneten und kommunalspezifischen Rahmenbedingungen abhängig ist.

Die Stellung der Stadtentwicklungsplanung im gesamten Planungssystem soll anhand von Abbildung 3 noch einmal verdeutlicht werden. Zwar bezieht sich diese Darstellung auf den deutschen Planungskontext, was jedoch die generelle Stellung der Stadtentwicklungsplanung betrifft, kann sie auch für Österreich herangezogen werden.

Abbildung 3: Die Stellung der Stadtentwicklungsplanung im Planungssystem



Quelle: [HOTZAN 2004: 84]

Funktionen und Ziele

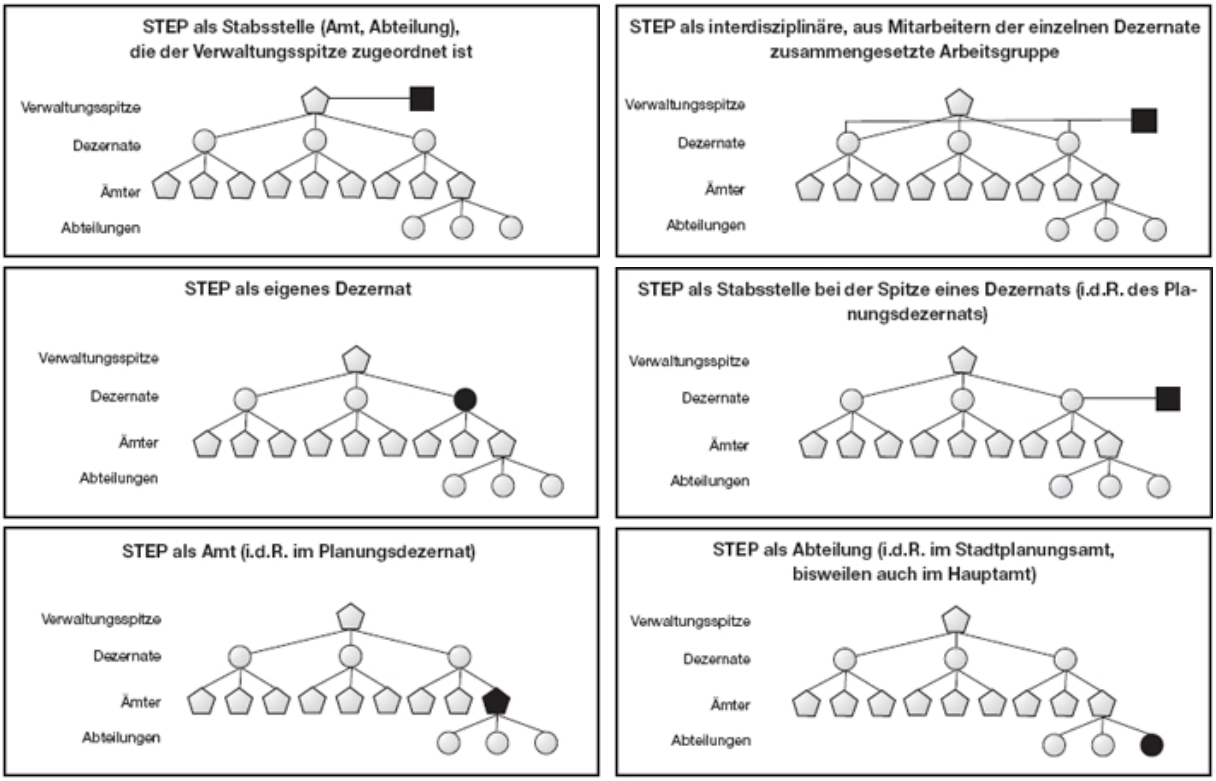
Stadtentwicklungsplanung soll nach [HOTZAN 2004: 82] als Instrument dienen für:

- die Aufstellung eines widerspruchsfreien **Zielsystems** für die Stadtentwicklung: inklusive Gewichtung der Einzelziele, Darstellung der Zielkonflikte und der notwendigen Entscheidungsverpflichtungen;
- die Aufstellung eines **Prioritätenprogramms** bestehend aus den voneinander abhängigen Fachprogrammen, Finanzprogramm sowie Standort- und Bauflächenprogramm;
- die Verbesserung der **Steuerungsverfahren** zum Informationsfluss einschließlich der Öffentlichkeitsarbeit: Informationen sollen zugänglich gemacht und ausgetauscht werden, weitere Schwerpunkte sind die Koordinierung aller Planungen und die Ablaufsteuerung der Durchführungsmaßnahmen.

Formen und Verfahren der Stadtentwicklungsplanung

Nach [HEINZ 2000: 238], [KEPPEL 2004: 19] und [DIFU 2004] lassen sich sechs Typen von **Organisationsformen** mit jeweils verschiedenem funktionalem Verständnis von Stadtentwicklungsplanung unterscheiden:

Abbildung 4: Organisationsformen der Stadtentwicklungsplanung



Quelle: [DIFU 2004]

Diese unterschiedlichen organisatorischen Ansätze sind auf die jeweilige Kommunalverfassung, Stadtgröße und verschiedene lokal-spezifische Besonderheiten wie beispielsweise aktuelle Verwaltungsorganisation oder Ziel- und Aufgabenstruktur sowie den Zeitpunkt und die damit gegebenen Rahmenbedingungen der administrativen Institutionalisierung zurück zu führen.

Dabei entsprechen das Stabsstellenmodell und das der dezernatsübergreifenden Arbeitsgruppe am ehesten der ursprünglich beabsichtigten Steuerungs- und Koordinationsfunktion der Stadtentwicklungsplanung. Wird sie in einem eigenen Dezernat angesiedelt, steht dahinter in den meisten Fällen keine übergeordnete Sichtweise. Stadtentwicklungsplanung wird in diesem Fall eher als eine von mehreren kommunalen Aufgaben verstanden. Die untergeordnete Abteilung lässt häufig auf ein spezifisches, auf räumlich-städtebaulich-planerische Aspekte eingegrenztes Verständnis von Stadtentwicklungsplanung schließen. [vgl. HEINZ 2000: 238]

Durch die freiwillige Anwendung und die daraus resultierende Offenheit werden auch unterschiedliche Instrumentarien zur Durchführung von Stadtentwicklungsplanung eingesetzt. Das wohl am häufigsten verwendete Instrument ist dabei der **Stadtentwicklungsplan**. Allerdings wird bei neueren Plänen zunehmend der Begriff „Plan“ vermieden und teilweise durch „Konzept“ oder „Programm“ ersetzt. Immer öfter stößt man auch auf „schillernde“ Bezeichnungen wie „Perspektive München“, „Zukunft Kiel 2030, Auf zu neuen Ufern“ oder „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“. Diese Begrifflichkeiten spiegeln „die Vielfalt der Entstehungsbedingungen, die unterschiedliche Funktion im lokalen Kontext und auch die Eigenheiten lokaler Planungskulturen“ wider [vgl. KEPPEL 2004: 50 nach REISS-SCHMIDT 2002]. **Im Folgenden soll stellvertretend für all diese Begriffe der Terminus „Stadtentwicklungsplan“ verwendet werden.**

Stadtentwicklungspläne stellen „keine nur hoheitliche statische Angebotsplanung mehr dar, sondern ein handlungsorientiertes Rahmenkonzept unter Beteiligung vieler unterschiedlicher Akteure einer Stadt in einem überschaubaren Horizont“ [KEPPEL 2004: 53]. Sie haben keine rechtsverbindliche Außenwirkung, werden allerdings in der Regel vom Gemeinde-/Stadtrat beschlossen und sind damit behördenintern verbindlich.

Da die Stadtstruktur in all ihren Dimensionen (gesellschaftlich, räumlich, …) einem ständigen Wandel unterworfen ist, besteht die Aufgabe des Stadtentwicklungsplans in der kontinuierlichen Lenkung dieses Veränderungsprozesses. Um sich an die ändernden Rahmenbedingungen und Wertvorstellungen anzupassen, muss er kontinuierlich fortgeschrieben werden.

Inhalte eines Stadtentwicklungsplans sind nach [STÖCKNER 2003] folgende Aspekte:

- umfassende Analyse der räumlichen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Stadt und Umland;
- Herausarbeiten von Entwicklungszielen;
- Festlegen von Prioritäten;
- Benennung von Maßnahmen zur Erreichung der Entwicklungsziele;
- Bestimmung der zeitlichen Abfolge der Maßnahmen;
- mittelfristige Deckungsvorschläge für die Investitionskosten;
- Wirkungsanalyse und Kontrolle.

Angesprochen werden sektorale Komplexe wie Wirtschaft, Soziales, Kultur und Bildung, Wohnen, Freizeit, Mobilitätsbedürfnisse sowie Ver- und Entsorgung, da diese in engen Wechselbeziehungen zu den raumbezogenen Komplexen wie Stadterweiterung, Stadtumbau, Stadterneuerung usw. stehen. [vgl. MÜLLER-IBOLD 1996: 52]

Die Unterscheidungsmerkmale zwischen der Ebene der Stadtentwicklungsplanung und der Ebene der Bauleitplanung als die beiden Hauptebenen der Örtlichen Raumplanung sind in Tabelle 1 zusammengefasst.

Tabelle 1: Vergleich der unterschiedlichen Ebenen der Örtlichen Raumplanung

	Bauleitplanung[10]	**Stadtentwicklungsplanung**
Planungstyp	rahmensetzende Planung, die nicht plankonforme Vorhaben zu verhindern mag, aber die Verwirklichung plangemäßer Vorhaben nicht sichern kann	positiv gestaltende Planung
Zweckbestimmung	Vorbereitung und Leitung der baulichen und sonstigen Nutung der Grundstücke in der Gemeinde	Leitlinie bzw. Rahmen für die längerfristige Gestaltung der Stadt
Gesetzliche Grundlage	Baugesetzbuch (BauGB) in Deutschland, Raumordnungsgesetze und Bauordnungen in Österreich	keine, deshalb unterscheiden sich die konkreten Verfahren in den Gemeinden voneinander
Verbindlichkeit	Rechtsverbindlichkeit (Ausnahme: Flächennutzungsplan in Deutschland, nur behördenintern verbindlich)	keine Rechtsverbindlichkeit nach außen, aber intern bindend für Politik und Verwaltung
Geltungsbereich	gesamtes Gemeindegebiet (Flächennutzungs- bzw. Flächenwidmungsplan) Teilgebiet einer Gemeinde (Bebauungsplan)	gesamtes Gemeindegebiet bzw. auch Stadtregion, jedoch häufig nicht flächenmäßige Bearbeitung, sondern Schwerpunktsetzung auf Teilgebiete (Stadtteile/Bezirke)
Planungshorizont	langfristig	zweckbestimmt: kurzfristig (Steuerungsinstrument), mittelfristig (Prioritätenprogramm für alle gemeindlichen Tätigkeiten), langfristig (Stadtentwicklungsplan)
Planform	Pläne, Erläuterungsbericht bzw. Begründung	Text und schematische Darstellung, Strukturkonzept
Inhalt	graphische Darstellung künftiger räumlicher Entwicklungen in Form von Plänen	verbale Aussagen über Ziele und Mittel der Entwicklungssteuerung, die evtl. durch Pläne erläutert werden
Detaillierungsgrad	mittel bis hoch, konkrete Aussagen, geringere Komplexität als Stadtentwicklungsplanung	gering, abstrakte Aussagen, hohe Komplexität
AkteurInnen	AkteurInnen als Betroffene oder AnrainerInnen, relativ überschaubarer Kreis, Betroffenheit wird direkt wahrgenommen, deshalb hohe Identifikation mit Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung	Vielzahl unterschiedlichster AkteurInnen, Betroffenheit wird aufgrund der abstrakten Planungsinhalte weniger stark wahrgenommen, deshalb geringe Identifikation mit Stadtentwicklungsplanung

Quelle: eigene Darstellung nach [ALBERS 1996: 90-102], [ARL 2001: 86f], [HOTZAN 2004: 84] und [FRIEDRICHS 2005: 1068]

[10] Flächennutzungsplan (Deutschland) bzw. Flächenwidmungsplan (Österreich) und Bebauungsplan

2.1.3 PARTIZIPATION

Die allgemeine Bedeutung des Wortes „Partizipation“ wird im Brockhaus-Lexikon folgendermaßen beschrieben:

> *„**Partizipation** [spätlat. participatio, zu lat. particeps „teihabend“] die, -/-en, 1) allg.: die mehr oder minder anerkannte bzw. berechtigte Teilhabe einer Person oder Gruppe an Entscheidungsprozessen oder Handlungsabläufen in Organisationen und Strukturen. […]“ [F.A. BROCKHAUS GMBH 2006]*

Der Begriff „Partizipation“ an sich entstammt der englischsprachigen Literatur (vorwiegend der amerikanischen), die sich Ende der 1960er Jahre mit Fragen der

> *„Teilnahme und Teilhabe der BürgerInnen an gesellschaftlichen und politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen in einer demokratisch gefassten Gesellschaft“*

beschäftigte. Er wurde in den deutschen Sprachraum übernommen und setzte sich dabei als neuer Begriff durch, aber auch als „Überbegriff“ neben anderen bereits geläufigen Begriffen wie Bürgerbeteiligung oder Mitbestimmung (siehe weiter unten). [vgl. STRUBELT 1995: 699f]

Partizipation bedeutet in der Raumplanung somit allgemein die Teilhabe (von Personen/Gruppen) an Entscheidungen, die im Rahmen von Planungsprozessen getroffen werden.

Synonym ist häufig die Rede von „Beteiligungsverfahren“. Der Begriff Beteiligung ist jedoch nicht eindeutig und abschließend definierbar, da er in den unterschiedlichsten Kontexten Anwendung findet. Im juristischen Kontext bedeuten Beteiligungsverfahren die „Beteiligung Dritter an einem legislativen oder exekutivem Entscheidungsprozess“ [GROTEFELS, SCHOEN 2005: 86].

Wird unter Partizipation die Teilhabe von BürgerInnen als Privatpersonen oder Gruppe von Privatpersonen (z.B. in Form einer Bürgerinitiative) verstanden, so spricht man von BürgerInnenbeteiligung. Wird jedoch ein größerer Kreis von AkteurInnen einbezogen, so wird häufig der Begriff „Öffentlichkeitsbeteiligung“ verwendet, der sich nach [ARBTER et al. 2005: 6] folgendermaßen definieren lässt:

> *„Öffentlichkeitsbeteiligung*
> *= Beteiligung von BürgerInnen und -initiativen + Interessensgruppen“.*[11]

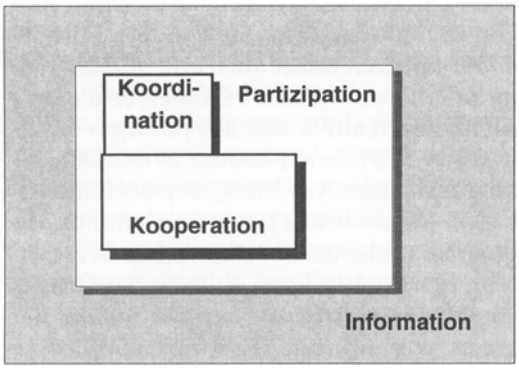
Das heutige Verständnis von Partizipation basiert zunehmend auf dieser Art von Beteiligung einer breiten Öffentlichkeit. Zum Ausdruck kommt dies vor allem in zahlreichen aktualisierten Gesetzestexten, die den Terminus „Öffentlichkeitsbeteiligung“ verwenden (siehe Kapitel 2.2.5).

[11] Mit Interessensgruppen ist hierbei die organisierte Öffentlichkeit - also Vereine, Kammern, Verbände etc. - gemeint [vgl. ARBTER et al. 2005: 6].

Klaus SELLE versteht Partizipation als einen der vier Bestandteile von Kommunikation, wobei er Kommunikation „als Sammelbegriff für die vielen Einzeltätigkeiten der Vermittlungsarbeit in Planungsprozessen“ definiert [SELLE 1996a: 17f]. Dieses Begriffsverständnis deckt sich weitgehend mit dem lateinischen Stamm des Wortes:

- sich besprechen (Information),
- teilnehmen lassen (Partizipation),
- gemeinsam machen (Koordination, Kooperation) [SELLE 1996a: 18].

Abbildung 5: Die vier Bestandteile des Kommunikationsbegriffs



Quelle: [SELLE 1996a: 18]

Tabelle 2: Erläuterung der vier Bestandteile des Kommunikationsbegriffs

Information	Voraussetzung aller Formen von Kommunikation
Partizipation	Beteiligung an von Dritten gestalteten Planungsprozessen (zumeist: Erörterung öffentlicher Planungen mit Bürgerinnen und Bürgern, ggf. auch: Mitentscheidung)
Koordination	Abstimmen von Maßnahmen, Programmen etc. zwischen unselbständigen AkteurInnen einer Sphäre
Kooperation	Zusammenarbeit selbständiger AkteurInnen (aus verschiedenen Sphären)

Quelle: eigene Darstellung nach [SELLE 1996a: 17f]

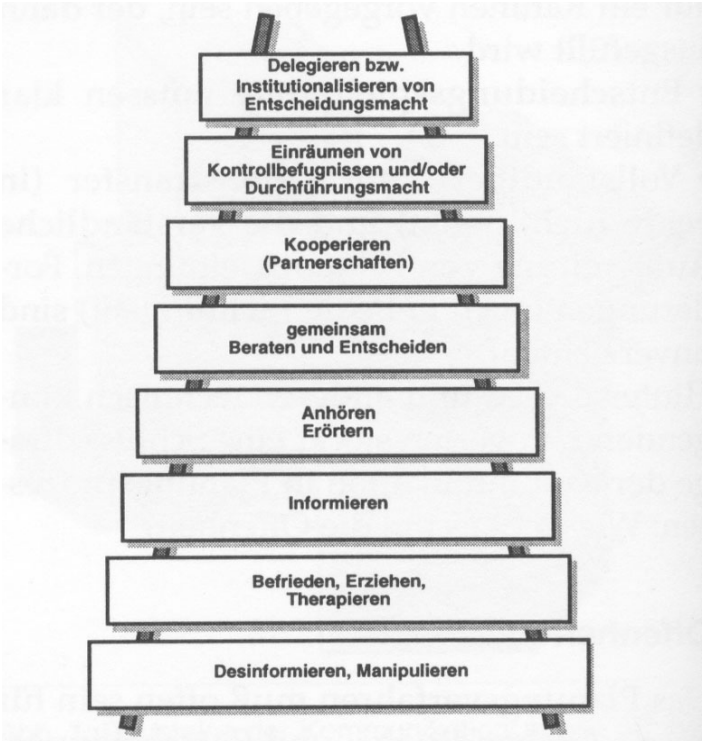
SELLE versteht also unter Partizipation Beteiligung, die von Erörterung bis hin zu Mitentscheidung reicht. Partizipation geht dabei über reine Information hinaus, ist jedoch nicht mit Koordination oder Kooperation gleichzusetzen, die zwar auf Partizipation basieren, aber eine weiter reichende Form der Einbeziehung von AkteurInnen in Planungsprozesse darstellen. Gleichzusetzen ist dieses Verständnis nach SELLE aber auch nicht mit dem in Österreich gebräuchlichen Begriff der „Konsultation“.

> *Bei Prozessen der konsultativen Öffentlichkeitsbeteiligung können Betroffene und Interessierte zu vorgelegten Vorschlägen, Plänen oder Entscheidungen Stellung nehmen sowie ihre Ideen einbringen, die bei der Entscheidung zu berücksichtigen sind – etwa bei der Erstellung eines Flächenwidmungsplans. [BMLFUW 2006]*

Konsultation beinhaltet zwar die Mitwirkung der beteiligten AkteurInnen, diese ist aber nur sehr eingeschränkt im Rahmen eines Stellungnahmerechts möglich. Partizipation geht für SELLE noch einen Schritt weiter hin zu einer aktiven, differenzierten und kontinuierlichen Mitwirkung z.B. in Form einer Zukunftskonferenz (siehe Kapitel 2.2.4).

In der Planungspraxis wird der Begriff jedoch nicht so klar abgegrenzt verwendet. So wird unter Partizipation eine Spanne von Manipulation über Information, Kooperation bis hin zur Delegation von Entscheidungsmacht verstanden. Sherry ARNSTEIN hat diese verschiedenen Stufen oder Intensitätsgrade von Partizipation 1969 mit der so genannten „ladder of citizen participation" beschrieben, die von Klaus SELLE inhaltlich und formal leicht modifiziert wurde (vgl. Abbildung 6). Die beiden untersten Stufen „Desinformieren, Manipulieren" und „Befrieden, Erziehen, Therapieren" gelten dabei nach ARNSTEIN als „Nichtbeteiligung". Informieren, „Anhören/Erörtern" sowie „gemeinsames Beraten und Entscheiden" werden als „Spielwiese" bezeichnet, da die BürgerInnen hier keinen formellen Einfluss auf die Entscheidung haben. Erst durch Kooperation wird das traditionelle „Herrschaftsgefälle" zwischen PlanerInnen und Beteiligten insofern verändert, als dass man versucht, partnerschaftlich Lösungen zu finden. Auf den letzten beiden Stufen wird Planungsmacht schließlich tatsächlich in Richtung der Beteiligten umverteilt. [vgl. SELLE 1996b: 169] Diese letzte Stufe geht in Richtung einer direkten Demokratie, in der die Bevölkerung über plebiszitäre Elemente wie z.B. Volksbegehren direkt entscheiden kann.

Abbildung 6: Die Stufen der Partizipation (frei nach Arnstein 1969)



Quelle: [SELLE 1996a: 170]

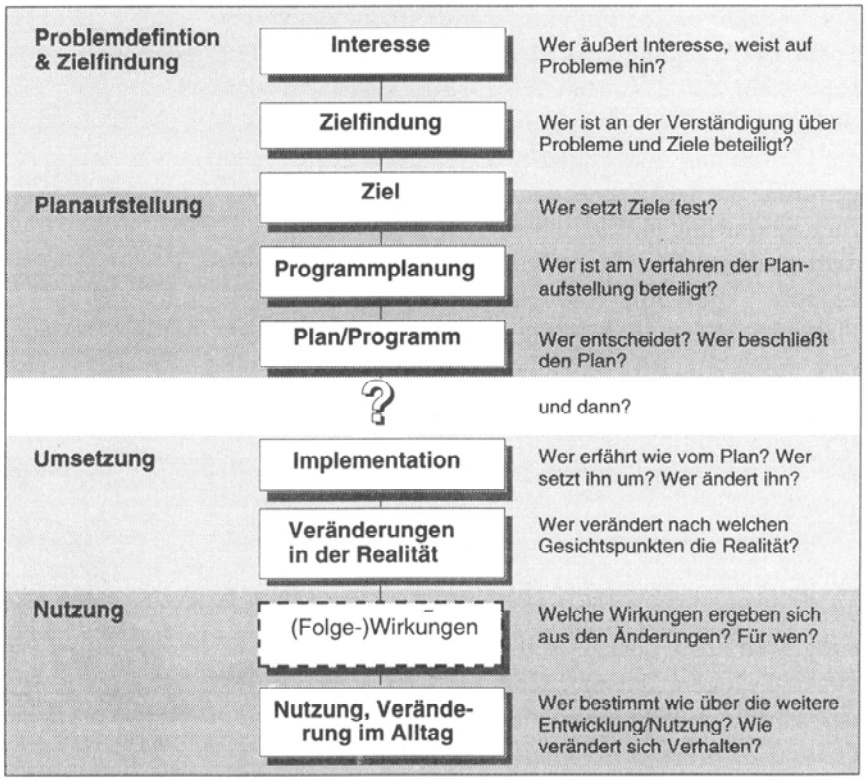
Einsatzmöglichkeiten von Partizipation

Die Einsatzmöglichkeiten von Partizipation in der Raumplanung sind vielfältig. Nach [ARBTER et al. 2005: 8] können folgende formale Ebenen unterschieden werden:

- **Politiken und Rechtsakte:** Vorgabe von Zielen und groben Entwicklungsrichtungen, meist abstrakte Formulierung, Bsp. Abfallwirtschaftsgesetz des Landes Wien;
- **Pläne und Programme:** Bündel verschiedener Einzelmaßnahmen zur Erreichung eines Ziels, deshalb konkretere Formulierung, z.B. Wiener Abfallwirtschaftskonzept;
- **Projekte.** detailliert geplante oder betriebene Einzelmaßnahmen, Bsp. Dritte Wiener Müllverbrennungsanlage.

Diese formalen Ebenen stehen jeweils mit verschiedenen räumlichen Ebenen sowie zeitlichen Dimensionen in Beziehung. So können einerseits beispielsweise Pläne und Programme für die Grätzel/Quartiers- bzw. Bezirksebene sowie für die gesamte Stadt, eine Region, ein Bundesland, den gesamten Staat oder auf internationaler/EU-Ebene entwickelt werden. Andererseits ist Planung immer ein Prozess, womit die zeitliche Komponente ins Spiel kommt. Planung endet nicht mit der Fertigstellung eines Planes, auch wenn dies vor einiger Zeit noch das vorherrschende Verständnis war. Es sind auch die Umsetzung des Planes - d.h. auch dessen Effekte - und die anschließende Nutzung von Bedeutung (siehe Abbildung 7).

Abbildung 7: Planung als Prozess



Quelle: [SELLE 2000: 64]

Es gilt also darauf zu achten, auf welcher formalen Ebene, mit welchem räumlichen Bezug und in welchem Verfahrensschritt eines Planungsprozesses Partizipation eingesetzt wird. Denn jede dieser Einsatzmöglichkeiten hat Auswirkungen auf Form und Verfahren der Partizipation.

> *„Der gesamte Planungsprozess – von der Definition des Problems bis zur Umsetzung der gefundenen Lösungen - ist eine Kommunikationsaufgabe.“ [SELLE 1996a: 11]*

2.1.4 MEIN VERSTÄNDNIS VON PARTIZIPATION IN DER STADTENTWICKLUNGSPLANUNG

„Kommunikation ist nicht alles, aber Planung ohne Kommunikation ist nichts."
[SELLE 2005: 385]

In meiner Arbeit möchte ich herausfinden, welche Stufe von Partizipation (Information, Anhören/Konsultation, gemeinsam Beraten und Entscheiden, Kooperation, Selbstverwaltung) für Beteiligungsprozesse im Rahmen eines Stadtentwicklungsplans geeignet ist.

Ich verwende die Begriffe „Partizipation" bzw. „Beteiligung" in der Arbeit generell als übergeordnete, idente Begriffe, deren genaue Auslegung bzw. Tiefe variieren kann - wie auch im Rahmen der Praxis-Beispiele deutlich wird - und somit für jeden Einzelfall erläutert werden muss. Partizipation bzw. Beteiligung geht aus meiner Sicht über Information als Grundvoraussetzung für Kommunikation und ausschließliche Anhörungs- und Konsultationsrechte hinaus. Partizipation bedeutet die Möglichkeit zu gegenseitigem Austausch und gegenseitiger Beratung der AkteurInnen in der Stadtentwicklungsplanung, die in dieser Gesprächssituation einander gleich gestellt sind. Mir geht es dabei um qualifizierte Beteiligungsverfahren im Sinne einer Teilhabemöglichkeit der Beteiligten und nicht um reine Informationsveranstaltungen oder Stellungnahmenmöglichkeiten ohne direktes Feedback wie dies z.B. in der Bebauungs- und Flächenwidmungsplanung üblich ist (siehe Kapitel 2.2.5). Die Beteiligten können dabei zu vorgelegten Vorschlägen, Plänen oder Entscheidungen mit Politik und Verwaltung gemeinsam „auf gleicher Augenhöhe" diskutieren, Stellung nehmen sowie ihre Ideen einbringen. Diese sind dann bei der Entscheidung von Politik und planender Verwaltung ernsthaft zu berücksichtigen. Partizipation bedeutet also dialogische Kommunikation, gegenseitigen Austausch, ein Geben und Nehmen zwischen den Auftraggebern der Partizipationsprozesse (Politik und planende Verwaltung) und den Beteiligten sowie die Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen, so dass keine Partikularinteressen im Vordergrund stehen.

Für diese Form von Partizipation sollten geeignete qualitative Verfahren gewählt werden, die eine differenzierte, prozessbegleitende und handlungsorientierte Mitwirkung gewährleisten. Wichtig ist meiner Meinung nach, dies möglichst frühzeitig im Planungsprozess zu tun, um die unterschiedlichen Positionen so früh wie möglich auszutauschen. Dies hilft, Missverständnisse und Fehlplanungen (z.B. aufgrund falscher Einschätzung der Bedürfnisse) zu verhindern und die Identifikation mit dem Ergebnis zu stärken. Mit dieser Interpretation des Begriffes Partizipation greife ich weitgehend das Verständnis von Klaus SELLE auf, der Partizipation als „teilnehmen lassen" [SELLE 1996a: 18] begreift und darunter aktive, differenzierte und kontinuierliche Mitwirkung versteht (siehe S. 17).

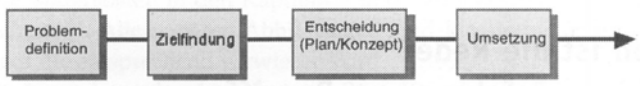
Ob direkte Mitentscheidung oder Selbstverwaltung der beteiligten AkteurInnen für die Ebene der Stadtentwicklungsplanung - wo es um die Entwicklung genereller, abstrakter, gesamtstädtischer Leitlinien geht - geeignet sind, gilt es, im empirischen Teil der Arbeit zu klären, da eine vertiefte planungstheoretische Debatte hierzu meines Wissens nach (noch) nicht geführt wurde. Wie bereits in Kapitel 1.2 erwähnt, sehe ich allerdings die letztendliche Zuständigkeit und Entscheidungskompetenz bei Politik und kommunaler Verwaltung, da es um komplexe Entwicklungen geht, die für „Außenstehende" in ihrer Gesamtheit nur schwer durchschaubar bzw. zu verstehen sind.

2.2 PARTIZIPATION IN DER STADTENTWICKLUNGSPLANUNG

2.2.1 GRÜNDE FÜR PARTIZIPATION IN DER PLANUNG

Um zu verstehen, warum Partizipation in Planungsprozessen eingesetzt wird, ist es zunächst sinnvoll, sich das traditionelle Planungsverfahren in Theorie und Praxis zu vergegenwärtigen (siehe Abbildung 8). Problemdefinition, Zielfindung, Entscheidung und Umsetzung folgen, eins nach dem anderen, aufeinander.

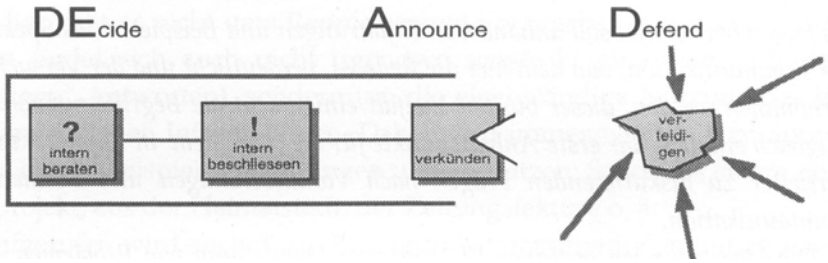
Abbildung 8: Das lineare Planungsverständnis (in der Theorie)



Quelle: [SELLE 2000: 26]

Die Praxis gestaltet sich jedoch in den seltensten Fällen so linear wie in der Theorie beschrieben, denn bis zur Veröffentlichung der Entscheidung wird in vielen Planungsprozessen intern beraten und auch die Beschlüsse werden intern gefasst. Dadurch formieren sich häufig Unmut und Widerstand in der Öffentlichkeit, da sie vor vollendete Tatsachen gestellt wird. PlanerInnen bzw. PolitikerInnen als Entscheidungsträger müssen nun ihre Entscheidung verteidigen (siehe Abbildung 9).

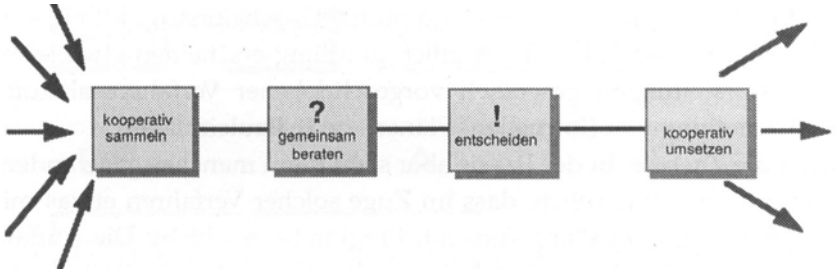
Abbildung 9: Das traditionelle Verfahren in der Praxis: DEcide, Announce, Defend = DEAD



Quelle: [SELLE 2000: 26], frei nach Meinfried Striegnitz

Es kommt also zu Kommunikationsproblemen im traditionellen Planungsverfahren. Um diese zu vermeiden, ist es wichtig, den Ideensammlungs-, Beratungs- und Entscheidungsprozess nach außen hin transparent zu gestalten für die Öffentlichkeit:

Abbildung 10: Das offene (kooperative) Verfahren als Alternative zum DEAD-Modell



Quelle: [SELLE 2000: 28], frei nach Meinfried Striegnitz

Daraus wird deutlich, dass Kommunikation ein wesentliches Element für den Erfolg eines Planungsprozesses darstellt. Partizipation als einem der vier Bestandteile von Kommunikation (siehe Kapitel 2.1.3) kommt also eine wesentliche Bedeutung im Rahmen von Planungsprozessen zu.

Ziele und Funktionen von Partizipation

Partizipation wird in Planungsprozessen aus unterschiedlichen Motiven und Zielsetzungen eingesetzt. So sollen Planungsentscheidungen durch die Mitwirkung der beteiligten AkteurInnen demokratisch abgesichert werden. Die Verantwortung der gewählten politischen Repräsentanten kann dadurch jedoch nicht ersetzt werden, weshalb man eigentlich nicht von „Legitimation" der Planungsentscheidungen durch beteiligte AkteurInnen, sondern besser von „zusätzlicher Legitimation" und Absicherung sprechen sollte. Weiterhin sollen durch Beteiligung detaillierte Informationen der örtlichen Situation sowie über die Interessen der jeweiligen AkteurInnen generiert werden, um kostenaufwändige Planungsfehler zu vermeiden und somit die Effizienz der Planung zu steigern. Nicht zuletzt sollen AkteurInnen durch Partizipation dazu angeregt werden, ihre Interessen einzubringen und Eigenverantwortung zu übernehmen, wodurch die Identifikation mit dem Planungsvorhaben wachsen soll.

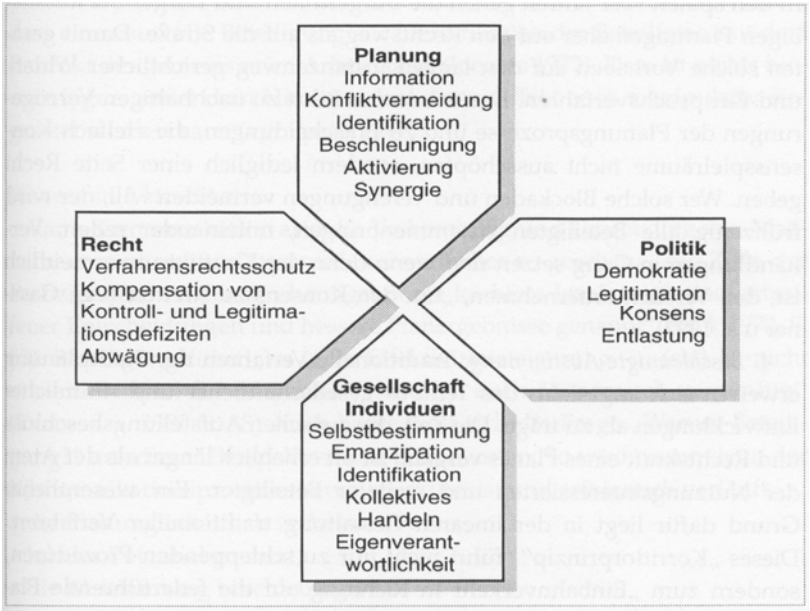
Abbildung 11: Ziele der Partizipation

ZIELE DER PARTIZIPATION		
1. Legitimation	**2. Effizienz**	**3. Identifikation, Eigenverantwortung**
(demokratischer Aspekt)	(ökonomischer Aspekt)	(emanzipatorischer Aspekt)

Quelle: eigene Darstellung nach [BISCHOFF et al. 1996: 18]

Die verschiedenen Funktionen von Partizipation in Planungsprozessen hat Klaus SELLE in ein Schema gebracht (siehe Abbildung 12). Dabei unterscheidet er die Perspektive der Politik und Planung, der BürgerInnen sowie den Bereich Recht.

Abbildung 12. Funktionen von Partizipation



Quelle: [SELLE 2000: 169]

Rechtliche Funktionen: Beteiligungsverfahren sind im Planungsrecht verankert, um einerseits im Rahmen des Verfahrensrechtsschutzes frühzeitig, d.h. vor Rechtskraft eines Planes, den Schutz privater Rechte zu gewährleisten. Andererseits bedarf jegliche planerische Festsetzung der vorherigen Abwägung, da auch die Belange der Betroffenen Teil der relevanten Belange sind, die es zu ermitteln gilt. [vgl. SELLE 2000: 168f]

Politische Funktionen: Die Vielzahl von Bürgerinitiativen, -begehren und –entscheiden deutet auf eine Unzufriedenheit mit Verlauf und Ergebnis von Entscheidungsprozessen in Politik und Verwaltung hin. Auch die niedrige Wahlbeteiligung auf allen politischen Ebenen sowie geringes Interesse an einer Mitwirkung innerhalb politischer Parteien oder die Frage nach der Repräsentativität politischer Parteien angesichts einer zunehmend ausdifferenzierten Gesellschaft lassen gewisse Skepsis gegenüber einer repräsentativen Demokratie deutlich werden. Vor diesem Hintergrund entstand die Folgerung, dass - vor allem bei konkreten Anlässen auf lokaler Ebene - mehr Beteiligung mehr Legitimation bedeute, auch für bereits getroffene politische Entscheidungen und Zielrichtungen. Darüber hinaus wird der Partizipation auch eine Konsens stiftende Funktion zugewiesen, die der Parteiendemokratie häufig nicht mehr zugetraut wird. Vor diesem Hintergrund wird Partizipation auch als Element und Ausdruck einer funktionierenden Demokratie gesehen. Schließlich wird den BürgerInnen mehr Selbstverantwortung zugetraut, um ihnen einerseits Gestaltungsspielräume zu geben, aber auch um andererseits den Staat zu entlasten. Es gilt also zwischen „Selbstverantwortung“ und „Lastenabwälzung“ zu unterscheiden. [vgl. BISCHOFF et al. 2005: 23] und [vgl. SELLE 2000: 177f]

Funktionen für die Planung: Durch Beteiligung werden Informationen generiert, die die eingeschränkte Sichtweise der planenden Fachleute ergänzen können. Die Vermittlung von Informationen seitens der PlanerInnen kann zu einer Sensibilisierung für die jeweiligen Themenkomplexe beitragen. Nur durch das Zusammenführen verschiedener Perspektiven kann ein komplexes Bild einer Sache entstehen. Als Frühwarnsystem für Widerstände in der Bevölkerung kann Partizipation einen Beitrag zur Konfliktvermeidung leisten. Durch frühzeitiges Einbeziehen der Öffentlichkeit können aber auch Abstimmungen beschleunigt werden, da das Ergebnis eines Planungsprozesses nicht anschließend mühsam verteidigt werden muss (Effizienzsteigerung) (siehe S. 22f). Außerdem können BürgerInnen dadurch leichter aktiviert und mobilisiert werden, Einstellungen zu ändern selber Verantwortung zu übernehmen. Nicht zuletzt kann eine sinnvolle Beteiligung auch zur Identifikation der Beteiligten mit dem Produkt der gemeinsamen Arbeit führen. Allerdings kann dieser Effekt auch manipulativ eingesetzt werden. [vgl. SELLE 2000: 169ff]

Funktionen für Gesellschaft und Individuen: Durch Selbstbestimmung, also die aktive Teilhabe Einzelner an der Gestaltung ihrer Lebensbereiche, werden Sozialisationsimpulse vermittelt, Erfahrungen mit der Aneignung von Räumen sowie den Möglichkeiten gemeinsamen Handelns gesammelt. Emanzipation und Eigenverantwortlichkeit sowie die Identifikation mit der eigenen Lebensumwelt werden dadurch gestärkt. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass sich hinter einem solchen Engagement nicht nur uneigennütziges, ehrenamtliches Engagement verbirgt, sondern auch ein (berechtigter) eigener Nutzen. [vgl. SELLE 2000: 178f]

2.2.2 PLANUNGSTHEORETISCHE UND GESCHICHTLICHE EINORDNUNG[12]

Kommunikation gehört zum Wesen des Planens, Steuerns und Entwickelns. Diese Überzeugung steht im Mittelpunkt zahlreicher planungstheoretischer Auseinandersetzungen. Nach Horst W. R. RITTEL (1972) sind beispielsweise die Probleme, denen die Planung gegenüber steht, und deren Lösungswege nicht abschließend definiert. Sie lassen kein „richtig" oder „falsch" als Beurteilung zu sondern nur ein „gut" oder „schlecht". Diese von ihm „bösartig" genannten Probleme bedürfen ihrem Wesen nach der Argumentation und Verständigung darüber, was das Problem und was gute oder schlechte Lösungen sein könnten. Planung kann demnach als Prozess verstanden werden, der vom Austausch der Informationen bzw. Argumente lebt. [vgl. SELLE 2005: 388f]

Etwa 20 Jähre später sprachen eine Reihe von Planungstheoretikern von der „kommunikativen Wende" in der Planung. Ausgangspunkt war auch hier, dass das so genannte rationale Planungsmodell keine angemessene Beschreibung der Planungsrealität lieferte. Im Mittelpunkt stand dabei in Anlehnung an Jürgen Habermas ein anderer Rationalitätsbegriff:

> *"Habermas argues that, far from giving up on reason as an informing principle for contemporary societies, we should shift perspective from an individualized, subject-object conception of reason to reasoning formed within intersubjective communication." [HEALEY 1992: 242]*

In den Vordergrund tritt somit das Bild einer sozialen (intersubjektiven) Erzeugung des Wissens, der Notwendigkeit des Dialogs in Planungsprozessen. [vgl. SELLE 2005: 390]

Dieser planungstheoretischen Diskussion gingen jedoch verschiedene Phasen in der Entwicklung des Planungsverständnisses voraus bzw. begleiteten sie. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die verschiedenen „Phasen" bzw. „Schichten" der Planung beschrieben, um daraus die Entwicklung des derzeitigen Planungsverständnisses und der Instrumentarien, insbesondere der Stadtentwicklungsplanung und der dort eingesetzten partizipativen Instrumente, herzuleiten.

Gerd ALBERS beschreibt die Entwicklung der Stadt- bzw. Raumplanung mit Hilfe vier verschiedener **Phasen**.

Anpassungsplanung: Vor dem Hintergrund der ausgesprochen wirtschaftsliberalen gesellschaftlichen Grundhaltung des 19. Jahrhunderts besteht die Aufgabe der Planung in der ersten Phase (1860-1900) vorrangig in der Behebung von Missständen und der Gefahrenabwehr durch öffentlich rechtliche Fluchtlinienpläne.

Auffangplanung: Die zweite Phase (1900-1960) ist durch „Angebots"-pläne, räumliche Gesamtplanung sowie Boden- und Nutzungsordnung geprägt, da „Planung als Mittel der Anpassung der räumlichen Umwelt an einen gesellschaftlichen Prozess gesehen wird, der selbst im wesentlichen ungeplant bleibt." [ALBERS 1969: 12]

[12] Für die Bundesrepublik Deutschland ist die planungstheoretische und geschichtliche Einordnung von Partizipation und Stadtentwicklungsplanung bzw. Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung ausführlich beschrieben (siehe Gerd ALBERS und vor allem Klaus SELLE). Da es eine solche Darstellung für Österreich nicht publiziert ist, beschränke ich mich auf die genannten Quellen. Die dort genannten Entwicklungen sind mit einer kleinen Zeitverzögerung auch auf Österreich übertragbar.

Entwicklungsplanung: In der dritten Phase (1960-1980) wird die Erkenntnis deutlich, „daß dieser [Planungs-]Prozess nicht nur dem zweckgerichteten Eingriff des Menschen zugänglich ist, sondern sogar dieses Eingriffs bedarf. Daraus folgt die Einsicht, daß die Lenkungsmaßnahmen auf wirtschaftlichem und sozialen Gebiet mit denen der räumlichen Planung koordiniert werden müssen, wenn sie einander nicht beeinträchtigen oder gar blockieren sollen, und dass darum solchen Maßnahmen ein integriertes Konzept zugrunde liegen muss." [ALBERS 1993: 97]. Planung wird also als Teil einer umfassenden politischen Steuerung des Staates und nicht als Zustand, sondern als Vorgang begriffen. In dieser Phase liegt somit die Geburtsstunde der gesamtstädtischen Entwicklungsplanung, deren Aufgabe als übergeordnete Planung in der Entwicklung von Zielvorstellungen für die gesamte Gemeinde und der Koordination der gemeindlichen Tätigkeiten bestand. Planung reagiert also nicht mehr auf Entwicklungen wie in der Phase der Auffangplanung, sondern versucht gezielt Entwicklungen zu steuern.

Perspektivenplanung: Im Anschluss an diese Phase der „Planungseuphorie" beginnt mit der vierten Phase (ab 1980) eine Phase der Einsicht in die Grenzen einer umfassenden „Plan- bzw. Steuerbarkeit". Unter den (neo)wirtschaftsliberalen Tendenzen der späten 1970er und folgenden Jahrzehnten wird Planung eher als „Verhinderer" und „Verzögerer" abgewertet [vgl. SINNING 2003: 76]. Aus der Kritik an der Entwicklungsplanung ist der so genannte „perspektivische Inkrementalismus" im Rahmen der Internationalen Bauausstellung IBA Emscher Park (1989-1999) entstanden, eine Planung der kleinen Schritte – d.h. konkrete Projekte statt abstrakter Programmstrukturen, die jedoch die übergeordnete „Perspektive" nicht aus den Augen verliert. Insofern wird an bestimmten Aspekten der Entwicklungsplanung durchaus noch festgehalten. Nach [SELLE 1995: 238] ist der Inkrementalismus mit seiner auf Kooperation und Verhandlung basierenden Vorgehensweise „seit langem der „solide Kern" des Planungsverständnisses. Das „geschlossene Modell" der Entwicklungsplanung war Kennzeichen einer Ausnahmesituation."

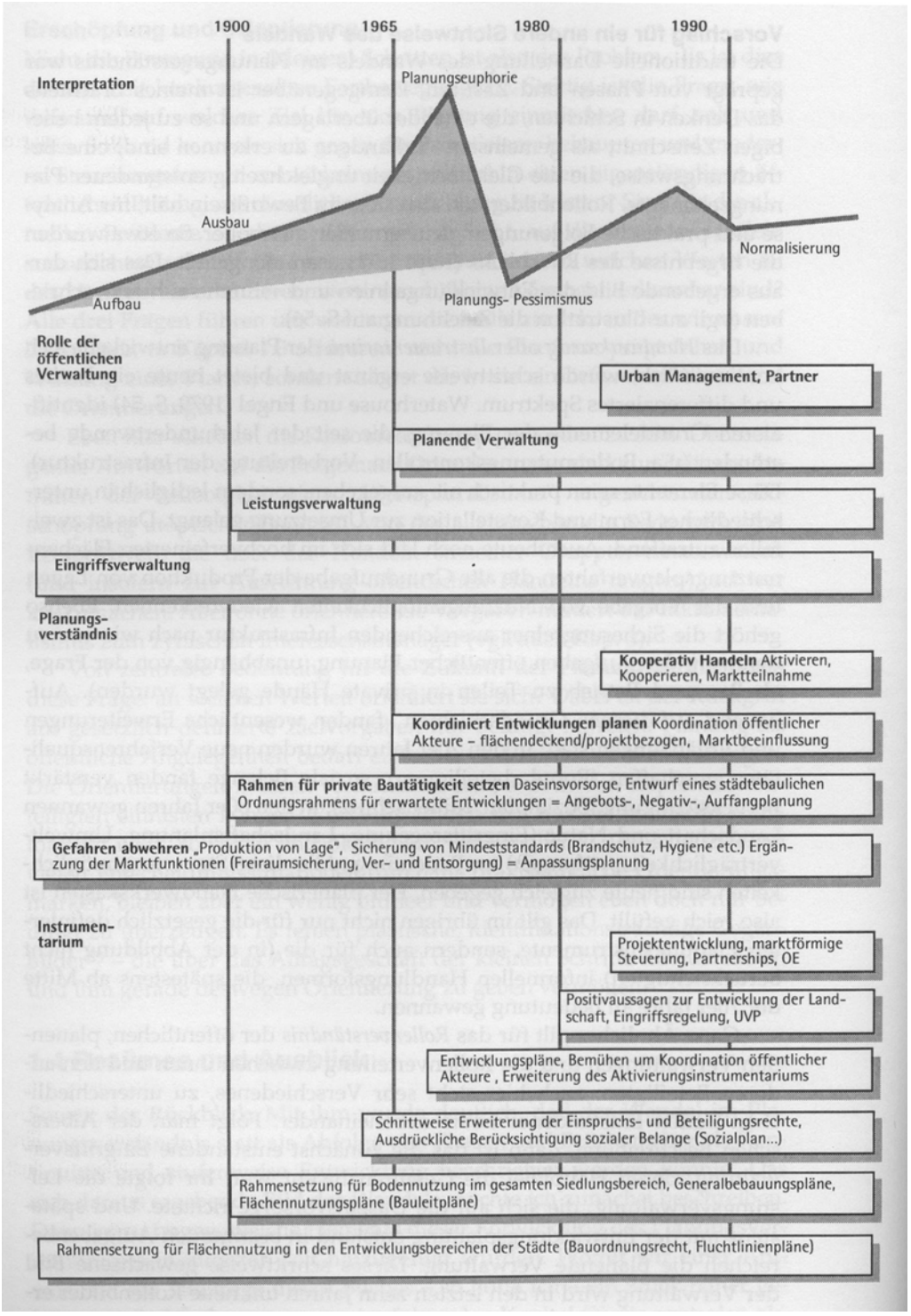
SELLE sieht an dieser Darstellung in Phasen allerdings Korrekturbedarf:

> *„Die Phasen sind in Wahrheit Schichten. Sie überlagern sich im Laufe der Jahrzehnte. Und führen zu einer verwirrenden Gleichzeitigkeit von Ungleichzeitigem." [SELLE 1995: 240]*

Vor diesem Hintergrund entwickelte er auf Basis des Phasenmodells die stufenförmige Darstellung der sich überlagernden planungsgeschichtlichen **Schichten** (siehe Abbildung 13). Hierbei wird mit jeder weiteren Phase nicht alles gänzlich neu, es kommen lediglich neue Elemente zu den bereits vorhandenen dazu. Eine Schicht liegt also auf der anderen und setzt sie voraus. Somit bedarf z.B. kooperatives Handeln in jedem Fall auch der Abstützung durch traditionelle Steuerungsformen. [vgl. SELLE 1995: 241]

In Abbildung 13 sind die Phasen, Schichten und Linien im Wandel des Planungsverständnisses zusammenfassend dargestellt. Gesondert abgebildet sind hier die stufenförmige Entwicklung einerseits des Planungsinstrumentariums von Bauordnungsrecht und Fluchtlinienplänen über Bauleit- und Entwicklungspläne hin zu Projektentwicklung und andererseits die Entwicklung der Rolle der öffentlichen Verwaltung von der ursprünglichen Ordnungs- und Eingriffsverwaltung über Leistungsverwaltung und planende Verwaltung hin zum bürgerInnenorientierten Dienstleister und einer Partnerrolle. Die einzelnen Stufen lösen sich dabei nicht ab, sondern bleiben jeweils erhalten und bauen aufeinander auf.

Abbildung 13: Stufen und Linien des Wandels im Planungsverständnis



Quelle: [SELLE 1996b: 56]

Fokus: Partizipation

> *„Kommunikation in der Planung hat eine lange Geschichte. Letztlich reicht sie soweit zurück wie die Geschichte der Planung selbst." [SELLE 2000: 69].*

Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an öffentlichen Planungen hat sich dabei schrittweise im Zusammenspiel mit gesellschaftlichen, politischen und gesetzgeberischen Aktivitäten entwickelt. Beteiligt wurden BürgerInnen schon immer an räumlicher Planung, und zwar jene, die über Kapital, Grundeigentum oder sonstige planungsrelevante Rechte verfügten. Denn die Durchsetzung der Ziele der öffentlichen Planung hängt wesentlich von der Umsetzung durch Private ab. Zudem besteht die Verpflichtung die privaten Eigentumsrechte zu gewährleisten.

Partizipation ist in der Unternehmensführung vergleichsweise schon lange Thema, spätestens mit der Einführung der Montan-Mitbestimmung (1951), die den ArbeitnehmerInnen in Unternehmen des Bergbaus, der eisen- und stahlerzeugenden Industrie die Beteiligung an Unternehmensentscheidungen gewährleistet. Im Bereich politischer Entscheidungen beginnt die Diskussion erst sehr spät – in der Bundesrepublik Deutschland praktisch erst mit den Studentenbewegungen Mitte der 1960er Jahre, in Österreich etwas später. Stark vereinfacht kann die Entwicklung der Partizipation an Planungsprozessen nach [SELLE 2005: 414-224] in **fünf Entwicklungslinien bzw. -etappen** zusammengefasst werden:[13]

Beteiligungsrechte, Informations- und Partizipationsangebote: Ende der 1960er Anfang der 1970er Jahre wurde in vielen gesellschaftlichen Bereichen mehr Demokratie, mehr Teilhabe- und Mitgestaltungsmöglichkeiten gefordert.[14] Daraufhin wurden den BürgerInnen mit neuen gesetzlichen Regelungen wie beispielsweise dem Städtebauförderungsgesetz und später im Bundesbaugesetz und Baugesetzbuch ermöglicht, sich zu einem frühen Zeitpunkt über Planungen zu informieren und seine Meinung zu äußern. Diese Belange waren dann von den Plan aufstellenden Gemeinden bei der Abwägung verschiedener öffentlicher und privater Belange zu berücksichtigen. Darin wurde jedoch häufig eine Verfahrensverzögerung gesehen und so wurden im Rahmen so genannter Beschleunigungsgesetze Ausnahmen von den Beteiligungsregeln gemacht. Nun war ein beschlossener Bebauungsplan, bei dem z.B. die Fristen zu Beteiligung versäumt worden waren, trotzdem gültig. Trotz allem gab es aber auch Ausweitungen gesetzlicher Beteiligungsverfahren, z.B. im Umweltrecht oder in der Naturschutzgesetzgebung. In den 1990er Jahren wurden dann schließlich repräsentative Demokratieformen durch BürgerInnenbegehren und BürgerInnenentscheide ergänzt. All diese Formen haben gemeinsam, dass es sich um Angebote handelt. Und diese werden in der Regel nur von bestimmten Gruppen genutzt.

[13] Eine ausführliche Darstellung der geschichtlichen Entwicklung des Beteiligungsverständnisses ist bei [SELLE 2000: 69-96] zu finden. Bezugsrahmen ist hier generell die Bundesrepublik Deutschland. Die Entwicklung in Österreich hat einen ähnlichen Verlauf genommen, allerdings um ein paar Jahre nach hinten verschoben.

[14] Zum Leitmotiv wurde Willy Brandts Versprechen aus der Regierungserklärung vom 28.10.1969 „Wir wollen mehr Demokratie wagen. Mitbestimmung, Mitverantwortung in den verschiedenen Bereichen unserer Gesellschaft werden eine bewegende Kraft der kommenden Jahre sein. Wir stehen nicht am Ende unserer Demokratie, wir fangen erst richtig an."

Informelle Kommunikation, aufsuchende und aktivierende Beteiligung: Aufgrund der Probleme schlichter Informations- und Beteiligungsangebote entstanden in den letzten 35 Jahren Ansätze, einzelne Gruppen oder lokale Milieus direkt anzusprechen und zu Aktivitäten und Mitwirkung zu motivieren. Schon in den 1970er Jahren gab es beispielsweise im Zuge der Stadterneuerung Beratungsstellen vor Ort („ortsnahe Beratung", „Stadtteil-„ oder „Quartiersbüros" in Deutschland, in Wien: „Gebietsbereuungen"). In diesem Zusammenhang sind auch die „Anwaltsplanung" zur Stärkung der Interessen artikulationsschwacher und sozial benachteiligter BewohnerInnengruppen in Planungsprozessen und das Konzept der Gemeinwesenarbeit zu nennen. Diese Formen gingen schließlich in ein übergreifendes Konzept des Quartiersmanagements über. Darüber hinaus wurden in den späten 1970er Jahren Kommunikationsformen entwickelt für eine längerfristige, intensive Auseinandersetzung mit einem Thema, in gemeinsamer Beratung der Beteiligten. Zu nennen sind hier die Zukunftswerkstatt nach Robert Jungk, um in Gruppen gemeinsam Ideen zu entwickeln und Möglichkeiten ihrer praktischen Umsetzung zu erarbeiten oder die Planungszelle nach Peter C. Dienel, mit der Laien in die Lage versetzt werden sollen, sich als ExpertInnen eigener Art mit Planungsaufgaben auseinander zu setzen. Diese Methode erlebte inzwischen in Form der „Bürgergutachten eine Renaissance. Es entstanden noch weitere Ideenfindungs-, Beratungs- und Erörterungsformen, die jedoch im Gegensatz zu den genannten Formen offen sind hinsichtlich Zielsetzung und Durchführung. Sie werden zusammengefasst als „Foren", „Workshops", oder „Runder Tisch".

Eigen-Aktivitäten: Von der Selbsthilfe zu den Potenzialen der Zivilgesellschaft: Es existiert heute ein breites Feld gesellschaftlicher Eigenaktivitäten in verschiedenen Feldern lokaler Entwicklung. Gruppen, Initiativen und Verbände kümmern sich in den unterschiedlichsten Lebensbereichen um die eigenen Belange. Dies wird auch durch die zahlreichen Einrichtungen wie Freiwilligenagenturen, Bürgerstiftungen und sonstige Netzwerke deutlich. Das Eigenaktivitäts-Potenzial in der Gesellschaft ist also nach wie vor hoch, allerdings haben sich Form und Inhalte verändert bzw. ändern sie sich.

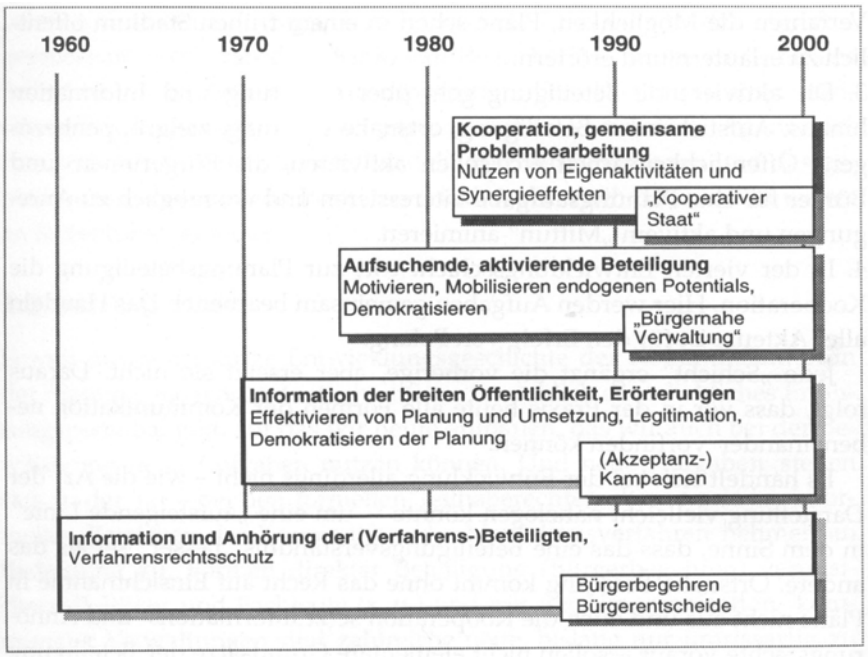
Entstaatlichung, Modernisierung und BürgerInnenorientierung: Seit mehr als einem Jahrzehnt ist in vielen europäischen Ländern ein Prozess der „Entstaatlichung" im Gange: Vormals staatliche Aufgaben werden den Märkten oder der Gesellschaft überantwortet. Auch die öffentlichen Verwaltungen werden umstrukturiert und zwar in privatwirtschaftlich tätige - aber noch öffentlich kontrollierte – Organisationseinheiten oder sie werden gänzlich aus dem öffentlichen Sektor ausgelagert. Mittel- bis langfristig führen diese Prozesse zu einem erheblichen Verlust an Gestaltungskraft der öffentlichen Hand, die dadurch zunehmend auf Mitwirkungsinteresse und -bereitschaft anderer AkteurInnen (an Märkten und in der Zivilgesellschaft) angewiesen ist. Es entstanden die bereits erwähnten direktdemokratischen Elemente und BürgerInnen werden von der Verwaltung zunehmend als AuftraggeberInnen und KundInnen gesehen („Bürgerkommune").

Zwischen den Welten: Neue Partnerschaften? Öffentliche AkteurInnen benötigen auch in der Stadtentwicklung Ressourcen, über die andere Beteiligte verfügen (Geld, Grundstücke und Mitwirkungsbereitschaft). Hierdurch sind sie zunehmend zu Kooperationen (z.B. so genannten Public-Private-Partnerships) gezwungen. PartnerInnen sind dabei sehr unterschiedliche Beteiligte wie z.B. Großinvestoren, GrundstückseigentümerInnen, durchsetzungsstarke Unternehmen und BürgerInnen.

Beispiele hierfür sind Runde Tische, Mediationsverfahren, Aktivitäten von Bürgerstiftungen oder –initiativen sowie aus BürgerInnen gebildete und von den Kommunen geförderte Baugruppen, die sich durch eigene Investitionen aus der Entwicklung von Gebieten beteiligen. Vieles, was bislang allein staatliche bzw. kommunale Aufgabe zu sein schien, wird nun kooperativ angegangen und zwar in den Sphären Staat, Markt und lokale Gesellschaft.

SELLE unterscheidet zusammenfassend verschiedene Schichten in der Entwicklung des Beteiligungsverständnisses, die in Abbildung 14 dargestellt werden. Sie ergänzen jeweils die vorigen, aber ersetzen sie nicht. Somit können in der Praxis heute alle Formen der Beteiligung nebeneinander vorgefunden werden. Die Beteiligungsangebote entstanden häufig in Problemsituationen, in denen sich die bisherigen Verfahren als unzureichend erwiesen. Sie sind also immer im Zusammenhang mit den gegebenen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen zu sehen.

Abbildung 14: Verschiedene „Schichten“ in der Entwicklung des Beteiligungsverständnisses



Quelle: [SELLE 2000: 92]

Interessant ist dabei, dass Stadt- bzw. Raumplanung auf die oben genannten Rahmenbedingungen schneller reagiert hat als die öffentliche Verwaltung. Beteiligungsprozesse existieren wie bereits erwähnt schon seit den 1970er Jahren. Die Administration war zu diesem Zeitpunkt noch sehr traditionell organisiert. BürgerInnenorientierung war hier lange Zeit noch ein Fremdwort.

Fokus: Stadtentwicklungsplanung und Partizipation

In den 1960er Jahren ist Stadtentwicklungsplanung in Anlehnung an den im anglo-amerikanischen Raum entwickelten Ansatz des „comprehensive planning“[15] in westdeutschen (Groß-)Städten (vor allem in München, Hamburg und Hannover) eingeführt worden. Wien erhielt den ersten Stadtentwicklungsplan 1984.

Dies kann gemeinsam mit der Einrichtung kommunaler Planungsstäbe als kommunale Reaktion auf veränderte externe Anforderungen gesehen werden: knapper werdende finanzielle Ressourcen sowie die Einsicht in die begrenzte Leistungsfähigkeit sektoraler Planungen angesichts der anstehenden kommunalen Probleme. [vgl. HEINZ 2000: 236]

Somit entstanden in vielen Städten umfangreiche Entwicklungsprogramme, in denen die relevanten Rahmenbedingungen, Prognosen der künftigen Entwicklung, sowie Planungsziele bis hin zu Auswirkungen auf die Finanz- und Investitionsplanung dargestellt wurden.[16] Hierbei entstanden zahlreiche methodische, personelle, aber auch partizipative Neuerungen. So wurden beispielsweise Dienststellen für Statistik und Stadtforschung geschaffen sowie notwendige Erhebungs- und Prognosemethoden zur besseren wissenschaftlichen Abstützung entwickelt und verfeinert (von Umfragetechniken bis zu kybernetischen Modellen). Ressortübergreifende Arbeits- und Projektgruppen wurden eingerichtet, deren Aufgabe häufig in der Aufstellung umfassender und langfristig orientierter Zielsysteme bestand. Nicht zuletzt wurde auch der Kreis der Planungsbeteiligten zunehmend erweitert, um vorhandene Konfliktpotenziale zu reduzieren und die Verwaltung legitimatorisch abzusichern. Hierzu wurden verschiedenste, häufig aus dem anglo-amerikanischen Raum stammende Ansätze zur BürgerInnenbeteiligung übernommen bzw. weiterentwickelt.

Stadtentwicklungsplanung führte damit zu verstärkter Transparenz kommunaler Verwaltung und ihrer Strukturen sowie zur Rationalisierung ihrer Aktivitäten. Komplexe, übergreifende und wechselseitige Abhängigkeiten wurden zunehmend berücksichtigt. Der mit der Stadtentwicklungsplanung verbundene Steuerungs- und Integrationsanspruch hatte sich jedoch unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht realisieren lassen. Stadtentwicklungspläne „waren zudem meist nicht integrativ, sondern additiv aufgebaut, nicht fortschreibungsfähig, kaum umsetzungsorientiert, und in ihren auf Extrapolation basierenden Prognosen oft weit von realen Entwicklungsverläufen entfernt“ [HEINZ 2000: 239], was als Scheitern interpretiert wurde. [vgl. HEINZ 2000: 238f]

[15] Hiermit war nicht mehr der „umfassende“ Plan mit seinen detaillierten Darstellungen eines zukünftigen Zustandes gemeint. „Umfassend“ wurde eher im Sinne von „ganzheitlich“ verstanden, unter Einbeziehung sozialer und ökonomischer Sachverhalte im räumlichen Zusammenhang. [vgl. KEPPEL 2004: 14]

[16] Besonders vor dem Hintergrund der verstärkten Koordination mit der Finanz- und Investitionsplanung bezeichnete man die Stadtentwicklungsplanung zur Unterscheidung von dem in der Vergangenheit stärker räumlich-baulich orientierten Verständnis gerne auch als kommunale Entwicklungsplanung. [vgl. KEPPEL 2004: 15]

Dieses **„Scheitern der klassischen Stadtentwicklungsplanung“** [KEPPEL 2004: 32], die „Diskrepanz zwischen theoretischem Anspruch und praktischen Ergebnissen“ [HEINZ 2000: 239], lässt sich an folgenden Aspekten festmachen:

- **Verwissenschaftlichung**: wissenschaftliche Überfrachtung durch aufwendige Erhebung von Daten, die wenig Bezug zu den anstehenden Problemen aufwiesen; zu komplizierte und zu langfristig angelegte Zielfindungsprozesse; Überschätzung der Übertragbarkeit theoretisch plausibler Modelle auf die komplexe Wirklichkeit sowie der Koordinierbarkeit des Verwaltungshandelns;
- **Partizipationsdefizit**: erschwerte Beteiligung von BürgerInnen als aktive Beteiligte (also nicht nur im Sinne von Öffentlichkeitsarbeit, Planungstransparenz bzw. der Formulierung von BürgerInnenwünschen als Ergebnis von Umfragen) durch Informationsvorsprung der Verwaltung, schwere Vermittelbarkeit der komplexen Planungen, verwaltungsinterne Informationsverarbeitung und fehlende öffentliche Diskussion;
- **Demokratiedefizit**: Einschränkung des Entscheidungsspielraums der kommunalen Entscheidungsträger durch ExpertInnenanalysen und absolute Zielformulierungssysteme → Bedeutungsverlust der kommunalen Parlamente; Verschiebung der Rolle des Politikers bzw. der Politikerin von einer aktiv handelnden zu einer lediglich ratifizierenden, bestätigenden Rolle; schwere Vereinbarkeit der jährlich wiederkehrenden kurzfristig wirkenden Haushaltspläne sowie des kommunalpolitischen Denkens in Wahlperioden mit den langfristig integrierten, über Wahlperioden hinaus wirkenden Plänen; Entscheidung der eigentlichen Kontroversen und damit der politisch offen auszutragenden Problemlagen bereits innerhalb der Verwaltung;
- **Verwaltungspraxis**: keine Möglichkeit der Durchsetzung von Stadtentwicklungsplanung als umfassendes Koordinationsinstrument aufgrund der bestehenden, nach wie vor den obrigkeitsstaatlichen Wurzeln verhafteten Verwaltungsstrukturen, des Dezernatsdenkens sowie der politisch-administrativen Verwaltungsstrukturen; weiterhin isolierte Planung und Durchsetzung der mittel- und langfristigen Finanzplanung sowie anderer öffentlicher Leistungen und Veranstaltungen; Beharrungsvermögen und „Ressortegoismus“ sowie Konkurrenz bezüglich organisatorischer, psychologischer sowie persönlicher Kompetenzen, um Einfluss und Umsetzung zwischen den Fachämtern; häufige Verknüpfung der Implementierung des neuen Planungsinstruments mit dem politischen Willen der Verwaltungsspitze.

[vgl. KEPPEL 2004: 32-36]

Darüber hinaus wurde die Planungseuphorie vor dem Hintergrund des „Ölschocks“ und des Berichts des Club of Rome über die „Grenzen des Wachstums“ auch durch zunehmendes ökologisches Verantwortungsgefühl angesichts begrenzter Ressourcen gebremst. [vgl. FRIEDRICHS 2005: 1069]

Am Ende der beschriebenen „Ernüchterungsphase“ und als Folge auf diese hat die Stadtentwicklungsplanung eine Reihe von Formveränderungen erfahren betreffend vor allem die Breite der Ansätze, ihre Ziele und Aufgabenschwerpunkte, aber auch die daran Beteiligten sowie die angewandten Methoden. Stadtentwicklungsplanung in ihrer bisherigen Form wurde mit Abstrichen versehen, teilweise aber auch ganz eingestellt. [vgl. HEINZ 2000: 240]

Infolgedessen können ab diesem Zeitpunkt verschiedene **Formen der Stadtentwicklungsplanung** als „Derivate der ursprünglichen Stadtentwicklungsplanung“ nach [HEINZ 2000: 240-245] unterschieden werden. Diese werden im Folgenden beschrieben.

Stadtentwicklungsplanung war ursprünglich auch eine Reaktion auf die großflächigen Vorhaben des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg und der Stadterweiterung. Da jedoch ab den frühern 1970er Jahren die – häufig kleinteilige - Sanierung und Erneuerung des Bestandes im Vordergrund standen, veränderte sich in vielen Städten das Planungsverständnis. Es kam zur Reduktion der gesamtstädtischen Entwicklungsplanung auf einzelne Quartiere oder Stadtteile, insbesondere die städtischen Zentren bzw. die angrenzenden Altbauquartiere. Es wurden daraufhin so genannte **Stadtteilentwicklungspläne** erstellt, die ähnlich wie die Stadtentwicklungspläne multisektoral aufgebaut waren und sich vergleichbarer Methoden bedienten. Wenngleich sie auch durch offen gelegte gesellschaftlicher Interessensgegensätze und Zieldivergenzen sowie die anschließende Erstellung interessensspezifischer Alternativpläne wesentlich realitätsnäher waren.

Gleichzeitig wuchs das Interesse der BewohnerInnen an Beteiligung und Einmischung, verstärkt durch kommunale Aktivitäten wie Volkshochschulkurse, Planungszellen, Bürgerforen oder Formen der Anwaltsplanung. Neben räumlichen gab es in manchen Städten auch sektorale Eingrenzungen der Stadtentwicklungsplanung. So wurden verschiedene **Teilentwicklungskonzepte und -programme** als Reaktion auf aktuelle Problemschwerpunkte erstellt.

Ab der zweiten Hälfte der 1970er Jahre entschieden sich viele Kommunen unter den sich abzeichnenden widersprüchlichen Rahmenbedingungen – bei gleichzeitig unvollständigen Informationen und widersprüchlichen Interessen und Zielen unterschiedlicher AkteurInnen - für die **Strategie des Inkrementalismus** (siehe S. 25), weil sie Flexibilität und Ungebundenheit in Bezug auf ihr praktisches Handeln bedeutete. Allerdings lässt dieser Ansatz die Ursachen städtischer Krisenphänomene weitgehend unberücksichtigt, weshalb kommunale Probleme dadurch nur vorübergehend gelöst werden können.

Infolge des ökonomischen Wandels (wirtschaftlicher Strukturwandel, zunehmender nationaler und internationaler Wettbewerbsdruck der Städte) rückten in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre wirtschaftliche Aspekte in den Vordergrund kommunalen Handelns und kommunaler Planung, was sich auch in veränderten politisch-ideologischen Schwerpunktsetzungen auf Bundesebene (Deregulierung, Privatisierung) niederschlug. Neue, zum Teil der Privatwirtschaft entlehnte Verfahrensansätze ergänzten bzw. ersetzten die bisherige empirisch-quantitativ orientierte Vorgehensweise der Stadtentwicklungsplanung. Somit entstand der Ansatz des **Stadtmarketings**, der laut Aussagen der Kommunen zur Verbesserung ihrer interkommunalen Wettbewerbsfähigkeit sowie der Herstellung bzw. Unterstützung ihres unverwechselbaren Images beitragen sollte. Häufig sollten dadurch auch die Verwaltungen nach innen attraktiver werden. Stadtmarketing ist ähnlich wie die Stadtentwicklungsplanung nicht verbindlich definiert und versteht sich ebenfalls als gesamtstädtisches, fachlich-integratives Steuerungsinstrument, allerdings mit dem Unterschied, dass es in besonderem Maße handlungs- und ergebnisorientiert ist. Durch gezieltes Einbeziehen privater AkteurInnen, deren Entscheidungen Stadtentwicklung maßgeblich beeinflussen, enthält Stadtmarketing auch eindeutige diskursive Elemente. Dabei dominieren Umfragen zufolge in der kommunalen Praxis wirtschaftliche AkteurInnen. Die aktive Einbeziehung anderer Interessensgruppen oder von BürgerInnen in den Prozess der Ziel- und Konzeptfindung ist vergleichsweise selten anzutreffen.

In etwa zeitgleich hat sich die so genannte **Projektplanung** etabliert, deren Fokus auf Planung und Realisierung wirtschaftlich bedeutsamer wie auch image- und außenwirksamer Großvorhaben liegt. Sie soll dazu beitragen, kommunale Entwicklungsvorstellungen beispielhaft umzusetzen, innovative Anstoßeffekte für die Gesamtstadt zu geben und kommunale Handlungsfähigkeit signalisieren. Besondere Bedeutung wird dabei den privaten AkteurInnen (meist kapitalkräftige Developer) beigemessen, die in Form von Public-Private-Partnerships in öffentlich-private Kooperationen einbezogen werden.

Vor dem Hintergrund der fortschreitenden Globalisierung und Internationalisierung von Produktion und Arbeitsmärkten sowie der Dynamik des wirtschaftlich-technologischen Strukturwandels kam es in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre gleichfalls vor allem in größeren Städten zu wieder perspektivisch orientierten, diskursiven Ansätzen der Stadtentwicklungsplanung. Durch diese Veränderungen sahen sich die Kommunen veranlasst – wie schon in den 1960er Jahren – über neue Modernisierungs- und Orientierungsstrategien nachzudenken. Im Vordergrund standen Kreativität und „kontrollierte Phantasie“ im Sinne langfristiger städtischer Krisenvermeidung und umfassender Strukturverbesserung mit dem Ergebnis konzept- oder programmorientierter Planungsansätze, die sich verstärkt **diskursiver Planungsformen** bedienten. Ähnlich dem Stadtmarketing wurde die Gestaltung der städtischen Entwicklung nicht länger als (vorwiegend) politisch-administrative Planungsaufgabe gesehen, sondern als Ergebnis interaktiver und konsensorientierter Austausch- und Abstimmungsprozesse zwischen unterschiedlichen stadtentwicklungspolitisch relevanten AkteurInnen. Für Formen und Beteiligte in diesen diskursiven Prozessen gibt es keine einheitlichen Schemata, da sie jeweils von den Bedingungen vor Ort abhängig sind. Allerdings existieren Übereinstimmungen in Bezug auf die inhaltlichen Schwerpunkte (Beschreibung relevanter Rahmenbedingungen, Analyse kommunaler Stärken und Schwächen sowie potenzielle Entwicklungsverläufe, konsensorientierte Zielfindung und Formulierung umsetzungsorientierter Strategien und Maßnahmen). Ein bekanntes Beispiel hierfür ist das Berliner Stadtforum, eine Serie von ExpertInnendiskussionen zur Unterstützung der politisch-administrativen Entscheidungsvorbereitung. Andere Kommunen veranstalten kommunale Workshops, Planungswerkstätten oder Runde Tische (siehe Kapitel 2.2.4). Die Verhandlungspartner blieben bzw. bleiben jedoch in der Mehrzahl der Fälle auf eine eingegrenzte Fachöffentlichkeit oder – ähnlich dem Stadtmarketing – auf lokale Führungskräfte beschränkt.

In den frühen 1990er Jahren entstand schließlich der Ansatz der **„Strategischen Planung“**, eine Kombination aus langfristiger Orientierung, diskursiven Planungsformen und konkreter Projektplanung. Hierbei erfolgen übergreifende, allerdings meist auf räumlich-siedlungsstrukturelle Aspekte reduzierte Konzeptplanung und Projektrealisierung nicht nacheinander, sondern gleichzeitig. Fraglich ist allerdings, ob strategische Planung mit dem zentralen Merkmal des flexiblen Einsatzes unterschiedlicher Maßnahmen, Planungselemente und Interventionsformen tatsächlich als eigenständiger Planungsansatz gesehen werden kann, oder nur ein Sammelbegriff für das gegenwärtige Spektrum unterschiedlicher und gleichzeitig existierender Planungspraktiken ist.[17]

[17] Der Vollständigkeit sei an dieser Stelle noch auf das Konzept der Lokalen Agenda 21 verwiesen, das 1992 als Teil der Agenda 21 in Rio de Janeiro zur nachhaltigen Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen im Rahmen kommunaler Handlungsprogramme verabschiedet wurde. Wesentliches Element ist dabei die Beteiligung verschiedenster AkteurInnen an den Agenda-Prozessen, um Leitbilder und Maßnahmenkataloge, sowie entsprechende Bewertungsverfahren (Indikatoren) zu erstellen. [vgl. KEPPEL 2004: 43f]

Insgesamt hat sich Stadtentwicklungsplanung von einer „obrigkeitlich“ konzipierten und koordinierten Entwicklungsplanung zu einer auf die Einbeziehung privater Kräfte gerichteten und deshalb notwendigerweise konsensorientierten Planung entwickelt [vgl. FRIEDRICHS 2005: 1070], die sich angesichts der Komplexität der Stadt und einer Fülle von Daten mit Hilfe von Szenarien bzw. Leitprojekten auf mittelfristig angelegte Problemlösungen beschränken darf [vgl. KEPPEL 2004: 53]. Die aktuelle Situation ist durch ein nebeneinander und gleichzeitiges Existieren der seit den frühen 1980er Jahren entwickelten Ansätze in der kommunalen Praxis geprägt, teilweise sogar innerhalb einer Stadt.

> *„Verallgemeinert kann festgehalten werden, dass die Renaissance der Stadtentwicklungsplanung zwar wieder als pragmatisches Steuerungsinstrument der städtischen Gesamtentwicklung gesehen wird. Die Konzept- und Planentwicklung wird aber – im Gegensatz zur klassischen Stadtentwicklungsplanung – nicht mehr als statisch-linearer Prozess betrachtet, sondern als dynamisches Handlungsprogramm, das auch auf kurzfristige und aktuelle Situationen flexibel reagieren und einer ständigen Revision unterzogen sein muss. Der Blick auf die Gesamtentwicklung der Stadt bleibt im Vordergrund, die Sicht auf eine zu detaillierte sektorale Betrachtung tritt in den Hintergrund. Von sehr viel größerer Bedeutung ist die pragmatische Vorgehensweise unter Beteiligung lokaler Akteure. Stadtentwicklungskonzepte übernehmen hierbei auch die Aufgabe gesellschaftliche Prozesse zu initiieren.“ [KEPPEL 2004: 59]*

Das Instrument der Stadtentwicklungsplanung ist letztlich vor dem Hintergrund des Wandels der allgemeinen Rahmenbedingungen städtischer Entwicklung - man könnte auch sagen, aus einer krisenhaften Entwicklung heraus - entstanden. Stadtentwicklungsplanung wurde aber auch schon in den späten 1960er Jahren von staatlicher Seite gefordert, um Städte und Gemeinden stärker in die staatliche Politik der Globalsteuerung einzubinden. Auch heute wird sie von staatlicher, aber auch supranationaler Seite (Europäische Union) gefordert und gefördert, was in Beispielen wie den bundesdeutschen Programmen „Stadt 2030“ oder „Stadtumbau Ost“ oder dem Entwurf für ein „Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien“ deutlich wird. [vgl. DIFU 2004]

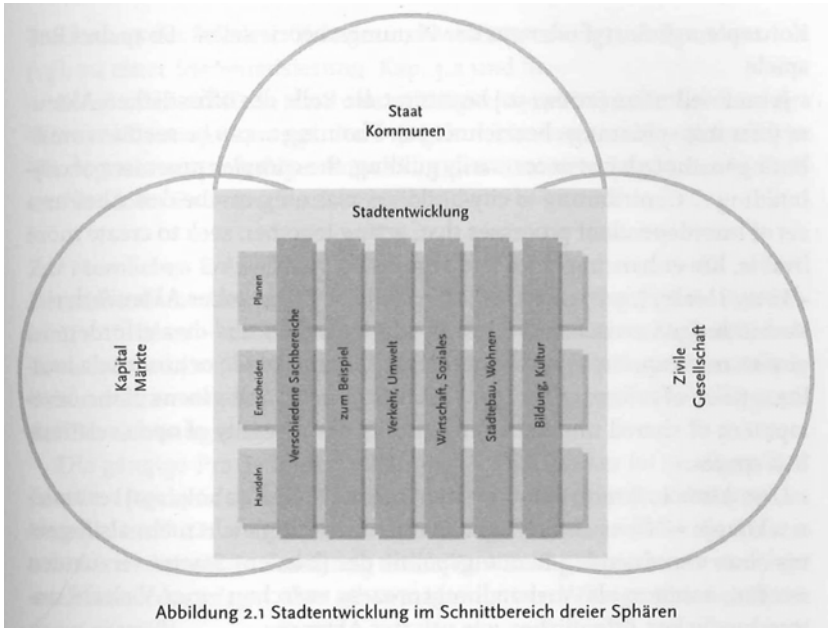
Vor diesem Hintergrund lassen sich gemäß [DIFU 2004] abschließend folgende Voraussetzungen für eine integrierte Stadtentwicklungsplanung formulieren:

- Externe: ein die Gesamtstadt betreffender, in der Regel ökonomisch bestimmter „Leidensdruck“, große gemeinsame Ziele und Entwicklungsvorhaben, Anreize in Form nationaler und supranationaler Fördermittel;
- Interne: eine - soweit unter den gegebenen Verwaltungsstrukturen möglich - verbesserte Kooperation zwischen den jeweils stadtentwicklungspolitisch relevanten Dienststellen sowie ein ressortübergreifendes "integriertes Denken" in Bezug auf aktuelle kommunale Herausforderungen und Probleme.

2.2.3 AKTEURINNEN

An der Gestaltung und Entwicklung des Raumes sind verschiedenste AkteurInnen beteiligt: VertreterInnen der planenden Verwaltung, beauftragte Fachleute, GrundeigentümerInnen, InvestorInnen, PolitikerInnen, BürgerInnen. Nach SELLE kann diese Vielfalt an AkteurInnen in folgendem Grundschema zusammengefasst werden:

Abbildung 15: Stadtentwicklung im Schnittbereich dreier Sphären



Quelle: [SELLE 2005: 99]

In diesem Grundschema werden drei verschiedene „Sphären“ dargestellt, die jeweils unterschiedliche Werte und Handlungsweisen charakterisieren: der Staat/die Kommunen (staatliche und kommunale Institutionen auf allen Ebenen – Parlamente, Behörden, öffentliche Betriebe etc.), das Kapital/die Märkte (z.B. Banken, Wohnungsunternehmen, Baufirmen, ImmobilienentwicklerInnen, ArchitektInnen, IngenieurInnen, u.v.a.) und die zivile Gesellschaft (private Haushalte, soziale Netzwerke, Initiativen und Vereine). Diese sehr verschiedenen AkteurInnen verfügen über unterschiedliche Handlungsressourcen und damit auch über ungleiche Chancen, ihre Interessen im Raum durchzusetzen.

Somit kann Stadtentwicklungsplanung Resultat des untereinander zunächst unverbundenen – wenn sich auch vielfach inhaltlich überschneidenden – Planens, Entscheidens und Handelns vieler AkteurInnen und damit zugleich Ausdruck der Auseinandersetzung zwischen ihnen sein. [vgl. SELLE 2005: 98, 112] Hierbei geht es nicht nur um Kommunikation der einzelnen Sphären miteinander. Auch innerhalb dieser Sphären selbst bestehen Kommunikationsaufgaben. Besonders wichtig ist dies in der Stadtentwicklungsplanung für die verschiedenen Fachressorts in der Verwaltung, die sich an der Erstellung eines Stadtentwicklungsplanes beteiligen. Hier ist ein intensiver Austausch im Sinne einer horizontalen Politikverflechtung erforderlich.

Nicht gesondert dargestellt sind in der obigen Abbildung intermediäre Dritte, zwischengeschaltete Organisationsformen, die zwischen den drei Sphären vermitteln (z.B. Quartiersmanagement), sowie die Medien, die die Stadtentwicklungsplanung - meist brisante und gewichtige Themen und Entscheidungen - in die Öffentlichkeit transportieren.

Darüber hinaus spielen durch zunehmende funktionale Verflechtungen der Kernstädte mit ihren Umlandgemeinden in vielen Stadtregionen auch außerkommunale AkteurInnen eine immer wichtigere Rolle im Prozess der Stadtentwicklungsplanung [vgl. DIFU 2004].

Zu berücksichtigen gilt es, dass sich die kommunalen AkteurInnen bzw. deren Konstellation im Laufe der Zeit auch verändern. So werden z.B. Unternehmen und öffentliche Körperschaften modernisiert, reorganisiert und neu strukturiert, wodurch Stadtentwicklungsplanung statt durch eine überschaubaren Zahl an Dienststellen der Kommunalverwaltung zunehmend durch öffentliche, halböffentliche und private AkteurInnen geprägt ist (siehe auch Kapitel 2.3).

Festgehalten werden kann schließlich, dass Stadtentwicklungsplanung durch eine Vielzahl unterschiedlicher AkteurInnen geprägt ist, wobei die Betonung sowohl auf „Vielzahl“, als auch auf „unterschiedlich“ liegt. Versuche, die Vielfalt an AkteurInnen zu ordnen, hat es bereits viele gegeben. So wurde [SELLE 2000: 62] zufolge dabei z.B. nach Kompetenz (von Fachleuten über PolitikerInnen bis hin zu Nicht-Fachleuten oder der breiten Öffentlichkeit) oder nach Macht und Einfluss (auf der einen Seite die Interessierten - im Besitz von Grundeigentum oder Kapital - auf der anderen Seite die PlanerInnen und PolitikerInnen, sowie allen gegenüber die von Planung Betroffenen/die NutzerInnen) unterschieden.

Diese Einteilungen sind zwar ein Ansatz, um eine erste grobe Ordnung in die Vielfalt der AkteurInnen zu bringen. Sie lassen jedoch keine Aussagen über die durchaus unterschiedlichen Interessen, Motive und Handlungsressourcen der einzelnen Personen bzw. Personengruppen zu, die in den jeweiligen Bereichen zusammengefasst sind. Diese Unterschiede gilt es für jede konkrete Situation zu analysieren. Denn die Konstellation von AkteurInnen hängt sowohl von der Planungsaufgabe, in diesem Fall also der Stadtentwicklungsplanung, als auch – wenn es um Beteiligungsprozesse geht - von der jeweiligen Partizipationsmethode ab, mit der aber natürlich der Kreis von AkteurInnen gesteuert werden kann. Ansätze für eine solche Art von Analyse gibt es im Bereich der Sozialen Milieus und Lebensstil-Gruppen. Ein in der Marktforschung weit verbreitetes Modell ist das SINUS-Modell der Heidelberger Firma SINUS-Sociovision. Ausgehend von grundlegenden Wertorientierungen und persönlichen Einstellungen zu Arbeit, Familie, Freizeit, Geld und Konsum werden hier Personen mit ähnlicher Lebensauffassung und Lebensweise in Gruppen zusammengefasst. Hierbei werden die klassischen Status-Merkmale (Schichtzugehörigkeit) mit einer Werteskala (Grundorientierung: Modernität der Einstellungen) verknüpft. Noch geschieht dies eher auf höher aggregierten Ebenen wie der nationalen Ebene, es gibt aber auch erste Modelle für die Stadt- und Stadtteilebene.[18]

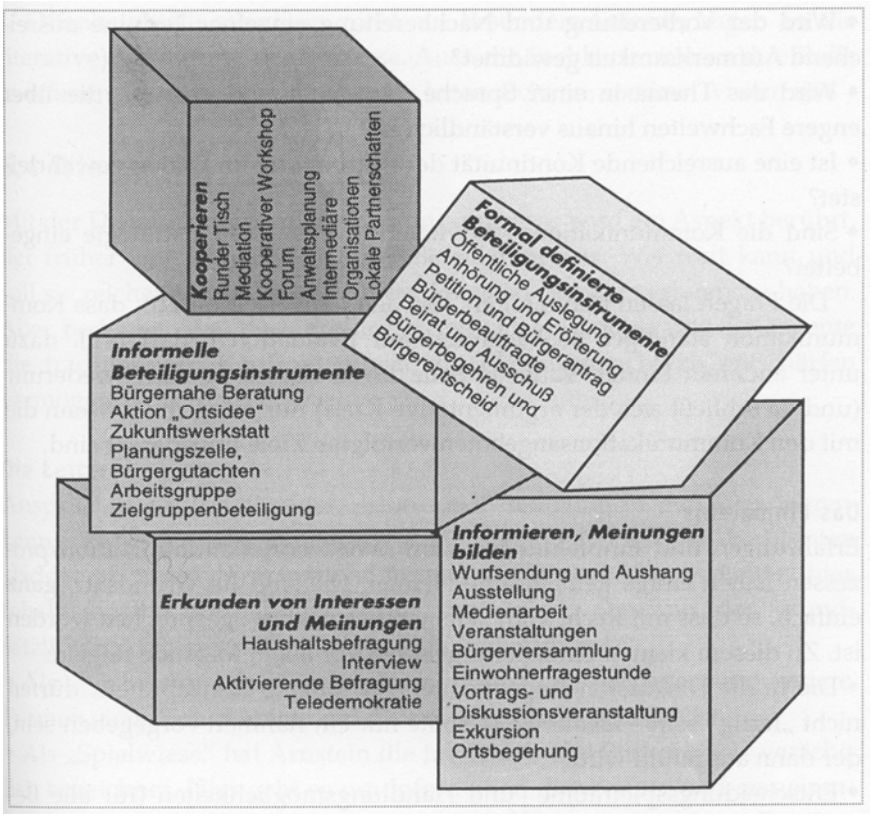
Das bedeutet, dass bei der Konzeption von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklungsplanung die Unterschiedlichkeit der einzelnen AkteurInnen bzw. Gruppen von AkteurInnen berücksichtigt werden muss. Spricht man die breite Öffentlichkeit an oder einzelne Gruppen gezielt? Wen zu beteiligen ist sinnvoll, und wofür? Danach sind auch die Methoden auszuwählen, wobei generell davon ausgegangen werden kann, dass es sich aufgrund der gesamtstädtischen Planungsaufgabe um einen großen Kreis an Personen handeln muss bzw. wird.

[18] In Kooperation mit der Firma microm hat SINUS-Sociovision die so genannten „MOSAIC Milieus“ entwickelt. Hierbei wurde das MOSAIC-Datensystem von microm mit den SINUS-Milieus verknüpft, so dass soziokulturelle Forschungsergebnisse auf lokaler Ebene anwendbar werden. [vgl. MAYR et al. 2005]

2.2.4 MÖGLICHE FORMEN UND VERFAHREN

Für Partizipationsprozesse steht eine immer größer werdende Vielfalt an unterschiedlichen Verfahren und Formen zur Verfügung. Unterscheiden kann man sie beispielsweise nach Intensität der Partizipation bzw. formal definierten und informellen Verfahren (siehe auch weiter unten). Eine Auswahl von gängigen (erprobten) Methoden unterteilt nach den eben genannten Kriterien ist in Abbildung 16 überblicksartig dargestellt.[19]

Abbildung 16: Formen und Verfahren zur Partizipation



Quelle: [SELLE 2000: 163]

Mit den Formen und Verfahren zur **Erkundung von Interessen und Meinungen** sollen in erster Linie Einstellungen, Wissen und Erfahrungen von BürgerInnen ergründet werden. Sie können dadurch mit Planungsbeginn zur Bestandsanalyse und Problemdefinition beitragen und erste Hinweise auf Kooperationsmöglichkeiten geben.

Die Formen und Verfahren zur **Information und Meinungsbildung** lassen sich entweder dem Typ „Medien“ zuordnen, wo Reaktionen auf die Informationen nicht erfasst werden (einseitiger Kommunikationsweg) oder dem Typ „Veranstaltung“, wo Informationen und Meinungen ausgetauscht werden (dialogische Kommunikation).

[19] Eine ausführliche Aufzählung und Beschreibung dieser und weiterer (aktueller) Methoden ist bei [BISCHOFF et al. 2005: 49-202] nachzulesen. Anzumerken ist an dieser Stelle, dass sich die Methoden im Laufe der Zeit natürlich auch verändern. Einige werden verworfen andere kommen neu hinzu, je nachdem wie sich ihre Aufgaben und die äußeren Rahmenbedingungen wandeln.

In den formal definierten und informellen Beteiligungsverfahren geht es um die aktive Teilnahme und das Mitwirken der BürgerInnen an Planungsprozessen. Bei **formal definierten Verfahren** ist gesetzlich geregelt, wer sich beteiligen kann, wie weit reichend die Beteiligungsrechte sind, wie das Verfahren abläuft und was mit den Ergebnissen geschieht. Am Ende eines formalen Verfahrens liegt eine behördliche Entscheidung, beispielsweise ein Bescheid, und/oder eine politische Entscheidung, etwa ein Gemeinderatsbeschluss, vor. **Informelle Beteiligungsverfahren** basieren auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und können deshalb je nach Anlass unterschiedlich gestaltet sein. Wer sich beteiligt, wie gearbeitet wird, welche Methoden zum Einsatz kommen und welche Spielregeln dabei gelten, wird im Vorfeld festgelegt oder von den Mitwirkenden selbst bestimmt. Die Verbindlichkeit der erarbeiteten Lösungen hängt von Vereinbarungen über den Umgang mit den Ergebnissen ab. Diese haben in der Regel empfehlenden Charakter und dienen der Entscheidungsvorbereitung für Gremien wie den Gemeinderat, können aber – z.B. durch einen Gemeinderatsbeschluss – Verbindlichkeit erlangen.

Während sich die bisher genannten Formen und Verfahren durch eine klare Rollenverteilung zwischen den Entscheidungsträgern des politisch-administrativen Systems und den beteiligten Dritten auszeichnen, sind die AkteurInnen in **Kooperationsprozessen** einander gleich gestellt und können gemeinsam verhandeln sowie Entscheidungen treffen. Dies kommt auch in den Verfahren zur Kooperation zum Ausdruck, z.B. beim „Runden Tisch“, an dem sich alle AkteurInnen gleichwertig gegenüber sitzen.

[vgl. BISCHOFF et al. 2005: 52, 73, 98, 172] und [vgl. ARBTER et al. 2005: 10]

Welche Formen und Verfahren für die jeweilige Partizipationsaufgabe in Frage kommen, ist nach [BISCHOFF et al. 2005: 317f][20] abhängig von

- der Funktion im Beteiligungsprozess (siehe anhand von Abbildung 16 beschriebene Einteilung von Beteiligungsverfahren);
- den angesprochenen AkteurInnen und der Beteiligung von Zielgruppen;
- der Beteiligungsebene (Grundstück, Wohnblock, Siedlung, Stadtteil/Dorf bis hin zu Stadt, Region);
- dem Beteiligungszeitpunkt bzw. der Phase des Planungsprozesses (Umsetzung, Planung, Zielfindung);
- der Intensität der Beteiligung (Information, Konsultation, Mitbestimmung);
- der Dauer der Beteiligung (dauerhaft oder zeitlich begrenzt);
- der Art der Interessenvertretung (direkt oder mittelbar);
- der gesetzlichen Verankerung (formal definiert oder informell);
- dem Aufbau der Beteiligungsformen und –verfahren (mehrere Instrumente oder einzelnes Instrument).

Natürlich spielen aber auch die vorhandenen Ressourcen (Zeit, Geld, Personal) eine ganz erhebliche Rolle dafür, wie ein Beteiligungsprozess letztendlich gestaltet wird.

[20] Eine ausführliche Einordnung der verschiedenen Formen und Verfahren von Partizipation nach den genannten Kriterien ist bei [BISCHOFF et al. 2005: 319-323] zu finden.

Für Partizipationsprozesse in der Stadtentwicklungsplanung - im Rahmen eines Stadtentwicklungsplans – ist von den oben genannten Kriterien lediglich die Beteiligungsebene (die Stadt) und die nicht vorhandene gesetzliche Verankerung (informelles Verfahren) zu bestimmen. Es können keine verallgemeinerten Aussagen bezüglich der anderen Kriterien gemacht werden, da dies aufgrund der nicht vorhandenen rechtlichen Reglementierungen in erheblichem Maße von den konkreten Rahmenbedingungen und der Entscheidungssituation vor Ort abhängt. Natürlich ist auch die genaue Zahl und Auswahl der Beteiligten ein Produkt der jeweiligen Entscheidungen vor Ort, allerdings wird es sich in jedem Fall um eine große Gruppe von AkteurInnen handeln (siehe Kapitel 2.2.3). Insofern kommen für diese Partizipationsaufgabe zunächst einmal jene Verfahren und Formen in Frage, die für eine große Gruppe von AkteurInnen ausgelegt sind. Nach [BMLFUW 2006] kommen dafür bestimmte Verfahren in Frage (siehe Tabelle 3).

An dieser Stelle wird jedoch nicht auf die einzelnen Formen eingegangen, da hier lediglich ein Überblick über die Formenvielfalt gegeben werden soll. Eine vertiefte und gezielte Auseinandersetzung mit den Formen und Verfahren findet im Analyseteil in Kapitel 3 und 4 anhand von ausgesuchten Beispielen statt.

Tabelle 3: Verfahren zur Beteiligung größerer Gruppen (> 30 Personen)[21]

	Dauer der Durchführung		
	1 Tag bis max. 1 Woche	einige Wochen	mehrere Monate
Agenda-Konferenz (K+M)	x		
Anwaltsplanung (M)			x
BürgerInnenversammlung (I+K)	x		
Delphi-Befragung (K)		x	x
InternetForum (K)	x	x	x
Konsensus-Konferenz (K+M)	x	x	
Kooperativer Diskurs (M)		x	x
Mediation (M)		x	x
Open Space Konferenz (K+M)	x		
Planning for Real (M)		x	
Planungszelle (M)	x		
Runder Tisch (M)	x	x	x
SUP am runden Tisch (M)			x
Workshop (I+K)	x		
World Café (K+M)	x		
Zukunftskonferenz (M)	x		

Quelle: [BMLFUW 2006], Anmerkungen zur Abbildung: Dauer ohne Vorbereitungszeit, Stufe der Beteiligung: I (Information), K (Konsultation, siehe S. 17), M (Mitbestimmung)

[21] Eine Erläuterung dieser Verfahren ist online nachzulesen bei [BMLFUW 2006].

Vor dem Hintergrund der oben genannten Kriterien und Ressourcen, eines strategischen Interesses oder aus einer gewissen Tradition heraus entscheiden sich Politik und planende Verwaltung für bestimme Verfahren. Das in der Praxis angewandte Spektrum von Partizipationsprozessen für den Kontext der Stadtentwicklungsplanung spiegelt die gesamte Bandbreite an Beteiligungsintensitäten wider, von reinen Informationsveranstaltungen über Konsultationsprozesse bis hin zur Mitbestimmung.

Zukunftswerkstätten, BürgerInnendialoge oder Workshops finden in unterschiedlichen Kombinationen Anwendung in Partizipationsprozessen zum Thema Stadtentwicklungsplanung. Beispiele hierfür gibt es einige, besonders in deutschen Mittel- und Kleinstädten.[22]

In einigen Städten gibt es auch so genannte (Stadt-)Foren - Institutionen bzw. soziale Systeme, die Partizipation im Rahmen von Interessengenerierung und -artikulation ermöglichen, betreiben und fördern. Beispiele dafür sind das Berliner Stadtforum als 1991 vom Berliner Senat eingesetztes Beratungsgremium oder das Münchener Forum, das 1968 vom damaligen Oberbürgermeister Vogel ins Leben gerufen und von BürgerInnen 1972 als Verein gegründet wurde, um Stadtplanung und -entwicklung kritisch zu begleiten.

[22] Siehe dazu Werkstattreihe "Integrierte Stadtentwicklungskonzepte" des Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW), http://www.ils-shop.nrw.de/cgi-bin/ilsos/070173.html.

2.2.5 REGELUNGEN IN DEN GESETZESWERKEN

Stadtentwicklungsplanung und ihre Instrumentarien sind weder in Österreich noch in Deutschland gesetzlich definiert. Es handelt sich also um ein informelles Planungsverfahren. Somit ist auch die Partizipation verschiedener AkteurInnen im Rahmen eines Stadtentwicklungsplans nicht formal festgelegt. Dass sie aber trotzdem in unterschiedlichen Formen im Rahmen informeller Verfahren praktiziert wird, zeigen die Fallbeispiele in Kapitel 3.

Dennoch bewegt sich die Stadtentwicklungsplanung nicht gänzlich im rechtsfreien Raum. Es existieren zahlreiche Gesetzesgrundlagen, die Einfluss nehmen auf die Stadtentwicklungsplanung (und ihre Instrumentarien) und in denen die Beteiligung verschiedenster Gruppen von AkteurInnen im Rahmen bestimmter Verfahren gesetzlich geregelt ist.[23] Beispiele hierfür sind die Strategische Umweltprüfung (SUP) oder die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP).

In den gesetzlich geregelten Partizipationsprozessen können natürlich zusätzlich informelle Beteiligungsverfahren zum Einsatz kommen, beispielsweise wenn ein Planungsprojekt auf besonders großen Widerstand in der Öffentlichkeit stößt. Da diese informellen Zusatzangebote aber immer auf Freiwilligkeit der jeweiligen AuftraggeberInnen der Verfahren beruhen, liegt der Fokus an dieser Stelle auf den in jedem Fall erforderlichen, da gesetzlich vorgeschriebenen, Partizipationsprozessen. Eine solche formale Beteiligung sagt jedoch noch nichts über die Qualität der Partizipation aus, da gesetzlich verpflichtende Beteiligungsverfahren oftmals nur als „lästige Pflicht“ empfunden oder sogar missbräuchlich angewendet werden, um bestimmte Entscheidungen zu legitimieren. Dessen muss man sich natürlich immer bewusst sein. Dennoch wird der Partizipation durch die rechtliche Verankerung und die Sicherstellung gewisser Mindeststandards auf jeden Fall ein gewisser Stellenwert zugeschrieben.

Im Folgenden werden nun die einzelnen Rechtsgrundlagen dargestellt, die Auswirkungen auf Stadtentwicklungspläne in Österreich und Deutschland haben und die in irgendeiner Form Aussagen zur Partizipation verschiedener AkteurInnen treffen.

Hierbei sollen jeweils folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Welche Ebene von Partizipation wird angesprochen?
- Wer wird beteiligt?
- Welche Instrumente werden dazu vorgeschrieben?

Da am Ende dieser Arbeit Handlungsempfehlungen für die planende Verwaltung in Wien gegeben werden sollen, wird der gesetzliche Rahmen nicht nur für den Gesamtstaat Österreich (neben Deutschland und der internationalen bzw. EU-Ebene), sondern auch für die Stadt bzw. das Land Wien im Speziellen dargestellt, denn hier gibt es möglicherweise Anknüpfungspunkte.

[23] Es gibt kein „Partizipations-Gesetz“ in eigenständigem Sinn, der Gegenstand der partizipativen Planung ist in unterschiedlichen Gesetzesgrundlagen geregelt.

Internationale Ebene / Europäische Union

Auf internationaler Ebene sind Regelungen die Beteiligung betreffend vor allem in Dokumenten zu finden, die sich mit nachhaltiger Entwicklung beschäftigen. Denn der Wunsch Öffentlichkeitsbeteiligung stärker zu verankern und die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung stehen in einem engen Zusammenhang. Beispiele für solche Dokumente sind die Rio-Deklaration, die Charta von Aalborg oder die Aarhus-Konvention.

Durch die Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro hat Partizipation auf kommunaler Ebene einen starken Bedeutungszuwachs erlagt. In Kapitel 28 der dort verabschiedeten Agenda 21 werden die Kommunen dazu aufgerufen, eine Lokale Agenda 21 aufzustellen. Seitdem finden in vielen Kommunen in aller Welt Lokale Agenda 21 Prozesse statt, die die verschiedensten Formen der Partizipation nutzen. In Europa werden die Aktivitäten von der Europäischen Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden gebündelt und vernetzt. Deren bislang wichtigste Dokumente zur Umsetzung der Lokalen Agenda sind die Charta von Aalborg, der Lissabonner Aktionsplan und der Hannover Aufruf. [vgl. FÜRST et al. 1998]

Die Aarhus-Konvention ist ein internationales Übereinkommen der UN-Wirtschaftskommission für Europa UN/ECE mit dem Ziel, den Zugang zu Informationen, das Recht auf Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten jeweils in Umweltangelegenheiten zu regeln. Sie wurde im Rahmen der UN/ECE verhandelt und am 25. Juni 1998 in der dänischen Stadt Aarhus im Rahmen der vierten Pan-Europäischen Ministerkonferenz „Umwelt für Europa“ angenommen. Am 30. Oktober 2001 ist die Konvention in Kraft getreten. Mittlerweile wurde sie von 40 Staaten ratifiziert, darunter alle EU-Mitgliedstaaten, die Europäische Gemeinschaft und die neuen EU-Länder Rumänien und Bulgarien. Die Aarhaus-Konvention hat nicht nur Folgen für Verfahren der Umweltverwaltung, sondern für alle Verfahren, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Auch die Aufstellung von Plänen und Programmen wird ausdrücklich genannt. [vgl. FÜRST et al. 1998] und [vgl. BMLFUW 2006]

Österreich

Das **Bundes-Verfassungsgesetz** regelt die direktdemokratischen Formen der Beteiligung wie Volksbegehren, Volksabstimmung und Volksbefragung. Eine Unterteilung der an einem Verwaltungsverfahren Beteiligten je nach Rechtsanspruch wird im Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 vorgenommen. Demnach genießen Parteien den höchsten Rechtsschutz. Sie können gegen eine Entscheidung Rechtsmittel einberufen. In einzelnen Materiengesetzen wird auch der Begriff des Nachbarn verwendet, der den Kreis der Parteien erweitert (z.B. nicht mehr nur GrundbesitzerInnen oder direkte AnrainerInnen, sondern auch MieterInnen). Weitere Personen, die eine Tätigkeit der Behörde in Anspruch nehmen oder auf die sich die Tätigkeit der Behörde bezieht, sind Beteiligte. Ihre Rechte sind eingeschränkt auf Information, Einsicht in Planungen, Anhörung sowie die Möglichkeit zur Stellungnahme. [vgl. WINKLER 1993: 29] und [vgl. BMLFUW 2006]

In den verschiedenen **Materiengesetzen** wie z.B. der Gewerbeordnung 1994 sind unterschiedlich geregelte Anhörungs- und Einspruchsrechte von Nachbarn bzw. Personen mit Parteistellung zu finden. Hierbei handelt es sich um die Genehmigung von Vorhaben. [vgl. BMLFUW 2006]

Die Verfahrensregelungen zur Planaufstellung sind in den **Raumordnungsgesetzen** und den **Bauordnungen** der Bundesländer festgeschrieben. Dort wird die öffentliche Auflage der Planungen, die Möglichkeit zur Einsichtnahme und Stellungnahme für jedermann in den Verfahrensregelungen festgelegt. Einbezogen wird die Öffentlichkeit erst, wenn ein Entwurf vorliegt. Es handelt sich hierbei um Flächenwidmungspläne bzw. Örtliche Entwicklungskonzepte (z.B. in Niederösterreich) und Bebauungspläne, die als Verordnungen generell-abstrakte Rechtsnormen darstellen und somit allgemein rechtsverbindlich sind. Dort gibt es also im Gegensatz zu Verfahren, die mit einem Bescheid einen individuell-konkreten Verwaltungsakt zum Ergebnis haben, keine Parteistellung. Überörtliche Planungen sind ebenfalls in den Raumordnungsgesetzen der Länder geregelt. In Niederösterreich beispielsweise ist die öffentliche Auflage im Internet vorgesehen sowie die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme für jedermann. Die rechtzeitig angegebenen Stellungnahmen sind bei der Entscheidungsfindung „in Erwägung zu ziehen“. Anschließend muss die öffentliche Kundmachung erfolgen (beim örtlichen Raumordnungsprogramm innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung des Genehmigungsbescheides unter Hinweis auf die Genehmigung durch die Landesregierung). [vgl. KANONIER 2004]

Dezidiert von Bürgerbeteiligung wird erstmals im Rahmen der Einführung der so genannten **Umweltverträglichkeitsprüfung** (UVP) gesprochen, die infolge einer EU-Richtlinie in den EU-Mitgliedsstaaten gesetzlich verankert wurde (in Österreich: Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (UVP-G)). In der UVP werden die Umweltauswirkungen eines Vorhabens ermittelt, beschrieben sowie bewertet und sind anschließend bei der Entscheidung im Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen. Beteiligungsmöglichkeiten werden hier in mehreren Stufen und Verfahrensstadien gesetzlich definiert. So ist die Öffentlichkeit durch Auflage der Antragsunterlagen, der Umweltverträglichkeitserklärung (UVE), und die Inhalte des Umweltverträglichkeitsgutachtens sowie die zusammenfassende Bewertung und die schlussendliche Entscheidung zu informieren. Darüber hinaus gibt es ein Stellungnahmerecht für jedermann zu den aufgelegten Projektunterlagen sowie ein Teilnahme- und Stellungnahmerecht im Rahmen einer öffentlichen Erörterung. Parteien dürfen an der mündlichen Verhandlung teilnehmen und in Großverfahren kann auch an der mündlichen Verhandlung jedermann teilnehmen. Gemäß § 16 Abs. 2 UVP-G 2000 kann die Behörde auf Antrag des Projektwerbers/der Projektwerberin das Genehmigungsverfahren zur Einschaltung eines Mediationsverfahrens unterbrechen, aber auch jederzeit wieder fortführen. Die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung (insbesondere Umweltverträglichkeitserklärung, -gutachten oder zusammenfassende Bewertung, Stellungnahmen, einschließlich der Stellungnahmen und dem Ergebnis der Konsultationen nach § 10, Ergebnis einer allfälligen öffentlichen Erörterung) sind in der Entscheidung zu berücksichtigen (§ 17 Abs. 4 UVP-G 2000). Anschließend erfolgt die öffentliche Auflage des Genehmigungsbescheids, der u.a. die Entscheidungsgründe sowie Angaben über die Beteiligung der Öffentlichkeit enthält. Eine Besonderheit besteht darin, dass Bürgerinitiativen im UVP-Verfahren einen gesetzlich definierten Status und Mitwirkungsrechte haben. [vgl. SCHINDEGGER 1999: 110] und [vgl. UMWELTBUNDESAMT 2007]

Eine weitere Auswirkung des EU-Rechts auf die nationalen Rechtsstrukturen in Bezug auf Öffentlichkeitsbeteiligung liegt mit der so genannten **Strategischen Umweltprüfung** (SUP) vor, die am 27. Juni 2001 als Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates verabschiedet wurde. Mit ihr sollen bereits lange vor der Entscheidung über konkrete Einzelprojekte Strategien, Pläne und Programme hinsichtlich ihrer Umweltverträglichkeit überprüft werden.

Eine SUP soll im Vergleich zur UVP eine noch umfassendere Untersuchung der Auswirkungen auf die Umwelt durchführen und eine so genannte gesamthafte Optimierung ermöglichen. Jedoch hat das Ergebnis der SUP – im Gegensatz zur UVP – keine Verfahrens- oder Genehmigungsrelevanz. [vgl. KORDINA 2005]

Es gibt kein eigenes SUP-Gesetz und so wird die SUP in den einzelnen Materiengesetzen auf Bundes- und Landesebene sowie in den Raumordnungsgesetzen der Länder umgesetzt. Ein wesentliches Element der SUP ist die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Umweltbehörden in allen Verfahrensschritten. Kern dieser Beteiligung ist die öffentliche Auflage der Plangrundlagen sowie die Möglichkeit zur Stellungnahme für jedermann. Der nach Artikel 5 erstellte Umweltbericht, die nach Artikel 6 abgegebenen Stellungnahmen und die Ergebnisse von nach Artikel 7 geführten grenzüberschreitenden Konsultationen sind bei der Ausarbeitung und vor der Annahme des Plans oder Programms oder vor dessen Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen (Art. 8 2001/42/EG). Beispiele für Pläne, die unter die SUP-Pflicht fallen (können), sind der Bundes-Abfallwirtschaftsplan, der nationale Gewässerbewirtschaftungsplan oder aber überörtliche und örtliche Raumordnungsprogramme (inklusive Flächenwidmungsplan) sowie Bebauungspläne.

[vgl. ARBTER 2004: 2-7]

Wien

In Wien schlagen sich die **Umsetzung der SUP** und die damit verbundenen Anforderungen an die Beteiligung der Öffentlichkeit (siehe oben) im Abfallwirtschaftsgesetz und im Nationalparkgesetz sowie in der Wiener Bauordnung nieder.

Der **Stadtentwicklungsplan** fällt nicht unter den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie, da es sich bei diesem Plan um eine nicht gesetzlich vorgeschriebene und somit freiwillige Planung handelt, womit die Plan- und Programmdefinition nach Art. 2 der SUP-Richtlinie nicht erfüllt ist. Nichts desto trotz kann eine freiwillige SUP – zumindest für ausgewählte Aspekte - den Stadtentwicklungsplan jedoch auch aus Umweltsicht absichern und damit quasi als „Qualitätssiegel“ dienen, was den Stellenwert dieses Plans zusätzlich heben und seine Akzeptanz in der Öffentlichkeit stärken würde.[vgl. ARBTER 2004: 7]

Die **Wiener Bauordnung** schreibt die Beteiligung der Öffentlichkeit zur Planaufstellung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplanes (in Wien EIN gemeinsamer Plan) in ähnlicher Weise wie die oben genannten Raumordnungsgesetze und Bauordnungen der anderen Bundesländer vor, also mit einer öffentlichen Auflage und schriftlichen Stellungnahmemöglichkeiten (§2, Abs. 5 und 6 BO für Wien). Die vom Magistrat ausgearbeiteten Entwürfe sind außerdem auch dem Fachbeirat für Stadtplanung und Stadtgestaltung zur Begutachtung vorzulegen. Bei der Antragstellung hat der Magistrat über die eingelangten Stellungnahmen zu berichten. Ferner hat er über das Verhältnis des vorgelegten Entwurfes zum Umweltbericht und zu Planungsvorstellungen zu berichten, die 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, müssen besonders begründet werden (§ 2 Abs. 7 BO für Wien).

Deutschland

Beteiligung ist in Deutschland, wie auch in Österreich in vielen einfachgesetzlichen Regelungen vorgeschrieben. Diese haben oftmals einen verfassungsrechtlichen Hintergrund. Hier sind im wesentlichen Beteiligungsrechte von BürgerInnen im Rahmen der Grundrechte zu nennen (BVerfGE 53, 30/65ff.). [vgl. GROTEFELS, SCHOEN 2005: 86]

Im **Verwaltungsverfahrensgesetz** (VwVfG) das u.a. der Wahrung und Durchsetzung der Rechte des Bürgers/der Bürgerin in einem rechtsstaatlich geordneten Verfahren dient, werden allgemeine, „nichtförmliche" (z.B. Erlass eines BAföG-Bescheids oder Planfeststellungsverfahren) und besondere „förmliche" Verfahren unterschieden. Das nichtförmliche Verfahren ist aus Gründen der Einfachheit und Elastizität für die Verwaltung lediglich für die Beteiligten geöffnet („Parteiöffentlichkeit"). Beteiligte sind nach § 13 VwVfG Antragsteller und Antragsgegner, diejenigen, an die die Behörde den Verwaltungsakt richten will oder gerichtet hat, diejenigen, mit denen die Behörde einen öffentlich-rechtlichen Vertrag schließen will oder geschlossen hat, sowie diejenigen, die nach Absatz 2 von der Behörde zu dem Verfahren hinzugezogen worden sind. Sie haben ein Recht auf Anhörung bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird und auf Akteneinsicht während des gesamten Verfahrens. (§§ 28 und 29 VwVfG). Das förmliche Verfahren ist durch eine größere Formstrenge, erweiterte Rechte der Beteiligten im Verfahren und die grundsätzlich erforderliche mündliche Verhandlung charakterisiert. Da es im Bereich der Umweltentwicklung nur für das Wasserrecht (§ 9 WHG) Bedeutung hat, wird darauf an dieser Stelle nicht näher eingegangen. [vgl. SELLE 2000: 222-224]

Das **Planfeststellungsverfahren** regelt die Durchführung zahlreicher raumbezogener und umweltrelevanter Vorhaben (§§ 72 ff. VwVfG). So gibt es beispielsweise bundesfernstraßenrechtliche (§ 17 FStrG), bundesbahnrechtliche (§ 18 Allg. EisenbahnG) oder wasserrechtliche (§ 31 WHG u.a.) Planfeststellungsverfahren im Bundesrecht. Sie unterscheiden sich zwar bezüglich der mit ihnen geregelten Vorhaben, folgen aber einem ähnlichen Muster, so dass an dieser Stelle lediglich auf das Planfeststellungsverfahren nach Verwaltungsverfahrensgesetz eingegangen werden soll. Ihm sind häufig andere Planungsverfahren vorgelagert, z.B. das Verfahren über die Entscheidung über die Planung und Linienführung einer neuen Bundesfernstraße gemäß § 16 FStrG. Hier sind allerdings nur die VorhabenträgerInnen, bestimmte in ihrem Aufgabenbereich berührte staatliche Stellen und die betroffenen Gemeinden beteiligt. Es sei denn, es handelt sich um umweltrelevante Vorhaben, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben ist (siehe weiter unten). Im Planfeststellungsverfahren selbst gibt es viel weitreichendere Formen der Einbeziehung der Öffentlichkeit als im Allgemeinen Verwaltungsverfahren. Es handelt sich dabei um die öffentliche Auslegung des Plans für interessierte BürgerInnen und Gemeinden, die von dem Vorhaben betroffen sind. Auf eine Auslegung kann verzichtet werden, wenn der Kreis der betroffenen bekannt ist und innerhalb einer angemessenen Frist Gelegenheit zur Einsichtnahem des Plans gegeben wird (§ 73 Abs. 3, S. 2 VwVfG). Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann schriftlich Einsprüche erheben. An einem nicht öffentlichen Erörterungstermin werden anschließend die vorgebrachten Anregungen und Bedenken in mündlicher Form mit den AntragstellerInnen, den Fachbehörden, den „Trägern öffentlicher Belange", den Betroffenen und den EinwenderInnen unter dem Vorsitz der Anhörungsbehörde verhandelt (§ 73 Abs. 6 VwVfG).

Die Anhörungsbehörde gibt schließlich eine Stellungnahme zum Anhörungsverfahren und damit zum gesamten Vorhaben ab, die sie der Planfeststellungsbehörde übermittelt. Im Planfeststellungsbeschluss entscheidet die Planfeststellungsbehörde über die Einwendungen, über die bei der Erörterung vor der Anhörungsbehörde keine Einigung erzielt worden ist (§ 74 Abs. 2 VwVfG). [vgl. SELLE 2000: 225-230]

Die Verfahren zur **Umweltverträglichkeitsprüfung** (UVP) und zur **Strategischen Umweltprüfung** sind in Deutschland ähnlich geregelt wie in Österreich (siehe S. 43f). Im Unterschied zu Österreich sind sie jedoch gemeinsam in einem Gesetz festgeschrieben und zwar im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Teil 2 betrifft die UVP und Teil 3 die SUP. Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist für beide Verfahren in ähnlicher Weise geregelt und muss den Anforderungen des § 73 Abs. 3 Satz 1, Abs. 4 bis 7 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechen (§§ 9 und 14i UVPG). So gibt es Einsichtnahmemöglichkeiten in die erforderlichen Unterlagen, die Gelegenheit zur Äußerung der betroffenen Öffentlichkeit. Abschließend muss die Öffentlichkeit über die Entscheidung unterrichtet und der Inhalt der Entscheidung mit Begründung und einer Information über Rechtsbehelfe der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Auch die Beteiligung der Behörden und die grenzüberschreitende Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden sind hier geregelt (§§ 7, 8, 9a, 9b, 14h, 14j UVPG).

Im **Raumordnungsgesetz** (ROG) sind allgemeine Vorschriften für die Erstellung von Raumordnungsplänen auf landes- bzw. regionaler Ebene sowie die Durchführung von Raumordnungsverfahren verankert. Nach § 7 Abs. 6 ROG ist den öffentlichen Stellen und der Öffentlichkeit frühzeitig und effektiv Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Raumordnungsplans und seiner Begründung sowie zum Umweltbericht zu geben. Wird die Durchführung eines Plans voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt (eines anderen Staates) haben, muss dessen Beteiligung entsprechend den Grundsätzen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden. Der Umweltbericht sowie die Stellungnahmen sind in der Abwägung zu berücksichtigen. (§ 7 Abs. 7 ROG). Zur Beurteilung der Raumverträglichkeit raumbedeutsamer Einzelvorhaben mit überörtlicher Bedeutung muss nach § 15 ROG ein Raumordnungsverfahren durchgeführt werden. Hierbei sind gemäß § 15 Abs. 4 ROG lediglich die öffentlichen Stellen zu unterrichten und zu beteiligen. Eine Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens kann aber vorgesehen werden (§ 15 Abs. 6 ROG).

Die im **Baugesetzbuch** (BauGB) verankerte Bauleitplanung (Bebauungs- und Flächennutzungsplan) sieht eine zweistufige Öffentlichkeitsbeteiligung vor, die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung und die öffentliche Auslegung (siehe BauGB § 3). Im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung sind die Ziele und Zwecke der Planung von der Gemeinde öffentlich darzulegen und Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. Im zweiten Schritt der Öffentlichkeitsbeteiligung wird der nach dem Auslegungsbeschluss (vorerst) endgültige Planentwurf in der Gemeinde öffentlich ausgelegt und jedermann kann Stellungnahmen abgeben. Die fristgerecht eingelangten Stellungnahmen sind von der Gemeinde zu prüfen und in der Abwägung zu berücksichtigen. Als zu beteiligende AkteurInnen werden gesondert die Behörden und die so genannten „Träger öffentlicher Belange“ aufgeführt (siehe BauGB § 4). Außerdem können bei der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung ergänzend elektronische Informationstechnologien wie das Internet genutzt werden.

Fazit

Insgesamt sind bei den hier genannten gesetzlichen Grundlagen grundsätzlich ähnliche Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit zu finden, egal ob es sich um konkrete Vorhaben oder (vorausschauende) Pläne handelt. Es werden überall die beiden Grundformen der Partizipation, nämlich Informations- und Stellungnahmemöglichkeiten vorgesehen. Die Stellungnahmen sind dann für die Entscheidungsfindung in Erwägung zu ziehen bzw. zu berücksichtigen. In Deutschland werden die Stellungnahmen darüber hinaus bei Planfeststellungsverfahren und im Rahmen der UVP- oder SUP-Verfahren in einer (nicht öffentlichen) Erörterung verhandelt. Dies ist eine deutliche Aufwertung der Bedeutung der Stellungnahmen, da hier die EinwenderInnen über die Behandlung ihrer Stellungnahmen mitverhandeln können. Sie haben dadurch eine Art von „Kontrolle“ darüber, wie mit ihren Einwänden bzw. Interessen umgegangen wird, was die entscheidenden Behörden auch in einen stärkeren Argumentationszwang bringt. Eine Besonderheit ist auch die im Deutschen Baugesetzbuch vorgeschriebene möglichst frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu allgemeinen Zielen und Zwecken der Planung und sich wesentlich unterscheidenden Lösungen. Unterschiede bei Verfahren und Plänen liegen im Kreis der Adressaten: bei konkreten Verfahren gibt es im Unterschied zu Planaufstellungsverfahren neben den Beteiligten auch Parteien oder Nachbarn, deren Rechtsanspruch aufgrund der Rechtsmittelbefugnis größer ist als der der Beteiligten.

2.2.6 GRENZEN VON PARTIZIPATION IN PLANUNGSPROZESSEN

Beteiligungsprozesse können wesentlich zu einer verbesserten, nachvollziehbaren Entscheidungsfindung in Planungsprozessen beitragen. Sie sind jedoch keine Wundermittel, die immer und überall zur Problemlösung eingesetzt werden können.

> *„Partizipation als solche bringt natürlich noch nicht automatisch ein besseres sachliches Ergebnis hervor als Nicht-Partizipation. Es kommt im Einzelnen immer auf die Qualität der Beteiligung an. Es ist beispielsweise ein großer Unterschied, ob Partizipation inspiriert wird durch egoistische Interessennahme Betroffener oder angetrieben wird von dem ehrlichen Bemühen, eine möglichst optimale Lösung für alle bzw. für eine Mehrheit zu finden.“ [SONTHEIMER in SELLE 2000: 179f]*

So haben Partizipationsprozesse wenig Aussicht auf Erfolg, wenn die Betroffenen nicht daran teilnehmen wollen, beispielsweise aus Angst vor Vereinnahmung bzw. Instrumentalisierung. Vielleicht haben sie auch schlechte Erfahrungen mit Beteiligungsverfahren gemacht oder sehen andere Möglichkeiten, ihre Interessen besser durchzusetzen. Probleme ergeben sich auch dann, wenn die Unterstützung seitens der Entscheidungsträger fehlt, etwa weil Politik oder Verwaltung eine Einschränkung ihrer Entscheidungsmacht befürchten oder aber weil es keinen Handlungsspielraum gibt, da die wesentlichen Entscheidungen bereits gefallen sind. Beteiligungsverfahren dürfen jedoch genauso wenig als politische Events oder Projektmarketing missverstanden werden. Auch ein Überangebot an Beteiligung (z.B. im Internet) ist nicht gerade förderlich. Soziale Ungleichheiten und unterschiedliche Zugänge zu Beteiligungsprozessen, die nicht ausgeglichen werden können, stellen ebenfalls eine Hürde für erfolgreiche Beteiligungsprozesse dar, wenn es also beispielsweise nicht gelingt, schwer erreichbare oder benachteiligte Gruppen (wie z. B. MigrantInnen) zu beteiligen. [vgl. ARBTER et al. 2005: 12]

2.2.7 ERFOLGSFAKTOREN FÜR PARTIZIPATION IN PLANUNGSPROZESSEN[24]

Damit Partizipation in Planungsprozessen erfolgreich ist, muss zu allererst einmal der **politische Wille** da sein, die Entscheidungsprozesse auf eine breite Basis zu stellen.

Dann ist der **Gehalt** des Beteiligungsprozesses zu klären [SELLE 2000: 206]:

- Ist der Gegenstand, das Thema klar, verständlich?
- Können die Angesprochenen einen Alltagsbezug oder einen Bezug zu den sie interessierenden Fragen/Problemen herstellen?
- Hat das Kommunikationsangebot Handlungsrelevanz?
- Ist ein Nutzen erkennbar?
- Sind die Nutzenerwartungen gleich verteilt, gibt es win-win-options?
- Ist das Planungsverfahren als offener Prozess angelegt? Ist Lernen aller gewollt und möglich?

Da Kommunikationsprozesse immer in einem **Kontext** stehen, sollte hinter jeder Kommunikationsaktivität ein Konzept stehen, in dem die Ziele, Adressaten, die einzelnen Schritte und die jeweils eingesetzten Verfahren und Formen sinnvoll aufeinander abgestimmt werden. Dazu gehören auch die Bezüge zur allgemeinen Öffentlichkeit wie z.B. die Kooperation mit den lokalen Medien sowie die Abstimmung mit parallelen Verfahren.

Weitere Faktoren sind:

- rechtzeitige Einbindung der Beteiligten, bevor Entscheidungen getroffen werden;
- besondere Berücksichtigung des Zielgruppenbezugs;
- „Übersetzungshilfen“: Anwaltsplanung, Schlüsselpersonen für bestimmte Gruppen;
- Balance zwischen Über- und Unterforderung der Beteiligten;
- Schaffung geeigneter organisatorischer Strukturen, die zwischen Gesellschaft und lokalem Staat Verbindung herstellen;
- Schaffung stabiler Rahmenbedingungen, denn diese fördern die Bereitschaft zur Beteiligung und vor allem zur Eigeninitiative sowie
- Transparenz, bzgl. Rahmenbedingungen, Zuständigkeiten, Entscheidungswegen, Verwendung von Arbeitsergebnissen etc.

Für all dies sind nach [SELLE 2000: 211f] bestimmte **Ressourcen** notwendig:

- Ist der Wille zur Kommunikation gegeben - auch und besonders bei denen, die entscheidungsbefugt sind und/oder über die Ressourcen zur Umsetzung verfügen?
- Steht ausreichend Zeit zur Verfügung?
- Beteiligungsprozesse kosten auch Geld – sei es für Personal, Räume, Ausstattung, Dokumentation und Evaluation. Die Kosten variieren sehr stark – je nach gewählter Kommunikationsform. Im Zweifel muss die Betrachtung auch umgekehrt werden:

[24] Quelle bzw. detailliertere Informationen [vgl. SELLE 2000: 205-218]

Welche finanziellen Ressourcen stehen mir zur Verfügung und was kann ich damit sinnvoll durchführen?

- Sind die zur Prozessgestaltung benötigten Personen verfügbar?
- Besteht Aussicht die besonders knappe Ressource Engagement bei allen Beteiligten zu mobilisieren?
- Lassen sich die erforderlichen Strukturen innerhalb und außerhalb der öffentlichen Verwaltung durch Umbau, Ausbau und Aufbau schaffen?

Auch eine **professionelle Prozessgestaltung** spielt eine wichtige Rolle [SELLE 2000: 212f]:

- Ist die Ressourcen-Frage rechtzeitig geklärt? (s.o.)
- Stehen die benötigten Kompetenzen (fachliche, prozessgestaltende, entscheidungsbezogene) zur Verfügung oder ist zumindest geklärt, unter welchen Bedingungen sie zu mobilisieren sind?
- Ist umfassende Information der Beteiligten zu gewährleisten?
- Ist der Prozess für alle Teilnehmenden in seinem Ablauf überschaubar? Lassen sich ggf. Etappen bzw. Zwischenschritte bilden, die zu überschaubaren Zeit- und Handlungseinheiten führen?
- Ist Flexibilität bei der Prozessgestaltung gegeben (Reagieren auf inhaltliche Entwicklungen oder sich ändernde Rahmenbedingungen)?
- Stehen Aufwand und Ertrag oder Nutzen und Kosten in einem angemessenen Verhältnis?
- Ist eine Evaluation, ex post oder prozessbegleitend, beabsichtigt, mit der gewährleistet wird, dass aus diesem Prozess für folgende gelernt wird?

Nicht zuletzt sind auch die **persönlichen Voraussetzungen**, die die Fachleute in Kommunikationssituationen mitbringen sollen, von Bedeutung: Interesse an der Sache und an der Vermittlung im Prozess, Engagement für Aufgabe und Verfahren, Kompetenz (inhaltlich und kommunikativ), Lernbereitschaft und Offenheit für inhaltliche Entwicklungen Erfahrung mit unterschiedlichen kommunikativen Situationen, Dialog- und Konfliktfähigkeit und schließlich Geduld.

Zusammenfassen lassen sich die Erfolgsfaktoren in folgender Abbildung:

Abbildung 17: Voraussetzungen für Partizipation

Substanz Gegenstand, Alltagsbezug, Handlungs-Relevanz, Nutzen, win-win-options, Offener Prozess (Lernen aller)	**Ressourcen** Wille, Zeit, Geld, Personen, Engagement, Umbau, Ausbau, Aufbau
Personen Interesse, Engagement, Kompetenz, Lernbereitschaft, Erfahrung, Dialog- und Konfliktfähigkeit, Geduld	**Professionelle Prozessgestaltung** Kompetenzen, Information, Transparenz, Überschaubarkeit, Flexibilität, Nutzen-„Kosten“, Evaluation

Quelle: eigene Darstellung nach [SELLE 2000: 207]

2.3 VERÄNDERUNGEN DES PLANUNGSKONTEXTES

Stadtentwicklungspläne und damit auch die Partizipation an ihrer Entstehung und Fortführung sind immer „Kinder ihrer Zeit“ (siehe Kapitel 2.2.2). Deshalb wird im Folgenden ein Überblick über aktuelle Tendenzen und Veränderungen des Planungskontextes und daraus resultierende Folgen für Stadtentwicklungsplanung und Partizipation gegeben.

2.3.1 ÖKONOMISCHER WANDEL

Gravierende Veränderungen in der Entwicklung der westeuropäischen Städte sind in den letzten Jahrzehnten durch den wirtschaftlichen Strukturwandel entstanden. Produzierendes Gewerbe ist stark rückläufig und der Dienstleistungssektor zunehmend in den Vordergrund gerückt. Man spricht auch von einem Übergang der industriellen zur postindustriellen Stadt bzw. vom Fordismus zum Post-Fordismus. Dies spiegelt sich natürlich auch in der Flächennutzung der Städte wider: große Produktionsareale fallen brach und neue Bürokomplexe werden allerorts errichtet. Darüber hinaus führen neue Unternehmenskonzepte wie Lean-Production (Vermeidung aller überflüssigen Arbeitsgänge in der Produktion und in der Verwaltung) zu Einsparungen an Personal, Kapital und Flächen.

Die Handlungsspielräume der Kommunen werden immer stärker von übergreifenden Entwicklungsprozessen wie der Vermehrung und Intensivierung von weltweiten wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen (=Globalisierung) und zunehmenden europäischen Rechtsnormen (=Europäisierung) bestimmt. Vor diesem Hintergrund nimmt die europäische und globale Städtekonkurrenz um Investitionen, Arbeitsplätze, EinwohnerInnen und kreative Potenziale zu. [vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 2005a: 4]

Zur gleichen Zeit schreitet auch der wirtschaftlich-technologische Strukturwandel voran. Fortwährend werden immer modernere, kurzlebigere Technologien entwickelt, die besonders im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik Anwendung finden. Durch die Vernetzung, Datenbanken und Datenaufbereitungsmethoden stehen immer mehr Informationen zur Verfügung. Darüber hinaus entstehen völlig neue Raum-Zeit-Muster, insbesondere durch das Internet. Menschen können dadurch zur gleichen Zeit an verschiedenen Orten sein, ihre Einkäufe, Bankgeschäfte, Reisebuchungen oder Kommunikation übers Internet erledigen und sie nutzen diese Möglichkeiten auch zunehmend. Die Zeitmuster überlagern sich somit im Raum, man spricht auch von der „Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen“.

Globalisierung und technologischer Wandel führen einerseits zu einer beschleunigten Veränderung des Arbeitsmarktes. Betriebsgrößen und Betriebsstrukturen wandeln sich, flexible und damit aber auch prekäre Arbeitsverhältnisse und die Polarisierung der Einkommensverteilung nehmen zu. Andererseits kommt es zu einer verstärkten Internationalisierung der Immobilienmärkte, wodurch Stadtentwicklung zunehmend von Entscheidungen oft weit entfernter Konzernzentralen und von großen privaten Projekten bestimmt wird. Investorenplanungen sind gang und gäbe und die öffentliche (lenkende) Hand zieht sich immer mehr zurück. Dies geschieht auch vor dem Hintergrund der anhaltenden Finanzkrise der Städte und Gemeinden, die wiederum auch als Folge der Globalisierung anzusehen ist. Denn daraus resultieren steigende Arbeitslosenquoten, steigende Ausgaben für Sozialhilfe und sinkende Gewerbesteuereinnahmen. Der Handlungsraum der Städte und Gemeinden verringert sich dadurch enorm.

2.3.2 GESELLSCHAFTLICHER WANDEL

Mit dem Begriff des Gesellschaftlichen oder auch Sozialen Wandels werden langfristige Veränderungen der Gesellschaft vor allem hinsichtlich der Sozialstruktur und der Bevölkerungsstruktur beschrieben.

Die moderne Gesellschaft ist gekennzeichnet durch einen Wandel bzw. eine Ausdifferenzierung der Wertvorstellungen. Aus historischer Sicht ist dieser Wandel lediglich eine weitere Phase des säkularen Rationalisierungs- und Emanzipationsprozesses, der mit Renaissance und Aufklärung begonnen und bereits in die Mehrzahl der westlichen Verfassungen Eingang gefunden hatte:

> *„Die Gleichheit und Freiheit, die in der Person des Staatsbürgers zumindest theoretisch verwirklicht war, war in der Person des Erwerbstätigen oder Beschäftigten, des Kirchen- oder Vereinsmitglieds, des Familien- oder Haushaltsangehörigen noch keineswegs verwirklicht. Mitwirkung und Mitbestimmung sind keine neuen, sondern sehr alte Werte, die jedoch erst jetzt von allen, denen sie seinerzeit versprochen worden waren, eingeklagt wurden.“ [SPIEGEL 1990: 36]*

Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung rücken also in den Vordergrund, man spricht auch von zunehmender Individualisierung, durch die vorgegebene Lebens- und Verhaltensmuster aufgelöst werden. Traditionelle Geschlechterrollen treten zunehmend - allerdings noch sehr langsam - in den Hintergrund zugunsten einer Gleichstellung der Geschlechter auf allen gesellschaftlichen Ebenen (siehe Gender Mainstreaming). Noch weiter geht das Konzept des Diversity Management, wo die individuelle Verschiedenheit nicht nur aus geschlechtsspezifischer Perspektive, sondern auch im Hinblick auf Ethnie, Alter oder körperliche Konstitution (äußerliche Merkmale als objektive Kriterien) und sexuelle Orientierung, Religion oder Lebensstil (Verhaltensmerkmale als subjektive Kriterien) gesehen und betont wird mit dem Ziel, Diskriminierungen von Minderheiten zu verhindern und die Chancengleichheit zu verbessern. Der Individualisierungstrend wird durch die kontinuierliche Steigerung des materiellen Lebensstandards, flexiblere Arbeitszeiten, gestiegene Mobilitätsanforderungen und zunehmende soziale Mobilität begünstigt.

Vor diesem Hintergrund hat sich in den letzten Jahren eine sehr komplexe Sozialstruktur mit überaus differenzierten Lebensstilen entwickelt, sowohl im Bereich von Familie und Haushalt als auch im sozioökonomischen Bereich, in dem die traditionellen schichtbildenden Parameter Bildungsstand, Beruf und Einkommen ihre Aussagekraft weitgehend verloren haben. In beiden Bereichen sind neue Lebensphasen, Familien- und Haushaltstypen, neue Erwerbs-, Arbeits- und Konsumformen entstanden, die kulturellen Mustern folgen. [vgl. SPIEGEL 1990: 37]

Das Individuum gewinnt an Freiheit, unterliegt aber gleichzeitig auch dem Zwang zur autonomen Lebensführung und -planung. Es hat somit zwar im neuen individualisierten Leben zum einen an Entscheidungschancen gewonnen, aber zum anderen auch vorher gegebene Sicherheiten verloren. Durch diese neuen Unsicherheiten, durch zunehmende Arbeitslosigkeit, prekäre Arbeitsverhältnisse und den zunehmenden Rückzug des Staates aus der Daseinsvorsorge sind viele Menschen von sozialem Abstieg und Armut bedroht. Sozioökonomische und in der Folge auch räumliche Polarisierung nimmt zu.

Neben diesen Entwicklungen hat aber auch insbesondere auch der demographische Wandel großen Einfluss auf die zukünftige Gestalt der Städte. Die zunehmende Alterung der Stadtgesellschaft und Schrumpfungsprozesse durch den vielerorts einsetzenden Bevölkerungsrückgang stellen neue Anforderungen an die Infrastruktur, das Bildungs- und Ausbildungssystem, die Gesundheitsdienstleistungen, den Städtebau und das Wohnungswesen, die soziale und kulturelle Integration. Die – ökonomisch und demographisch notwendige – Zuwanderung verlangt nach zusätzlichen sozialen und kulturellen Integrationsanstrengungen der Städte.

2.3.3 WANDEL DES POLITISCH-ADMINISTRATIVEN SYSTEMS

Großen Einfluss auf die räumliche Planung haben auch die Veränderungen des politisch-administrativen Systems, die in Zusammenhang mit ökonomischem und gesellschaftlichem Wandel zu sehen sind. Das Modell der repräsentativen oder indirekten Demokratie gerät unter anderem aufgrund des sozialen Wandels und den daraus folgenden in Kapitel 2.3.2 bereits geschilderten gesellschaftlichen Umbrüchen an seine Grenzen. Die gesellschaftlichen Aufgaben nehmen zu, die Probleme, die von den Regierungen zu lösen sind, werden komplexer und die Umsetzung und Finanzierung der ihnen zugeteilten Aufgaben immer schwieriger. Das politisch-administrative System ist vor die Herausforderung gestellt, auf diese Veränderungen zu reagieren. Systeminterne Reformen im Sinne der Verwaltungsmodernisierung, aber auch Reformen nach außen im Diskurs mit der Zivilgesellschaft werden erforderlich. Durch Verfassung, Recht und Gesetz definierte Politik wird deshalb zunehmend durch informelle Regelungen und nicht institutionalisierte Formen des Regierens ersetzt („from government to governance“). Die beschränkten Partizipationsmöglichkeiten der indirekten Demokratie werden erweitert um neue partizipative Ansätze, die eine breite Diskussion mit der Öffentlichkeit ermöglichen und diese in Fragen der Steuerung und Umsetzung einbinden sollen. Aber auch innerhalb der Verwaltungsstrukturen sind Partizipationsprozesse denkbar bzw. notwendig. [vgl. BMLFUW 2006]

Die Modernisierung und Reorganisierung kommunaler Verwaltungen wird auch durch Übernahme privatwirtschaftlicher Managementtechniken im Sinne des so genannten „New Public Management“ durchgeführt. Damit gehen Privatisierung bzw. Teilprivatisierung von Aufgaben und Leistungen, die früher von der öffentlichen Hand erbracht worden sind, einher. Es entstehen privatrechtliche Entwicklungs- und Fördergesellschaften, die ganz oder überwiegend im öffentlichen Eigentum stehen, aber schneller und flexibler handeln können als die öffentlichen Körperschaften [vgl. FRIEDRICHS 2005: 1069]. Aber auch die öffentlich-private Zusammenarbeit in Form von Public-Private-Partnerships findet häufig Anwendung.

Vor diesem Hintergrund wurde zu Beginn der 1990er Jahre ausgehend vom niederländischen Tilburg ein Modell zur strategischen Steuerung von Verwaltungen, insbesondere im kommunalen Bereich entwickelt. In Deutschland wurde es später von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt, seit November 2005 Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement), einem kommunaler Fachverband für Managementthemen, als „Neues Steuerungsmodell“ übernommen. Ziele des Modells sind eine stärkere Orientierung am Ergebnis, Transparenz und Verwaltungsführung durch Controlling und Berichtswesen, Effizienzsteigerung durch Wettbewerb, Erhöhung des Kostenbewusstseins, mehr Wirtschaftlichkeit kommunaler Leistungen sowie die Verbesserung des Leistungspotenzials durch Motivation der Beschäftigten. [KGST 2007]

Auch die Stadt Wien hat sich dieses Modell zunutze gemacht und nimmt die Dienstleistungen der KGSt gegen Gebühr in Anspruch. Insofern hat dieses Modell auch für die Verwaltungsmodernisierung in Wien Bedeutung. [vgl. DANGSCHAT 2004: 2]

Eng verbunden mit der Verwaltungsmodernisierung und der daraus resultierenden Veränderung der Entscheidungswege ist auch die Frage nach der Legitimation von politischen Entscheidungen. Im Zuge der Diskussion über die Anpassung der vorhandenen demokratischen Strukturen an die Herausforderungen neuer gesellschaftlicher Entwicklungen wird auch die Demokratisierung durch Partizipation der Öffentlichkeit zum Thema. Hierbei reichen die Standpunkte von einer Befürwortung direkter Beteiligungsdemokratie als Schritt in eine emanzipatorische, rationale gesellschaftliche Realität bis hin zur Warnung vor den Gefahren einer „Hypermobilisierung" bezogen auf das politisch-administrative System. [vgl. STRUBELT 1995: 700f]

> *„Politikwissenschaftler sehen ein Ende staatlicher Steuerungsfähigkeit und propagieren einen „zweiten Politikmodus", der neben regulative Steuerungsbemühungen treten soll: Verhandlung, Vermittlung, Konsensfindung." [SELLE 1996a: 13]*

2.3.4 FOLGEN FÜR DIE STADTENTWICKLUNGSPLANUNG UND FÜR PARTIZIPATION

Der ökonomische und der gesellschaftliche Wandel sowie die Veränderungen des politisch-administrativen Systems beeinflussen die Gestalt und den Prozess der Stadtentwicklungsplanung in erheblichem Ausmaß. Die grundlegenden Steuerungsherausforderungen der Städte lassen sich vor diesem Hintergrund folgendermaßen definieren [vgl. BERLINER SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG 2004: 12]:

- zunehmenden finanziellen Druck <-> Notwendigkeit einer nachhaltigen Entwicklung
- erforderliche langfristige Perspektive <-> kurzfristig orientierte Projektsteuerung
- wachsende De-Regulierungszwänge <-> Re-Regulierungsbedarfe

Welche Folgen lassen sich daraus für die Stadtentwicklungsplanung ableiten? Stephan REIß-SCHMIDT[25] spricht von einer „«Renaissance» integrierter Ansätze in der Stadtentwicklung" [REIß-SCHMIDT 2004: 18]. Das kurzfristige, reaktive oder rein auf private Projekte setzende Handeln ohne langfristige und ressortübergreifende Zusammenschau habe sich nicht bewährt. Darüber hinaus seien integrierte strategische Stadtentwicklungskonzepte heute sehr viel problem- und umsetzungsorientierter als die oft schwer verständlichen Stadtentwicklungspläne der 1960er und 1970er Jahre. Vor allem aber seien es nicht im stillen Kämmerlein der Stadtforscher entwickelte abstrakte Zielsysteme, sondern handfeste Ergebnisse eines breit angelegten Kooperationsprozesses. Denn heute seien für alle Handlungsfelder der Stadtentwicklungsplanung eine zielgruppenorientierte Öffentlichkeitsarbeit und eine frühzeitige Bürgerbeteiligung unverzichtbar. [vgl. REIß-SCHMIDT 2004: 18f]

[25] Stephan Reiß-Schmidt ist Stadtdirektor und Leiter der Stadtentwicklungsplanung in München sowie Vorsitzender der Fachkommission Stadtentwicklungsplanung des Deutschen Städtetages.

Stadtentwicklungsplanung ist also nicht länger reine Entwicklungsplanung sondern viel stärker kooperative Planung. Unterstützt wird dieser Wandel durch die Bemühungen im Bereich der Verwaltungsmodernisierung, wodurch einigen der damaligen Restriktionen begegnet werden kann, beispielsweise die ressortgrenzenübergreifende Zusammenarbeit.

Stadtentwicklungspläne entwickeln sich darüber hinaus immer mehr weg von einem statischen Plan, der Prozessgedanke tritt stärker in den Vordergrund, um den sich ständig wandelnden Rahmenbedingungen besser entgegentreten zu können.

Durch die sozio-kulturelle Heterogenisierung der Gesellschaft wird es umso schwieriger, aber zugleich auch umso notwendiger für die planende Verwaltung mit den AkteurInnen in kommunikativen Austausch zu treten, um deren unterschiedlichen Interessen und Wertvorstellungen in die Planungen zu integrieren. Aber auch vor dem Hintergrund zunehmender Ausgliederung und Privatisierung staatlicher Aktivitäten in den Unternehmenssektor sowie der Zunahme von Public-Private-Partnerships wird die Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Stadtentwicklungsplanung zunehmend wichtig und erforderlich.

> *„Partizipation soll nicht nur als Instrument der projektbezogenen Involvierung zivilgesellschaftlichen Engagements der BürgerInnen gesehen werden. Partizipation muss vor dem Hintergrund von Wertewandel, Interessensdifferenzierung, Wettbewerb und sozialer Kohärenz als demokratiepolitische Chance und Erweiterung des bisherigen repräsentativdemokratischen Instrumentariums gesehen werden.“ [ANTALOVSKY 2004: 1]*

Es ist also ein neues Steuerungsverständnis für öffentliches Handeln gefragt, in dem Partizipation eine zentrale Rolle spielt.

2.4 FAZIT

Stadtentwicklungsplanung wurde in Deutschland in den 1960er Jahren (in Österreich etwas später) als Reaktion auf veränderte Herausforderungen an die Städte eingeführt: eine strategische Ausrichtung und Planung wurde aufgrund knapper werdender finanzieller Ressourcen und der Einsicht in die begrenzte Leistungsfähigkeit sektoraler Planungen angesichts der anstehenden kommunalen Probleme eingeführt (siehe 2.2.2 S. 30). Diese Herausforderungen, denen sich die Städte auch heute noch - teilweise in anderer Form bzw. noch stärker - stellen müssen (Globalisierung, demographischer Wandel, Schrumpfung,…) haben zu einer Art **Renaissance der Stadtentwicklungsplanung** geführt. Aber auch von Seiten des Bundes oder der Europäischen Union werden für die Zuweisung von Fördermitteln zunehmend integrierte, strategische Konzepte verlangt, die auch in regelmäßigen Abständen evaluiert werden müssen.

Da sich der damalige umfassende Steuerungsanspruch nicht hat realisieren lassen, wurde die ursprüngliche Stadtentwicklungsplanung weiterentwickelt und ist heute sehr viel problem- und umsetzungsorientierter. So existieren neben dem Stadtentwicklungsplan eine **Vielzahl unterschiedlicher Formen der Stadtentwicklungsplanung** wie z.B. Stadtteilentwicklungspläne, Stadtmarketing, Teilentwicklungskonzepte sowie immer stärker diskursive Planungsformen. Da Stadtentwicklungsplanung zunehmend als Prozess verstanden wird, wird bei neueren Plänen außerdem häufig der Begriff „Plan“ vermieden und durch „Konzept“ oder „Programm“ bzw. andere Bezeichnungen wie „Perspektive“ oder „Leitbild“ ersetzt. Auch die Organisationsformen von Stadtentwicklungsplanung in den jeweiligen Stadtverwaltungen unterscheiden sich (siehe Kapitel 2.1.2 S. 13f). Darin spiegeln sich unterschiedliche Herangehensweisen und **Planungskulturen** der einzelnen Städte wider, die im Rahmen der Analyse der Praxisbeispiele in Kapitel 3 für die einzelnen Beispiele herausgearbeitet werden. Dabei gilt es herauszufinden, wie Städte sich heute der Aufgabe Stadtentwicklungsplanung stellen und daraus folgend mit dem Thema Partizipation auf dieser Planungsebene umgehen.

Partizipation im Rahmen gesamtstädtischer Entwicklungsplanung bedeutet aus meiner Sicht die **Möglichkeit, dass Beteiligte an der Erstellung und Fortführung eines Stadtentwicklungsplans aktiv, qualitativ und prozessbegleitend mitwirken können**. Politik und Verwaltung treten über die Informationstätigkeit und Konsultation im Sinne von reinen Stellungnahmerechten hinaus möglichst frühzeitig in einen gleichberechtigten Austausch mit der Öffentlichkeit und legen die Ergebnisse dieses Dialogs der Entscheidungsfindung zugrunde. Aus meiner Sicht ist fraglich und in der Beispielanalyse zu klären, ob Mitentscheidung - im Sinne einer Kooperation mit Politik und Verwaltung - oder gar Selbstverwaltung der beteiligten AkteurInnen für die Ebene der Stadtentwicklungsplanung geeignet sind. Denn einerseits geht es um die Entwicklung genereller, abstrakter Leitlinien, die für die gesamte Stadt gelten und andererseits liegt die Entscheidungskompetenz hierfür nach den Grundsätzen der repräsentativen Demokratie letztendlich bei Politik und Verwaltung.

Der **Unterschied von Partizipation auf Ebene der Stadtentwicklungsplanung zu anderen Planungsebenen** liegt im **hohen Abstraktionsniveau** und der **Komplexität**. Außerdem fühlen sich die AkteurInnen in der Regel nicht so direkt betroffen von den Planungen wie in der Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung.

Dadurch gibt es möglicherweise eine geringe Identifikation mit den Inhalten eines Stadtentwicklungsplanes. Dies kann einerseits damit zu tun haben, dass der Stadtentwicklungsplan nicht rechtsverbindlich ist, also damit keine unmittelbar spürbaren Folgen verbunden sind bzw. werden, andererseits, dass die komplexen und abstrakten Inhalte für nicht fachlich vorgebildete AkteurInnen nur schwer verständlich sind.

Aus dem planungstheoretischen und geschichtlichen Teil wird deutlich, dass Partizipation im Rahmen von Stadtentwicklungsplänen **nicht unbedingt ein „neuer Trend“** ist, sondern auf dieser Planungsebene von Anfang an, also bereits seit Mitte der 1960er Jahre, praktiziert wurde. Allerdings wurde sie bisher kaum systematisch analysiert, so dass unklar ist, welche Stufe der Intensität diese Partizipation hat bzw. sinnvollerweise haben sollte und welche Formen zum Einsatz kommen (siehe weiter unten).

Partizipation wird generell mit dem **Zweck** eingesetzt, die Planung inhaltlich zu verbessern, lokales Potenzial zu nutzen, die Abstimmung zu beschleunigen und die Umsetzung zu erleichtern, wodurch die Zufriedenheit und Identifikation mit der Planung erhöht wird und Planungen zudem eine zusätzliche Legitimation erhalten. Ob dieser Zweck auf Ebene der Stadtentwicklung ebenfalls im Vordergrund steht, oder ob es andere prioritäre Ziele gibt, kann an dieser Stelle noch nicht gesagt werden. Hierauf müssen die Beispiele in Kapitel 3 untersucht werden.

An Stadtentwicklungsplanung ist eine Vielzahl von **AkteurInnen** mit unterschiedlichsten Interessen beteiligt. Um sich einen Überblick über dieses heterogene Feld zu machen, gab es bereits verschiedene Versuche der Einteilung und Gruppierung, sei es nach Kriterien wie Kompetenz (von Fachleuten über PolitikerInnen bis hin zu Nicht-Fachleuten oder der breiten Öffentlichkeit) oder nach Macht bzw. Einfluss (Interessierte, PlanerInnen und PolitikerInnen sowie die von Planung Betroffenen/die NutzerInnen). Es ist allerdings fraglich, ob solche Klassifizierungen in Anbetracht der definitiv vorhandenen Unterschiede in Bezug auf Interessen, Motive und Handlungsressourcen der einzelnen Personen oder Personengruppen innerhalb der genannten Gruppierungen zulässig sind. Hier gilt es nach anderen Ansätzen zu suchen, z.B. im Bereich der Sozialen Milieus- und Lebensstilgruppen (siehe Kapitel 2.2.3). Denn in einer zunehmend ausdifferenzierten Gesellschaft (siehe Kapitel 2.3.2) wird es immer schwieriger, aber deshalb nicht weniger wichtig, die vielfältigen Interessen und Motive der AkteurInnen in der Stadtentwicklungsplanung zu überblicken, um zu wissen, mit wem man es zu tun hat, welche Interessen und Wünsche vorhanden sind und wie man damit umgehen kann. Wer allerdings wie am sinnvollsten in den Partizipationsprozess eines Stadtentwicklungsplans einbezogen werden kann und wer vielleicht auch nicht, darauf wird in der Literatur kaum bis gar nicht eingegangen, da die Erfahrungswerte fehlen bzw. nicht (ausreichend) dokumentiert sind. Hierauf wird also im empirischen Analyseteil der vorliegenden Arbeit ein besonderes Augenmerk gelegt.

Die planende Verwaltung kann heute nicht mehr unbestritten die übergeordnete Rolle wahrnehmen, sondern ist vielmehr auf Kommunikation und Abstimmung mit den AkteurInnen der Stadtentwicklungsplanung angewiesen. Hierzu sind geeignete **Formen und Verfahren** notwendig. Wie in Kapitel 2.2.4 dargestellt, gibt es eine Vielzahl davon, aus denen die planende Verwaltung und die Politik je nach Beteiligungsanspruch, Zeitpunkt, Intensität und Dauer sowie den zur Verfügung stehenden Ressourcen wählen (können). Wichtig ist, dass Partizipationsprozesse auf Ebene der Stadtentwicklungsplanung meist wesentlich umfangreicher sind als beispielsweise Verfahren auf Stadtteilebene. Dies gilt es im Hinblick auf die zeitlichen, finanziellen und persönlichen Ressourcen zu beachten.

Welche Formen und Verfahren in der Praxis bereits angewendet und welche Erfahrungen damit gemacht wurden, wird in Kapitel 3 dieser Arbeit anhand der Fallbeispiele und Best-Practice-Beispiele exemplarisch analysiert.

Die **gesetzlichen Rahmenbedingungen** sind in Österreich und Deutschland auf Ebene der Verfassung, aber auch jeweils in den Materiengesetzen, den Raumordnungsgesetzen oder den Bauordnungen relativ ähnlich. In allen geprüften Gesetzesgrundlagen sind Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen von Information und Konsultation durch Stellungnahmen vorgesehen. Diese sind meines Erachtens aber nicht unbedingt eine Garantie für sinnvolle und erfolgreiche Partizipation, zumal es hier um Stellungnahmemöglichkeiten geht, die von den Entscheidungsträgern zwar berücksichtigt bzw. in Erwägung gezogen werden müssen, eine tatsächliche Berücksichtigung dadurch aber nicht gewährleistet werden kann. Sie sichern jedoch wichtige Mindeststandards. Dass es auch Beispiele gibt, wo die Stellungnahmen zumindest in einer Erörterung mit den EinwenderInnen verhandelt werden, zeigen die gesetzlichen Regelungen bei Planfeststellungs-, UVP- und SUP-Verfahren in Deutschland.

Diese gesetzlichen Grundlagen machen deutlich, dass Partizipation auf allen übergeordneten und nachgelagerten Planungsebenen gesetzlich verankert ist. Das bedeutet nicht, dass sie auf Ebene der Stadtentwicklungsplanung nicht nötig wäre, sondern im Gegenteil wird sie gerade dadurch fast zum „Muss“ eines Stadtentwicklungsplanverfahrens. Die Stadt Wien ist durch die Besonderheit gekennzeichnet, dass sie gleichzeitig auch Bundesland ist. Dadurch fällt die Erstellung übergeordneter Planungen weg, der Stadtentwicklungsplan übernimmt diese Funktion. Da hierdurch natürlich auch die Beteiligung auf der übergeordneten Planungsebene wegfällt und es in Österreich keine Bundesraumordnung gibt, kommt der Partizipation im Rahmen des Stadtentwicklungsplans als übergeordnetem Entwicklungsplan darüber hinaus eine wichtige und verantwortungsvolle Bedeutung zu.

Erforderlich ist Partizipation aber nicht nur aufgrund gesetzlicher Vorgaben. Die in Kapitel 2.3 beschriebenen **Veränderungen des Planungskontextes** machen deutlich, dass Beteiligungsprozesse durch die sozio-kulturelle Heterogenisierung der Gesellschaft und den Rückzug des Staates aus immer mehr öffentlichen Bereichen sowie den Wandel des politisch-administrativen Systems von Government zu Governance-Strukturen ein wesentlicher Bestandteil von Planungsprozessen auf allen Planungsebenen sind. Denn einerseits kann die planende Verwaltung nur durch das Einbeziehen der verschiedenen AkteurInnen in die Planung auf die zunehmend unterschiedlichen Interessen und Meinungen in der Bevölkerung reagieren und andererseits erfüllen die Beteiligten eine wichtige demokratische Legitimations- und Kontrollfunktion des öffentlichen und im Hinblick auf Public-Private-Partnerships auch des privaten Handelns.

Die generellen **Chancen und Grenzen von Partizipation** wurden in den Kapiteln 2.2.1 und 2.2.6, die Erfolgsfaktoren in Kapitel 2.2.7 dargestellt. Ob sie 1:1 übertragen werden können auf Beteiligungsprozesse im Rahmen eines Stadtentwicklungsplans, das müssen die Fall- und Best-Practice-Beispiele in Kapitel 3 zeigen.

Aus den Schlussfolgerungen dieses Kapitels wird somit deutlich, dass die aus der theoretischen Betrachtung gewonnenen Erkenntnisse im Folgenden anhand verschiedener Beispiele aus der Praxis überprüft bzw. erweitert und verfeinert werden sollten.

3 ANALYSE AUSGEWÄHLTER BEISPIELE VON STADTENTWICKLUNGSPLÄNEN

3.1 AUSWAHL UND VORGEHENSWEISE

Der empirische Teil der vorliegenden Arbeit besteht aus der Analyse verschiedener Beispiele von Stadtentwicklungsplänen im Hinblick auf Verfahren, Instrumente und die dahinter stehende Programmatik sowie die jeweiligen Beteiligungsprozesse an der Erarbeitung dieser Pläne. Ziel ist es dabei, herauszufinden, wie verschiedene Städte mit diesem Thema umgegangen sind. Dazu werden im Folgenden insgesamt fünf Beispiele aus Österreich und Deutschland herangezogen. Ausgangspunkt ist der Stadtentwicklungsplan Wien 2005 (STEP 05). Die anderen vier Praxisbeispiele wurden aufgrund vergleichbarer Rahmenbedingungen für Planung in Bezug auf das Planungssystem, den Planungskontext sowie wirtschaftliche und gesellschaftliche Transformationsprozesse ausgewählt. Da innerhalb Österreichs neben dem STEP 05 keine vergleichbaren bzw. dem Partizipationsaspekt in besonderer Weise verpflichteten Beispiele aufzufinden sind, werden vier Beispiele aus der Bundesrepublik Deutschland betrachtet.

Fallbeispiele

Als unmittelbare Vergleichsbeispiele zum Wiener STEP 05 wurden die „Perspektive München“ und das Räumliche Leitbild zum Leitbild „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ ausgewählt. Ausgewählt wurden München und Hamburg aufgrund der mit Wien vergleichbaren städtischen Kontexte (siehe auch S. 62, Stichwort Kurzportraits):

- EinwohnerInnen: Wien 1,65 Mio., München: 1,3 Mio., Hamburg 1,75 Mio.;
- Landeshauptstädte, Hamburg und Wien eigene Bundesländer;
- Kontinuität in ihrer Funktion als Metropolregionen, Dominanz im Umland;
- Wettbewerbsposition, wirtschaftlicher Erfolg;
- wachsende Städte, (noch) keine Schrumpfungsproblematiken, Zuwanderung, Suburbanisierungsprobleme;
- Politik: lange sozialdemokratische Tradition (seit 1945), in Hamburg allerdings 2001 Regierungswechsel: konservative Regierung;
- lange Tradition in gesamtstädtischer Entwicklungsplanung und
- ständiger Austausch der drei Städte untereinander in Bezug auf Planung, generelles Interesse an der Herangehensweise und den Erfahrungen der jeweils anderen (z.B. im Rahmen des Hamburger Stadtentwicklungskonzepts 1996).

Anhand der drei Fallbeispiele gilt es herauszufinden, welche Ansätze Städte dieser Größenordnung für Partizipation auf Ebene eines Stadtentwicklungsplans verfolgen und warum. Welche Verfahren finden Anwendung? Gehen die Städte ähnliche Wege oder gibt es gravierende Unterschiede? Was sind wichtige Rahmenbedingungen?

Best-Practice-Beispiele

Darüber hinaus welche Wege Großstädte wie Wien in Bezug auf die Beteiligung von AkteurInnen in der Stadtentwicklungsplanung eingeschlagen haben, geht es aber auch darum, welche Herangehensweisen als besonders gut bzw. innovativ im Sinne von Best-Practice-Beispielen zu bewerten sind. Hier zeichnen sich meines Erachtens insbesondere einige deutsche Mittelstädte und Oberzentren durch Kreativität und Fortschrittlichkeit aus. Für die vorliegende Analyse wurden die baden-württembergischen Städte Heidelberg und Ludwigsburg ausgewählt. Heidelbergs Besonderheit liegt in dem umfassenden bzw. „ganzheitlichen" Verständnis von Partizipation auf allen Planungsebenen und langjähriger Erfahrung in diesem Bereich. Die Stadt Ludwigsburg hat aktuell einen neuen Verfahrensansatz entwickelt, der weitgehende und qualitativ hochwertige Beteiligungsmöglichkeiten für die breite Öffentlichkeit bietet. Diese beiden Beispiele sind - allein schon von ihrer Größe her (Heidelberg hat ca. 143.000, Ludwigsburg ca. 88.000 EinwohnerInnen) - natürlich nicht unbedingt mit Wien vergleichbar. Die dort gewählten Ansätze können aber in jedem Fall Anregungen für die Gestaltung des Partizipationsprozesses an der Entwicklung und Fortführung des STEP 05 geben. Wie dies konkret aussehen kann, gilt es in Kapitel 5 zu prüfen.

In Abbildung 18 wird ein Überblick über die geographische Einordnung der Fallbeispiele (Symbol Quadrat) und der Best-Practice-Beispiele (Symbol Kreis) gegeben.

Abbildung 18: Geographische Einordnung der Praxisbeispiele

Quelle: Google Earth, eigene Bearbeitung

Vorgehensweise

Für die Analyse der Beispiele habe ich Sekundärliteratur verwendet. Weil sie aber nur bedingt aussagekräftig war, habe ich darüber hinaus zusätzlich ExpertInnen-Interviews vor Ort durchgeführt. Dadurch ließen sich insbesondere die Zusammenhänge bestimmter Entscheidungen der Städte und (kritische) Einschätzungen zu den Erfolgen und Problemen der jeweiligen Herangehensweisen bzw. detailliertere Informationen zu den Verfahren herausfinden.

Vor diesem Hintergrund ist die Analyse folgendermaßen aufgebaut. Zunächst wurden mit Hilfe der Sekundärliteratur die Grundlagen zu den jeweiligen Beispielen erarbeitet. Dabei wurden die drei Fallbeispiele in einem ersten Durchgang und die zwei Best-Practice-Beispiele in einem zweiten Durchgang behandelt. Anschließend folgten die ExpertInnen-Interviews. Um ein möglichst vielschichtiges Bild der jeweiligen Situation vor Ort zu bekommen, wurden darin Personen aus folgenden Bereichen als unmittelbar Handelnde befragt:

Tabelle 4: Auswahlkriterien für die zu befragenden ExpertInnen

	Gründe für Auswahl	**Personen**
Planende Verwaltung	als ExpertInnen im Hinblick auf Verfahren, Instrumente und Rahmenbedingungen	VertreterInnen der jeweiligen, für den Stadtentwicklungsplan zuständigen, Stellen in der städtischen Verwaltung
Politik	in Bezug auf die Programmatik hinter den gewählten Ansätzen	PlanungssprecherInnen der jeweiligen Regierungsparteien
Intermediäre Dritte	(sofern sie beauftragt wurden) als ExpertInnen für Verfahren und Instrumente mit einer Außensicht auf die auftraggebende Stadt	MitarbeiterInnen externer Büros

Quelle: eigene Darstellung

Da in der Analyse der Best-Practice-Beispiele Verfahren und Instrumente im Vordergrund stehen, wurden diese Interviews auf VertreterInnen der planenden Verwaltung und intermediäre Dritte beschränkt.

Basierend auf der ersten Analyse wurde je ein **Gesprächsleitfaden** für die Fallbeispiele und für die Best-Practice-Beispiele entwickelt (siehe Anhang). Darin wurde zu Beginn grundsätzlich nach den Begriffsverständnissen von Partizipation und Stadtentwicklungsplanung gefragt, um eine Gesprächsbasis zu finden. Anschließend wurden Ziele, Zweck und Programmatik des jeweiligen Stadtentwicklungsplans sowie das Instrument an sich und Schnittstellen zu anderen Planungsebenen behandelt. Schwerpunktmäßig wurde dann auf Ziele und Zweck sowie Besonderheiten von Partizipation auf dieser Planungsebene und die Verfahren, die vor Ort vorherrschende Beteiligungskultur sowie die AkteurInnen und die Verzahnung mit Partizipation auf anderen Planungsebenen eingegangen. Abschließend wurde nach einer kritischen Einschätzung und Ideen bzw. Anregungen für die ideale Gestaltung eines Partizipationsprozesses in der Stadtentwicklungsplanung gefragt.

Der Best-Practice-Leitfaden war ähnlich aufgebaut, allerdings wurde dort gezielter auf die eingesetzten Verfahren, deren Innovativität und Übertragbarkeit auf andere Städte eingegangen.

Befragt wurden insgesamt folgende Personen:

Tabelle 5: Im Rahmen der ExpertInnen-Interviews befragte Personen

Städte	Personen	Funktionen der jeweiligen Personen
Wien	Kurt Mittringer	MA 18 Stadtentwicklung und Stadtplanung, Referat Stadt- und Regionalentwicklung, Inhaltliche Koordination STEP 05
	Karlheinz Hora	SPÖ, Vorsitzender des Gemeinderatsausschusses Stadtentwicklung und Verkehr
	Wolfgang Gerlich	PlanSinn GmbH & CoKEG, Büro für Planung & Kommunikation
München	Herbert Folda	Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Hauptabteilung Stadtentwicklung, Unterabteilung Bevölkerung und Wirtschaft, Gesamtkoordination Perspektive München
	Klaus Klassen	Leiter des PlanTreffs München (siehe S. 91)
	Claudia Tausend	SPD, Sprecherin im Planungsausschuss
Hamburg	Marit Pedersen	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Landes- und Landschaftsplanung, Abteilung Landes- und Stadtentwicklung
	Natalie Hochheim	CDU, Fachsprecherin für Stadtentwicklung/Arbeit (telefonisches Interview, da Interviewtermin krankheitsbedingt nicht wahrgenommen werden konnte)
Heidelberg	Andrea Petri	Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Abteilung Stadtentwicklungsplanung
Ludwigsburg	Martin Kurt	Geschäftsstelle Stadtentwicklungskonzept
	Christine Grüger	Büro cg konzept – Büro für Planungskommunikation, Freiburg

Quelle: eigene Darstellung

Die Interviews wurden auf Tonband festgehalten und anschließend vollständig transkribiert. Die Ergebnisse wurden nach Themenblöcken gegliedert und den interviewten ExpertInnen noch einmal zugesandt mit der Bitte um Autorisierung bzw. Stellungnahme. Die durch die Interviews gewonnenen Aussagen werden schließlich anhand der theoretischen Grundlagen und eigener Einschätzung kritisch reflektiert und mit Hilfe eines dafür entwickelten Analyserasters (siehe Kapitel 3.2) ausgewertet (siehe Kapitel 3.3 und 3.4). Diese Auswertung geschieht für jedes Beispiel einzeln, damit die Gesamtsituation der jeweiligen Stadt ausreichend Berücksichtigung erfährt.

In Kapitel 4 werden diese Ergebnisse mit jenen des Grundlagenkapitels (Kapitel 2) zusammengeführt und entlang des Analyserasters vergleichend bewertet.

3.2 ANALYSERASTER

Der Analyseraster ergibt sich aus den rahmensetzenden Ausführungen aus dem Einleitungs- und dem Grundlagenkapitel. Gemeint sind damit die eingangs formulierten Thesen und Fragestellungen sowie die Gliederung des Grundlagenkapitels, die sich daraus ableitet. Die Thesen werden im Wesentlichen über die Frage nach Zielen und Zweck des jeweiligen Stadtentwicklungsplans bzw. der Partizipation im Rahmen dieses Stadtentwicklungsplans empirisch überprüft. Die Fragestellungen sowie die Gliederung des Grundlagenkapitels (Kapitel 2.1 und 2.2) finden sich zum größten Teil unmittelbar im Analyseraster wieder.

Dieser Raster lag auch den beiden Gesprächsleitfäden für die Interviews zugrunde (siehe Anhang). Er wird sowohl für die drei Fallbeispiele als auch für die zwei Best-Practice-Beispiele verwendet, um die Ergebnisse in Kapitel 4 besser vergleichen und mit den Schlussfolgerungen aus dem Grundlagenkapitel in Bezug setzen zu können. Bei den Best-Practice-Beispielen steht allerdings das jeweilige Verfahren im Mittelpunkt der Betrachtung. Was sind die Besonderheiten daran, was ist innovativ? Nur darauf wird eingegangen.

Zu Beginn der Analyse werden die jeweiligen Städte in einem Kurzportrait (siehe Tabelle 6) vorgestellt, um die Fallbeispiele miteinander vergleichen und sie anhand verschiedener statistischer Daten einordnen zu können. Dabei geht es nicht um eine detaillierte vergleichende Auswertung der Daten, denn oftmals liegt vergleichbares Datenmaterial nicht vor. Es sollen anhand der Daten lediglich gewisse Trends beschrieben werden, um herauszufinden, wie sich die jeweilige Stadt darstellt. Dieses Kurzportrait ist für die Analyse der Best-Practice-Beispiele nicht relevant, da die Vergleichbarkeit hier nicht im Vordergrund steht.

Tabelle 6: Kurzportrait der jeweiligen Stadt

Stadtgestalt und Fläche	Stadtgestalt (Karte der jeweiligen Stadt), Fläche
Bevölkerung	EinwohnerInnen, Anteil der ausländischen Bevölkerung, Bevölkerungsdichte, Bevölkerungsstruktur, Bevölkerungsentwicklung
Verwaltungsgliederung	Stadt-Bezirke
Politische Verhältnisse	BürgermeisterIn, regierende Partei(en), Sitzverteilung im Stadt-/Gemeinderat
Wirtschaftliche Rahmenbedingungen	Wirtschaftliche Entwicklung, Arbeitslosenquote, kommunale Verschuldung

Quelle: eigene Darstellung

Nach dem Kurzportait folgt jeweils der Analyseraster mit den beiden Analyseblöcken zu den Grundlagen der Stadtentwicklungsplanung (S) und zur Partizipation im Rahmen des jeweiligen Stadtentwicklungsplans (P) (siehe Tabelle 7). Zur besseren Übersicht wird am rechten Rand jeder Kategorie auch das Kürzel für die jeweilige Stadt angegeben (Wien = WIE, München = MUE, Hamburg = HH, Heidelberg = HEI, Ludwigsburg = LU).

Tabelle 7: Analyseraster für Fallbeispiele und Best-Practice-Beispiele

S	**GRUNDLAGEN DER STADTENTWICKLUNGSPLANUNG**		
S1	**Stadtentwicklungsplanung**	Begriffsverständnis	
S2	**Aufbau und Funktionsweise**	Organisationsform der Stadtentwicklungsplanung	
S3	**Planungskultur**	Entwicklung der Kultur der Stadtentwicklungsplanung	
S4	**Beteiligungskultur**	Entwicklung der Kultur von Beteiligungsprozessen in der Planung	
S5	**Instrumentarium**	S5a	Ziele/Zweck des Stadtentwicklungsplans
		S5b	Programmatik (traditionelle Planung oder bewusst neu?)
		S5c	Verknüpfung mit anderen informellen Instrumenten auf dieser Planungsebene (in Wien z.B. Strategieplan)
		S5d	Schnittstelle zu formal definierter Planung
		S5e	Evaluation und Fortschreibung
P	**PARTIZIPATION IM RAHMEN DES STADTENTWICKLUNGSPLANS**		
P1	**Partizipation**	Begriffsverständnis	
P2	**„Neuer Trend“?**	War Partizipation im Rahmen eines Stadtentwicklungsplans schon immer ein wichtiges Thema oder ist ihr erst in jüngerer Zeit mehr Bedeutung beigemessen worden?	
P3	**Besonderheiten**	Unterschiede zu Partizipation auf anderen Planungsebenen	
P4	**Ziele/Zweck**	Warum wird Partizipation auf dieser Planungsebene eingesetzt?	
P5	**Konkrete Formen und Verfahren**	Welche Formen und Verfahren wurden im Rahmen des Partizipationsprozesses eingesetzt?	
P6	**Durchführung**	Intermediäre Dritte oder Eigenleistung?	
P7	**AkteurInnen**	Wer wurde/wird einbezogen? Wer nicht?	
P8	**Verzahnung mit anderen Planungsebenen**	Verzahnung mit Partizipation auf anderen Planungsebenen, z.B. Lokale Agenda 21	
P9	**Verwaltungsinterne Kommunikation**	Art und Weise der Zusammenarbeit und Kommunikation als gesonderte Partizipationsaufgabe?	
P10	**Zukunft**	Zukunft des Instruments Stadtentwicklungsplanung mit einem besonderen Fokus auf die Rolle von Partizipation	
P11	**Chancen und Grenzen**	positive und negative Erfahrungen	
P12	**Erfolgsfaktoren**	förderliche Rahmenbedingungen	

Quelle: eigene Darstellung

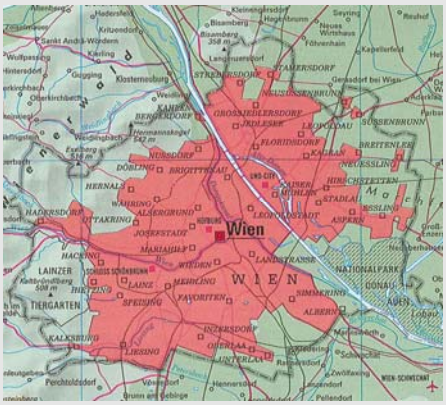
3.3 ANALYSE DER FALLBEISPIELE

3.3.1 STADTENTWICKLUNGSPLAN WIEN 2005 (STEP 05)

Tabelle 8: Kurzportrait der Stadt Wien

KURZPORTRAIT WIEN

Stadtgestalt und Fläche



Fläche: 414,67 km² (Stand 2001) [STATISTIK AUSTRIA 2001]

Bild- Quelle: [BIBLIOGRAPHISCHES INSTITUT & F.A. BROCKHAUS AG 2003: 57]

Bevölkerung

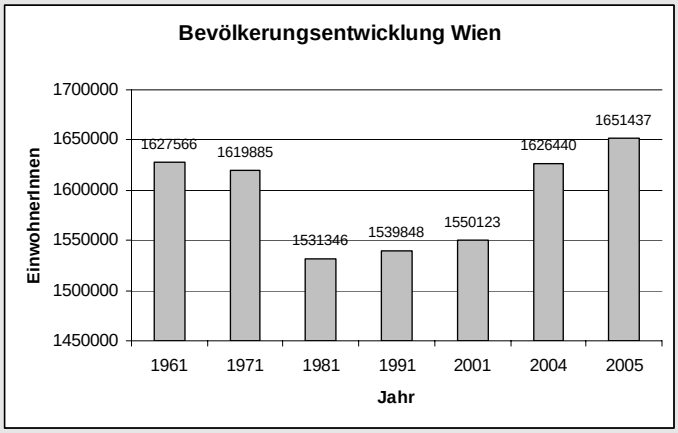
EinwohnerInnen: 1.651.437 (Stand 2005) [STATISTIK AUSTRIA 2006]

Bevölkerungsdichte: 3.738 EW/km² (Stand 2001) [STATISTIK AUSTRIA 2001]

Bevölkerungsstruktur und Bevölkerungsentwicklung:

Merkmal		2003	2004	2005
Einwohner/innen		1.598.626	1.626.440	1.651.437
Dav. männlich		759.085	774.583	788.461
weiblich		839.541	851.857	862.976
Ausländer/innen	%	17,3	18,0	18,7
Alter in Jahren				
0 bis unter 6		93.148	95.471	97.417
6 bis unter 15		142.171	142.995	143.086
15 bis unter 30		292.363	304.369	314.651
30 bis unter 45		407.888	411.689	413.204
45 bis unter 60		309.200	310.951	319.642
60 bis unter 75		224.075	230.711	232.566
75 und mehr		129.781	130.254	130.871
Lebendgeborene		16.486	16.856	16.740
Gestorbene		16.980	15.983	16.027
Geburtenbilanz		- 494	+ 873	+ 713
Zuzüge		69.603	2) 78.005	74.425
Fortzüge		54.485	2) 55.603	53.962
Wanderungsbilanz		+15.118	+22.402	+20.463
Bevölkerungsveränderung				
gegenüber dem Vorjahr 1)		+ 14.812	+ 27.814	+ 24.997
	%	0,9	1,7	1,5

Quelle: [STATISTIK AUSTRIA 2006]



Quelle: eigene Darstellung nach [WEIGL 2000]

Verwaltungs-gliederung

Stadt Wien = Bundesland Wien, 23 Bezirke

Politische Verhältnisse

Bürgermeister: Michael Häupl (SPÖ)

Regierende Partei: SPÖ

Sitzverteilung im Gemeinderat (100 Sitze): SPÖ=55, ÖVP=18, Grüne=14, FPÖ=13 (seit 2005) [STADT WIEN 2006c]

Wirtschaftliche Rahmen-bedingungen

Wirtschaftliche Entwicklung:

Bruttoregionalprodukt für Wien nach Sektoren 1995-2004 1)

Jahr	Bruttoregionalprodukt 2) absolut in Mio. EUR	primärer 3)	sekundärer	tertiärer	Anteil Wiens an der Bruttowertschöpfung Österreichs in %	Wiener Bruttoregionalprodukt je Beschäftigungsverhältnis	Österr. Bruttowertschöpfung je Beschäftigungsverhältnis
		Sektor in %				in EUR	
1995	48.961	*3,4*	*16,1*	*80,5*	*27,9*	57.944	49.303
1998	52.818	*3,3*	*16,7*	*79,9*	*27,5*	60.875	52.625
2002	61.305	*3,1*	*14,0*	*82,9*	*27,8*	68.972	58.302
2003	62.875	*3,5*	*13,5*	*83,1*	*27,7*	70.980	59.874
2004	**64.331**	.	.	.	***27,1***	.	.

1) Revision 1995-2002. - 2) Sektorale Gliederung nach Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen. - 3) Einschließlich Energie- und Wasserversorgung.
Quelle: ST.AT - Direktion Volkswirtschaft.

Quelle: [ST.AT - DIREKTION VOLKSWIRTSCHAFT 2004]

Fachgruppenmitglieder der gewerblichen Wirtschaft 2001-2005

Sparte	Jahresende 2001 insgesamt	2001 dar. ruhend	2002 insgesamt	2002 dar. ruhend	2003 insgesamt	2003 dar. ruhend	2004 insgesamt	2004 dar. ruhend	2005 insgesamt	2005 dar. ruhend
Gewerbe und Handwerk	49.399	10.449	28.058	6.041	29.119	6.334	32.403	6.665	**35.390**	**7.110**
Industrie	2.252	221	2.168	232	2.282	249	2.296	263	**2.248**	**261**
Handel	46.805	12.781	43.663	11.602	43.478	11.321	43.843	11.024	**43.337**	**10.736**
Bank und Versicherung	383	5	384	6	379	6	369	2	**356**	**-**
Transport und Verkehr	6.710	1.898	6.604	1.929	6.755	1.963	7.091	2.030	**7.364**	**2.048**
Tourismus u. Freizeitwirtschaft	12.636	2.347	12.803	2.354	13.195	2.429	13.827	2.518	**14.000**	**2.527**
Information und Consulting 1)	-	-	26.672	6.123	28.428	6.643	30.530	7.026	**31.894**	**7.253**
Zusammen	**118.185**	**27.701**	**120.352**	**28.287**	**123.636**	**28.945**	**130.359**	**29.528**	**134.589**	**29.935**

1) 2001 den Bereichen Gewerbe, Handel und Verkehr zugeordnet.
Quelle: Wirtschaftskammer Wien.

Quelle: [WIRTSCHAFTSKAMMER WIEN 2006]

Arbeitslosenquote: 10,2 % (nach inländischer Berechnungsmethode, 12/2006) [ARBEITSMARKTSERVICE WIEN 2006]

Kommunale Verschuldung: 997€/EW (Stand 2005) [STATISTIK AUSTRIA 2007: 507 auf Basis EW-Zahl s.o.]

Nachweis über den Schuldendienst 2001-2005

Art der Anleihen und Darlehen	Schuldendienst 2001	2002	2003	2004	**2005**
	in Mio. EUR				
Schulden, deren Schuldendienst überwiegend aus allgemeinen Deckungsmitteln getragen wird	461,90	398,50	729,18	349,76	**283,35**
Schulden, deren Schuldendienst überwiegend durch Gebühren, Entgelte oder Tarife abgedeckt wird	20,15	17,88	17,50	17,09	**16,82**
Für sonstige Rechtsträger aufgenommene Schulden	2,84	2,57	2,70	3,77	**1,43**
Schuldendienst insgesamt	**484,89**	**418,95**	**749,38**	**370,63**	**301,60**
Darlehen der Kommunalkredit Austria AG	-2,84	-2,57	-2,70	-3,77	**-1,43**
Nettoaufwand Schuldendienst zusammen	**482,05**	**416,38**	**746,68**	**366,86**	**300,17**

Quelle: Rechnungsabschluss der Stadt Wien.

Quelle: [STADT WIEN 2006e]

Quelle: eigene Darstellung

Interviewte ExpertInnen	Kurt Mittringer	MA 18 Stadtentwicklung und Stadtplanung, Referat Stadt- und Regionalentwicklung, Inhaltliche Koordination STEP 05
	Karlheinz Hora	SPÖ, Vorsitzender des Gemeinderatsausschusses Stadtentwicklung und Verkehr
	Wolfgang Gerlich	PlanSinn GmbH & CoKEG, Büro für Planung & Kommunikation

S	**GRUNDLAGEN DER STADTENTWICKLUNGSPLANUNG**	**WIE**
S1	**Stadtentwicklungsplanung**	**WIE**

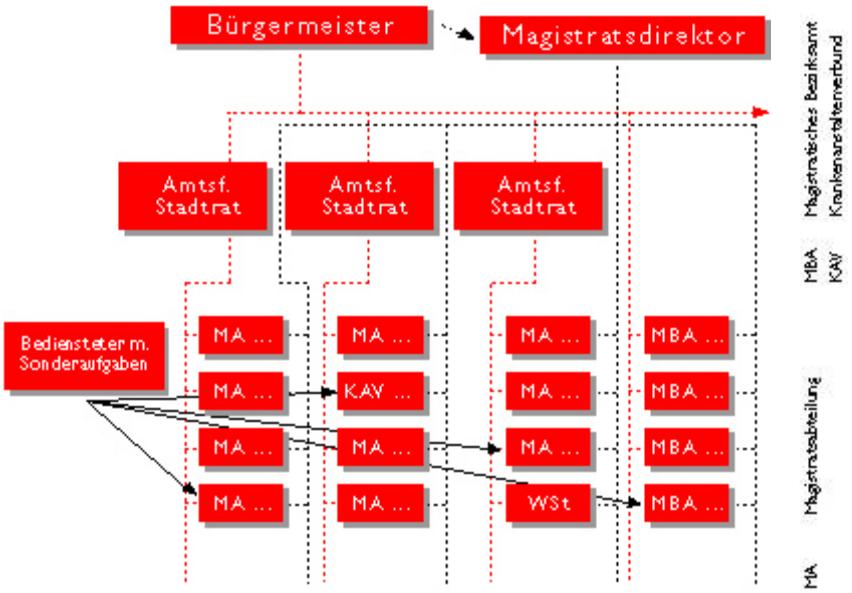
Stadtentwicklungsplanung sei, so GERLICH, ein Versuch, eine Orientierung zu geben für die räumliche Entwicklung der Stadt im Zeitraum von 10 bis 15 Jahren. Diese werde unter dem Gesichtspunkt der sozialen und der wirtschaftlichen Entwicklung, der Entwicklung von Grün- und Freiräumen, wenn man so wolle auch der Entwicklung von Lebensqualität betrachtet. Letztendlich solle ein Rahmen dafür gegeben werden, dass eine nachhaltige Entwicklung der Stadt auf diesen verschiedenen inhaltlichen Ebenen räumlich wirksam werden könne. Wichtig sei es laut GERLICH Stadtentwicklungsplanung als Prozess zu verstehen. Es gäbe zwar Meilensteine wie den Stadtentwicklungsplan in diesen Prozessen, aber im Wesentlichen sei es ein kontinuierlich andauernder Aushandlungsprozess zwischen Politik, Verwaltung, externer fachlicher Expertise und intuitiven Stakeholdern.

S2	**Aufbau und Funktionsweise**	**WIE**

Der Magistrat ist das Gemeindeamt der Stadt Wien und zugleich Bezirksverwaltungsbehörde des Verwaltungsbezirks Wien. Gleichzeitig ist er auch Amt der Wiener Landesregierung. An der Spitze steht der Bürgermeister bzw. der Magistratsdirektor als Leiter des inneren Dienstes. Er ist - gleich dem Bürgermeister – Vorgesetzter aller Bediensteten des Magistrats (nicht aber der amtsführenden StadträtInnen und der BezirksvorsteherInnen) und vertritt den Bürgermeister in dessen Eigenschaft als Vorstand des Magistrats (siehe Abbildung 19 S. 67). Die Dienststelle "Magistratsdirektion", die der Magistratsdirektor leitet, umfasst derzeit sieben Geschäftsbereiche, in deren Referaten wichtige zentrale und übergeordnete Aufgaben erfüllt werden. Für die Stadtentwicklungsplanung ist die Magistratsdirektion - Geschäftsbereich BAUTEN UND TECHNIK und darunter die Magistratsdirektion-Stadtbaudirektion - Gruppe Planung unter der derzeitigen Leitung von Kurt Puchinger zuständig. [vgl. STADT WIEN MD-SK 2006]

Die amtsführenden StadträtInnen sind Mitglieder des Stadtsenats, leiten aber auch gleichzeitig im Rahmen des Magistrats die ihnen jeweils zugeordnete Geschäftsgruppe, die in Dienststellen gegliedert ist. Der Stadtrat Rudolf Schicker leitet als einer der acht amtsführenden StadträtInnen die Geschäftsgruppe Stadtentwicklung und Verkehr, der die Magistratsabteilung 18 (MA 18) Stadtentwicklung und Stadtplanung untergeordnet ist. Hier liegt die inhaltliche Federführung für die Erstellung des Stadtentwicklungsplans. Die übergeordnete Federführung liegt bei der Magistratsdirektion-Stadtbaudirektion – Gruppe Planung, der die MA 18 als eine von sechs Magistratsabteilungen der Geschäftsgruppe Stadtentwicklung und Verkehr unterstellt ist. [vgl. STADT WIEN MD-SK 2006]

Abbildung 19: Aufbauorganisation des Magistrats der Stadt Wien



Quelle: leicht modifizierte Darstellung nach [STADT WIEN 2006a]

Stadtentwicklungsplanung ist in Wien also gemäß der verschiedenen Organisationsformen aus Abbildung 4 S. 13 mit der Variante des untergeordneten Amts (hier Magistratsabteilung) im Planungsdezernat (hier Geschäftsgruppe Stadtentwicklung und Verkehr) vergleichbar. Die inhaltliche Koordination des Stadtentwicklungsplans liegt bei der Abteilung (hier Referat) Stadt- und Regionalentwicklung der MA 18 unter der Leitung von Kurt Mittringer.

Tabelle 9: Schwerpunktaufgaben der MA 18 Stadtentwicklung und Stadtplanung

MA 18 STADTENTWICKLUNG UND STADTPLANUNG	
Referat	Budget, Personal und Steuerung
Referat	Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit
Referat	Landschafts- und Freiraumplanung
Geschäftsstelle	Planungsgemeinschaft Ost
	Publikationen
	Stadtforschung und Raumanalyse
Referat	**Stadt- und Regionalentwicklung**
	Stadt-Umland-Management
Referat	Verkehrsplanung und Mobilitätsstrategien
	Wiener Planungswerkstatt

Quelle: eigene Darstellung nach [STADT WIEN 2006d]

S3	Planungskultur	WIE

Den ersten verbindlichen Stadtentwicklungsplan erhielt Wien 1984. Er setzte die Planungskonzepte fort, die nach dem Zweiten Weltkrieg in der 2. Republik als Grundlage der Aufbauarbeit in Wien dienten (z.B. „Planungskonzept Wien“ 1961 mit Planungsgrundsätzen zusammengefasst in 11 Punkten oder die „Leitlinien für die Stadtentwicklung“ 1972) [vgl. MAGISTRAT DER STADT WIEN 1984: 1f]. Darin lag das Hauptaugenmerk der Stadtentwicklungspolitik auf der Erneuerung und Hebung der Lebensqualität in den dicht bebauten Stadtbezirken vor dem Hintergrund einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung. Zu Grunde lag diesem ersten Stadtentwicklungsplan ein sehr traditionelles technokratisches Planungsverständnis. Vom Aufbau her war er in einen Band „Politische Grundsätze“ und einen zweiten Band „Räumliches Entwicklungskonzept“ unterteilt.

Der Stadtentwicklungsplan 1994 (STEP 94) stand im Zeichen der neuen geopolitischen Lage Wiens durch den Fall des Eisernen Vorhangs 1989 und den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union 1994. Somit bezog sich der Schwerpunkt der Aussagen vor allem auf die zukünftige Rolle Wiens im europäischen Wettstreit der Städte. Ein besonderes Augenmerk lag auch auf einer angemessenen Reaktion auf den rasanten Bevölkerungsanstieg von rund 120.000 EinwohnerInnen zwischen 1987 und 1994. Dieser war auf eine positive Bevölkerungsbilanz, verstärkte Zuwanderung, sowie den Zuwachs an AsylwerberInnen auf Grund der kriegerischen Auseinandersetzung in Ex-Jugoslawien zurück zu führen. [vgl. KLOTZ 2003b] Im Gegensatz zu seinem Vorläufer spricht der 1994er Stadtentwicklungsplan von einer neuen Planungskultur, die angesichts der geänderten Rahmenbedingungen erforderlich sei. „Bürgerbeteiligung“ wird hier als ein besonderer Aspekt hervorgehoben [vgl. MA 18 WIEN 1994: 193-206]. Allerdings wurde dieser Stadtentwicklungsplan noch klassisch von ExpertInnen, also eher magistratsintern mit einigen internationalen ExpertInnen, jedoch ohne Beteiligung der Öffentlichkeit erarbeitet. Zumindest sei laut MITTRINGER bei der Fertigstellung erkannt worden, das man das Produkt den interessierten BürgerInnen präsentieren bzw. es diskutieren sollte und so habe es eine große, gut besuchte zweitägige Präsentationsveranstaltung gegeben, wo Fachleute Auskunft gegeben haben über die Inhalte des STEP 94. Man habe aber somit nur im Nachhinein Erklärungen abgeben können.

Wie der STEP 94 ist auch der aktuelle Stadtentwicklungsplan 2005 (STEP 05) ein umfangreiches Dokument. Mit ihm reagiert die Stadt Wien auf die Herausforderungen an die Stadt als Zentrum einer mitteleuropäischen Großregion sowie die Anforderungen an die bauliche Entwicklung als Folge der demographischen und ökonomischen Veränderungen. Bei seiner Arbeit wurde das erste Mal verstärkt auf den Dialog zwischen BürgerInnen, Interessensvertretungen, Investoren, Bauträgern, Fachleuten, Politik und Verwaltung und die Prinzipien des Gender Mainstreaming über den gesamten Erstellungsprozess gesetzt.

Die Stadtentwicklungspläne wurden also im 10-Jahres-Rhythmus erstellt. Sie sind sehr umfassende Werke wie man besonders am 1994er (359 Seiten) und 2005er (244 Seiten) Stadtentwicklungsplan sieht. Inhaltlich werden dort integrativ alle Aspekte der Stadtentwicklung behandelt, Ziele bzw. Leitlinien/Leitbilder formuliert und diese räumlich konkretisiert. Der räumliche Bezug ist in allen drei Plänen sehr stark vorhanden. Man kann insgesamt von einem konstanten Instrument mit Wiedererkennungswerten sprechen, das als vorausschauende Leitlinie und als Plan einen festen Rahmen für die räumliche Entwicklung der Stadt Wien in den folgenden 10 Jahren gibt.

S4	Beteiligungskultur	WIE

> *„Wien ist keine Stadt mit einer traditionellen Beteiligungskultur. […] Zur Kultur des Umgangs gehört es nicht unbedingt, Dinge auszustreiten. Das ist jedoch kein Wiener Phänomen, sondern ein Österreichisches. Es ist in der Geschichte verwurzelt, da viele der wesentlichen bürgerlichen Revolutionen an Österreich mehr oder weniger spurlos vorbeigezogen sind.“ [Interview GERLICH]*

Ein Mitspracherecht der Öffentlichkeit hat es in Wien also lange Zeit nicht wirklich gegeben. Auch dann nicht bzw. nur sehr geringfügig als in Deutschland Anfang der 1970er Jahre bereits die ersten gesetzlichen Grundlagen über frühzeitige Möglichkeiten der Information und Meinungsäußerung zu Planungen geschaffen wurden. Die TrägerInnen der Wiener Stadtentwicklungsplanung waren bis zu den 1970er Jahren private Investoren, öffentliche Verwaltung und die politischen Verantwortlichen. Dieser traditionelle Regelkreis wurde erst langsam um BürgerInnen und Betroffene erweitert.

Den Grundstein für offene Planungsabläufe bei Wiener Großprojekten stellt die Donauinselplanung Anfang der 1970er Jahre dar. Die Einbeziehung der BürgerInnen bezog sich jedoch im Wesentlichen auf eine breit angelegte Information. In diese Zeit fallen auch die ersten Anfänge partizipativer Stadterneuerung. Mit der Einrichtung so genannter Gebietsbetreuungen als bezirks- und grätzelbezogene Einrichtungen sollte ein Informations- und Beratungsangebot zu Fragen des Wohnens, des Wohnumfeldes, der Infrastruktur, des Gemeinwesens und des Zusammenlebens in den Betreuungsgebieten zur Verfügung gestellt werden. Sie existieren heute in allen 23 Wiener Stadtbezirken. In die Organisationsform der Gebietsbetreuung übergegangen ist auch das so genannte Grätzelmanagement, ein Pilotprojekt im Rahmen der EU-Ziel-2-Förderung mit dem Ziel, die Lebens-, Wirtschaft- und Umweltsituation in Teilen des 20. Bezirkes dauerhaft zu stabilisieren und zu verbessern (2002-2006).

GERLICH spricht von ein paar Schlüsselerlebnissen in der österreichischen Geschichte, wie der Besetzung der Hainburger Au 1984, durch die der Bau eines großen Donaukraftwerkes bei Hainburg verhindert wurde oder die Diskussionen um das Atomkraftwerk in Zwentendorf, das nach einer Volksabstimmung 1978 nie in Betrieb genommen wurde.

> *„Die Menschen haben sich in den letzten 20-30 Jahren nicht mehr alles so einfach gefallen lassen.“ [Interview GERLICH]*

Aber auch der Druck von Seiten der Europäischen Union, Beteiligung in einer gewissen Qualität zu leisten, habe zugenommen. [vgl. Interview GERLICH]

BürgerInnenbeteiligung - ein Begriff, der, so KLOTZ, Anfang der 70er-Jahre in Wien noch nicht zum Vokabular eines Stadtplaners zählte - habe in den letzten zwei Jahrzehnten zunehmend an Bedeutung gewonnen und sei mittlerweile ein nicht mehr wegzudenkender Bestandteil eines jeden größeren Stadtentwicklungsvorhabens. In der tagtäglichen Arbeit bedeute das für PlanerInnen und BeamtInnen sowie politische Entscheidungsträger zum Beispiel die Teilnahme an Diskussionsveranstaltungen, Bürgerversammlungen sowie laufende Information in Form von Ausstellungen, über Printmedien aber zunehmend auch über die neuen Formen der Informations- und Kommunikationstechnologien wie beispielsweise das Internet. [vgl. KLOTZ 2003a]

Über die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsmöglichkeiten wie beim Flächenwidmungs- und Bebauungsplan, der Umweltverträglichkeitsprüfung für größere Projekte oder der Strategischen Umweltprüfung für Pläne und Programme hinaus findet Öffentlichkeitsbeteiligung in Wien sehr stark auf informeller Ebene statt. So wird die Öffentlichkeit bei verschiedenen kleineren Bauvorhaben wie z.B. Platzgestaltungen, aber auch bei der Planung neuer Stadtteile, z.B. den Gründen der ehemaligen Kabel- und Drahtwerke AG (KDAG), einbezogen bis hin zum Mediationsverfahren zu den Ausbauplänen des Flughafen Wien.

1996 unterzeichnete Bürgermeister Häupl die „Charta von Aalborg“, mit der sich Städte und Gemeinden zur Umsetzung von Lokalen Agenda 21 Prozessen verpflichten (siehe Kapitel 2.2.5). Ende 1998 wurde die Lokale Agenda 21 im 9. Wiener Gemeindebezirk als Pilotprojekt gestartet und seit 2002 gibt es ein gesamtstädtisches Organisationsmodell mit einem Verein an der Spitze, einem LA 21 Team im Magistrat und mittlerweile acht Agenda-Bezirken. Den BürgerInnen wird dadurch die Möglichkeit gegeben, an ihrem Bezirk mitzugestalten im Sinne höherer Lebensqualität und Zukunftsbeständigkeit und über kleine und größere Veränderungen mit zu entscheiden. [vgl. VEREIN LA 21 WIEN 2006]

Im Bereich der **gesamtstädtischen Entwicklungsplanung** sind u.a. zu nennen:

- **Wiener Planungswerkstatt**: ein Ausstellungs- und Veranstaltungszentrum für in- und ausländische Entwicklungen im Bereich Architektur und Stadtentwicklung, vor allem für aktuelle Projekte der Wiener Stadtentwicklung;
- **Wiener Stadtdialog (Juni - Dezember 1999)**: Diskussionsplattform zum Strategieplan 2000, Bestandteile: Stadtforum Wien (zeitlich begrenzter und durchlässiger Think-tank hochrangiger Fachleute aus Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft, die je nach Thema und entlang dem Entwurf des Wiener Strategieplans den Diskurs mit Wiener PolitikerInnen, Verwaltungsfachleuten und ExpertInnen aus der zivilen Gesellschaft in 10 Sitzungen führten, 30-40 TeilnehmerInnen), Wiener Stadtgespräche (5 Podiumsdiskussionen an ungewöhnlichen „Locations“, Information und Austausch über strategisch relevante Themen mit der breiten Bevölkerung, pro Veranstaltung durchschnittlich 150 Personen), „Stadtnews“ in der Tageszeitung „Der Standard“, eigene Homepage www.stadtdialog.at, Werbemaßnahmen via Info-Screen in den Wiener U-Bahn-Stationen sowie eigenes Corporate Design für alle Kommunikationsprodukte des Stadtdialogs [vgl. MA 18 WIEN 2000b: 12f];
- **Masterplan Verkehr Wien 2003**: umfangreiches BürgerInnenbeteiligungsverfahren mit Fachexperten aus der Verwaltung, den Verkehrsunternehmen, Interessensvertretungen, externen Fachleuten und der interessierten Öffentlichkeit, 14 Auftaktveranstaltungen in den Wiener Bezirken (nach der Open-Space-Methode), inhaltliche Bearbeitung in Arbeitsgruppen, Beiräte (Bezirke, Fachöffentlichkeit), Internetplattform http://www.mobilinwien.at/mpv/;
- **Diskussionsforen im Internet**: Online-Diskussionsforen zu verschiedenen Themen der Stadtentwicklung, siehe: http://www.wien.gv.at/index/foren.htm, früher forum.wien.at, dort existierte auch ein Onlineforum zum STEP 05;
- **Partizipation am STEP 05**: Erstellung des Stadtentwicklungsplans erstmals im Dialog mit BürgerInnen und Fachleuten (siehe P5 S.76-81).

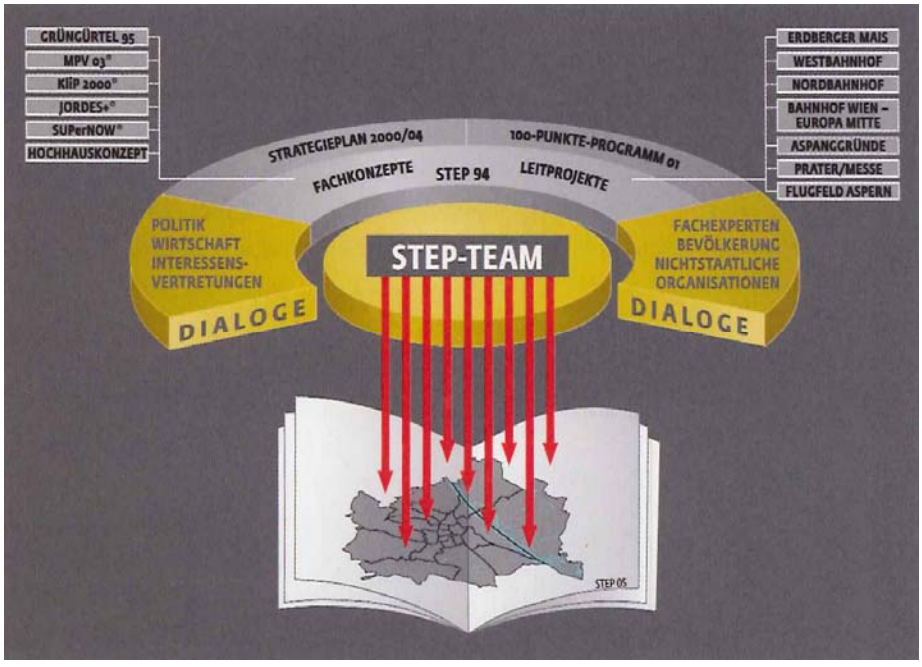
Die Qualität der genannten Beteiligungsangebote gilt es grundsätzlich für jeden Einzelfall gesondert zu beurteilen. Eine gewisse Tendenz lässt sich jedoch sicherlich ausmachen. Wolfgang GERLICH trifft dazu und damit auch zur heutigen Beteiligungskultur in Wien folgende allgemeine Einschätzung:

> *„In der Praxis gibt es gerade in Wien immer wieder große Ängste, Befürchtungen, Zurückhaltung und das Bedürfnis nach sehr rigiden Rahmenbedingungen für eine solche Auseinandersetzung. Wenn man es positiv formulieren will, könnte man vielleicht sagen, wir erleben eine Veränderung der Beteiligungskultur hin zu mehr Offenheit und mehr Risikobereitschaft, aber diese Entwicklung geht sehr gemächlich voran.“ [vgl. Interview GERLICH]*

S5	**Instrumentarium: Der Stadtentwicklungsplan Wien 2005**	**WIE**
S5a	**Ziele / Zweck des Stadtentwicklungsplans**	**WIE**

Der Stadtentwicklungsplan Wien 2005 (STEP 05) ist das zentrale Element der Wiener Stadtentwicklungsplanung. Gemeinsam mit anderen Plänen und Konzepten (Strategieplan 2004, Masterplan Verkehr 2003, Klimaschutzprogramm, Hochhauskonzept 2002) definiert er den Handlungsrahmen für die am Stadtentwicklungsprozess in Wien beteiligten AkteurInnen (siehe Abbildung 20). Er „ist das Instrument einer generellen, vorausschauenden Stadtplanung und Stadtentwicklung und legt in großen Zügen den weiteren geordneten Ausbau der Stadt fest“ [MA 18 WIEN 2005: 16]. Gleichzeitig soll er auch ein unmittelbar wirksames Signal nach außen darstellen.

Abbildung 20: Verhältnis STEP 05 zu anderen Programmen und Konzepten



Quelle: [MA 18 WIEN 2005: 17]

Er wurde im Zeitraum von 2002-2005 unter der Federführung der MA 18 Stadtentwicklung und Stadtplanung von einem interdisziplinären, magistratsweit (Geschäftsgruppe Stadtentwicklung und Verkehr, Magistratsdirektion Geschäftsgruppe Bauen und Technik sowie MA 22 Umweltschutz) zusammengesetzten Team mit Unterstützung durch ein externes fachliches Begleitteam sowie ein externes Öffentlichkeitsarbeitsteam erarbeitet.

S5b	Programmatik	WIE

Auch wenn es in Mitteleuropa die Diskussion gegeben hat, ob man überhaupt noch so große Pläne und Konzepte machen solle, habe man sich in Wien, so MITTRINGER, bewusst für das Instrument des Stadtentwicklungsplans entschieden, nicht im Sinne einer Ordnungsplanung, sondern als Meilenstein in einem Prozess, der wesentliche Elemente für eine positive Entwicklung in der Zukunft der Stadt Wien benenne und verorte. Diese Verortung sei nicht mehr wie früher parzellen- oder baublockscharf festgeschrieben. Das traue man sich aus der heutigen Perspektive unter den Bedingungen ständiger Veränderungen nicht mehr zu. So kam es zur Einführung 13 so genannter Zielgebiete (in Anlehnung an das Konzept der EU-Zielgebiete) als Bindeglied zwischen dem gesamtstädtischen Konzept STEP 05 und der Detailplanung. Neben der Erarbeitung des STEP 05 im Dialog ist das eine wesentliche Neuerung gegenüber den Vorgänger-Stadtentwicklungsplänen.

> *„Wir wollten ihn anders machen als die zwei vorherigen 1984 und 1994. Diese waren Stadtentwicklungspläne, die traditionellerweise von einigen Planern und externen ExpertInnen zusammengeschrieben worden sind und das war es dann.“ [Interview MITTRINGER]*

S5c	Verknüpfung mit anderen informellen Instrumenten	WIE

Wie bereits erwähnt wurde, ist der STEP 05 als Baustein in einer Reihe von in der Regel themenspezifischen Plänen, Programmen und Konzepten im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung zu sehen. Diese definieren ein vielschichtiges Zielsystem, das in den STEP 05 eingeflossen ist. Eine kleine Besonderheit ist der **Strategieplan**. Als politische Strategie definiert er die grundsätzliche strategische Orientierung für den STEP 05.

> *„Der Strategieplan ist eher auf der geistigen Ebene zu sehen und nicht auf der konkreten planerischen. Er wird räumlich nicht konkret, sondern beschäftigt sich mit Großräumen. Der Stadtentwicklungsplan hat Planungsgrenzen, der Strategieplan hat diese Grenzen nicht.“ [Interview HORA]*

Im Regelfall erfüllt ein Stadtentwicklungsplan genau diese Funktion der strategischen Orientierung (siehe Kapitel 2.1.2). Dass man in Wien zwei getrennte Pläne erarbeitet hat, beruht auf politischen Hintergründen. Im traditionell mehrheitlich sozialdemokratisch regierten Wien hat es von 1996 bis 2001 eine Unterbrechung der sozialdemokratischen Mehrheitsregierung gegeben. Zu dieser Zeit war ein konservativer Stadtrat für „Planung und Zukunft“ und demnach für Stadtentwicklung zuständig, der seine Idee von einer strategischen Perspektive für Wien – ähnlich wie sie andere europäische Großstädte hatten – mit der Einführung eines Strategieplans verwirklicht hat. Bei der Erarbeitung des jetzigen Stadtentwicklungsplans – die Mehrheitsverhältnisse hatten sich seit 2001 wieder zugunsten der Sozialdemokratie gewandelt – hatte diese Zweiteilung in punkto strategische Entwicklungspläne allerdings einige Zeit für Unklarheiten bei der planenden Verwaltung gesorgt.

> *„Das war lange eine Grauzone, weil wir nicht wussten, was man übernehmen muss und auf was man sich beziehen kann, was Gültigkeit hat. Und daher gibt es also diese beiden Instrumente parallel. Sie sind nicht gegensätzlich zu verstehen, sondern sich ergänzend.“ [Interview MITTRINGER]*

S5d	Schnittstelle zu formal definierter Planung	WIE

Die Schnittstelle zur formal definierten Planung, also zur Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung, ist in der Wiener Bauordnung geregelt. Nach § 2, Abs. 7 BO f. Wien hat der Magistrat bei der Antragstellung über das Verhältnis des vorgelegten Entwurfes (Flächenwidmungs- oder Baubauungsplan) zu Planungsvorstellungen zu berichten, die in Beschlüssen des Gemeinderates dargelegt sind (wie des STEP). Die Aussagen und Vorgaben des Stadtentwicklungsplans müssen also bei der Erstellung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen berücksichtigt werden.

S5e	Evaluation und Fortschreibung	WIE

Die Fortschreibung des Stadtentwicklungsplans ist grundsätzlich alle 10 Jahre vorgesehen. Um ihn auch in der Zwischenzeit einer laufenden Kontrolle der Zielerreichung bzw. Abweichung sowie des Planungsergebnisses zu unterziehen, ist die Entwicklung eines geeigneten Indikatorensets vorgesehen. Über das Ergebnis soll dem Gemeinderat periodisch im Fünfjahresrhythmus Bericht erstattet werden (Stadtentwicklungsbericht). [vgl. MA 18 WIEN 2005: 20] Es lägen so MITTRINGER allerdings noch keine detaillierten Festlegungen über die Inhalte und das Prozedere vor. Daran werde vor allem im Hinblick auf die aktuell gravierenden Änderungen der Rahmenbedingungen (starkes Bevölkerungswachstum) gearbeitet.

Der Stadtentwicklungsplan wird also als fester Rahmen und nicht im Prozess befindlich gesehen, so dass er laufend aktualisiert werden müsste.

> *„Wir haben diesen Ansatz (im Vergleich zu München) nicht gewählt, denn wir haben andere Mechanismen, wo die Diskussionen in kleinteiligem Rahmen viel besser stattfinden können. Das ist die Erstellung von Leitbildern und letztendlich auch die Erstellung der Flächenwidmungspläne. […] Es wäre auch gar nicht gut, wenn der STEP permanent in Diskussion wäre. Man sollte sich ja doch auch die eine oder andere Richtlinie behalten.“ [Interview HORA]*

Dagegen plädiert GERLICH für eine intensive jährliche Auseinandersetzung mit den Entwicklungen, um dem Prozesscharakter der Stadtentwicklungsplanung, in der er den STEP 05 als Meilenstein sieht, gerecht zu werden. [Interview GERLICH]

P	PARTIZIPATION IM RAHMEN DES STADTENTWICKLUNGSPLANS	WIE
P1	Partizipation	WIE

Partizipation gliedere sich so GERLICH in die verschiedenen Intensitäten der Auseinandersetzung zwischen denjenigen, die fachliche Leitbilder erstellen und denjenigen, die daran mitwirken. Dabei gebe es seiner Meinung nach Information, Konsultation, Mitwirkung, und Mitentscheidung. In seinem Verständnis seien eigentlich nur Mitwirkung und Mitentscheidung stimmig im Zusammenhang mit Partizipation zu nennen. Das, was im Rahmen des Stadtentwicklungsplans stattgefunden habe, sei keine Partizipation, sondern Konsultation und das sei auch von Anfang an so kommuniziert worden. [vgl. auch Interview MITTRINGER]

Aus der dieser strategischen, übergeordneten Planungsebene resultiere, so MITTRINGER, dass Partizipation nur auf niedriger Stufe bzw. mit einem geringen Intensitätsgrad stattfinden könne, da gerade bei solch komplexen und gesamtstädtischen Abwägungen die letztendliche Verantwortung bei der Politik liegen müsse [vgl. Interview MITTRINGER].

> *„Denn da geht es um beträchtliche Mittel und folgeschwere Entscheidungen, so dass man hier wahrscheinlich ehrlicherweise sagen muss, Partizipation, wenn sie bei so großen Projekten stattfinden kann, kann vielleicht in den untersten oder den einfachsten Formen der Partizipation stattfinden, nämlich der Information, des Mitredens, des Mitdiskutierens und Argumentierens, aber letztendlich nicht die Entscheidung ersetzen, ob vielleicht ein U-Bahntrasse links oder rechts von irgendetwas verläuft. Diese Entscheidung muss letztendlich der Politiker treffen, dafür ist er auch gewählt." [Interview MITTRINGER]*

P2	**„Neuer Trend"?**	WIE

Als „neuer Trend" generell wird Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung von den interviewten ExpertInnen aus Wien nicht gesehen.

> *„Ich würde es nicht als Trend in der Stadtentwicklungsplanung sehen, sondern eher so, dass momentan auch auf diesen Maßstabsebenen gerungen wird um einen adäquaten Umgang damit, dass sich die Form, wie Entscheidungen vorbereitet werden und wie sie getroffen werden, einfach verändert hat in den letzten 20, 30 Jahren. [Interview GERLICH]*

P3	**Besonderheiten**	WIE

> *„Je konkreter und kleinräumiger die Vorhaben sind, bei denen Partizipation realisiert wird, umso größer ist die Möglichkeit, für alle Beteiligten befriedigende Ergebnisse zu erzielen. Je abstrakter, strategischer, programmatischer und weiträumiger die Themen sind, umso schwieriger ist es, die Betroffenen zu interessieren und den Nutzen des Engagements sichtbar zu machen." [MA 18 WIEN 2005: 27]*

Hieraus werden die Besonderheiten von Partizipation auf der Ebene der gesamtstädtischen Entwicklungsplanung im Unterschied zu anderen Planungsebenen deutlich: die Abstraktheit der Themen, die strategische Ausrichtung, der langfristige Horizont sowie die geringer wahrgenommene Betroffenheit der BürgerInnen und das dementsprechend geringere Interesse an den Themen, da ein unmittelbarer Nutzen nicht erkennbar wird. Wolfgang GERLICH spricht einen weiteren Punkt an, die große Zahl vieler sehr unterschiedlicher AkteurInnen:

> *„Bei diesen Zeiträumen und Maßstabsebenen, um die es in der Stadtentwicklungsplanung geht, ist es jetzt natürlich nicht so einfach, denn man müsste ja Millionen von Menschen, die eine sehr heterogene Zivilgesellschaft repräsentieren, in irgendeiner Form einklinken in so einen Prozess, das geht natürlich, wenn überhaupt, nur über bestimmte Formen der Repräsentation." [Interview GERLICH]*

P4	Ziele / Zweck	WIE

Mit dem erstmalig bei der Erarbeitung eines Wiener Stadtentwicklungsplans gestarteten Beteiligungsprozess wurden verschiedene Ziele verfolgt. So ging es einerseits um die Verbesserung der Inhalte des STEP und damit seiner Tragfähigkeit und Wirksamkeit, aber auch um eine Art Vertrauensbildung bei der Bevölkerung.

> *„Die Partizipation oder Konsultation sollte aus unserer Sicht einfach mehr sein als nur eine legitimatorische Absicherung dessen, was fachlich passiert. Auf der anderen Seite ist klar, dass Laien nicht so ein Produkt wie den STEP schreiben können. […] Letztlich war der Zweck der ganzen Geschichte, dass das STEP-Team fachlich profitiert von dem Austausch mit interessierten Laien, dass es so etwas wie eine Erdung der ja doch relativ großmaßstäblichen und langfristigen und damit abstrakten planerischen Arbeit gibt und auf der anderen Seite eine Vertrauensbildung derer, die engagiert sind, die interessiert sind, die sich – als Laien – überhaupt einlassen wollen auf Diskussionen, die nicht nur ihr unmittelbares Lebensumfeld betreffen. Bei ihnen soll ein Stückweit Vertrauen entstehen können in das, womit sich die Menschen auf dieser Maßstabsebene und mit diesen Zeithorizonten beschäftigen, wie sie arbeiten, was sie hervorbringen und welche Qualität es hat.“ [Interview GERLICH]*

Der (fachliche) Austausch war für die planende Verwaltung schon auch deshalb wichtig, da das STEP-Team einerseits aus relativ jungen Personen bestand, die natürlich die Fachtiefe ihrer VorgängerInnen noch nicht erreicht hatten und andererseits auch im täglichen Verwaltungsgeschäft eingebunden waren, so dass die Zeit für konzentriertes Arbeiten am STEP auch begrenzt war.

> *„Um aus dieser Unsicherheit heraus zu kommen, haben wir uns gedacht, wir hören uns einmal an, was Experten aus dem gleichen Fach zum gleichen Thema sagen und wie groß da die Spannbreite der Einschätzung ist. Das ist einerseits für uns lehrreich, auf der anderen Seite wollen wir es erden, also diese Fachmeinung auch ein bisschen widerspiegeln oder in Konfrontation stellen mit Bürgermeinungen und Fachmeinungen von BürgerInnen. […] Wir wollten schauen, wie weit wir von den BürgerInnen-Interessen entfernt liegen“. [Interview MITTRINGER]*

Zur Vertrauensbildung bei der Bevölkerung gehört auch die Vermittlung eines gewissen Verständnisses für eine integrierte Sichtweise, für die Gesamtsituation der Stadtentwicklung, auf die mit dem Stadtentwicklungsplan eingegangen wird, um dadurch ein Stückweit Identifikation mit dieser Planungsebene zu schaffen.

> *„Man wollte auf dieser Ebene auch mit der Bevölkerung einen Diskurs machen, wie schaut in ihren Augen die Stadt der Zukunft aus. Daher also dieser groß angelegte Prozess, weil man ja immer wieder die Problematik hat, dass sich die Bevölkerung gerne „kleinteilig“ einbringt, ohne ein „gesamtes“ zu sehen. Es ist aber notwendig, in verschiedenen Punkten, eine Gesamtsituation zu sehen.“ [Interview HORA]*

Bei der Planung der konkreten Verfahren sei, so GERLICH, schließlich auch der gegenseitige Gewinn durch den Austausch und die Form einer konsultativen Partizipation ein Ziel gewesen. So habe man laut MITTRINGER schon in der Erstellungsphase eine permanente Rückkoppelung mit Entscheidungsträgern und AkteurInnen in der Region haben wollen, also nicht nur mit den BürgerInnen, die auch AkteurInnen seien, sondern auch mit VertreterInnen von Investorenseite, Wohnungsgesellschaften sowie (Bezirks-) PolitikerInnen. Und man habe nicht nur mit ihnen gemeinsam diskutieren, sondern auch ihr Commitment einholen wollen.

P5	**Konkrete Formen und Verfahren**	**WIE**
P6	**Durchführung**	**WIE**
P7	**AkteurInnen**	**WIE**
P8	**Verzahnung mit anderen Planungsebenen**	**WIE**

Partizipation wird als einer von fünf Grundsätzen und Prinzipien im Kapitel „Aufgaben, Arbeitsweisen und Grundsätze“ des STEP 05 genannt. Sowohl bei den Maßnahmen als auch bei der Umsetzung sollen diese Grundsätze als selbstverständliche Prinzipien mitgedacht werden. Konkrete Aussagen werden dort jedoch wenig getroffen. Es sollen „Rahmenbedingungen für Partizipation“ geschaffen werden. Dabei wird zwar gesagt, in welchen Bereichen, aber nicht wie dies geschehen soll.

Mit der **Planung, Konzeption und Durchführung des Partizipationsprozesses** wurde das Wiener Büro PlanSinn (Büro für Planung und Kommunikation) beauftragt. Dies geschah von Seiten der planenden Verwaltung aufgrund fachlicher Kapazitätsgrenzen. Es gibt zwar ein Referat für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit in der MA 18 (die letztendlich der formale Auftraggeber für PlanSinn war), diese sei aber laut MITTRINGER nicht so trainiert auf Beteiligungsprozesse, von der Suche nach Veranstaltungsorten über plakative Einladungsgestaltung bis zur Moderation vor Ort. Das müsse von professionellen ModeratorInnen geleistet werden, die für alle Fälle gerüstet seien. Auch die Planungswerkstatt habe kein für diese Aufgabe adäquates Profil und zu wenig Personal. Von Seiten der Politik, die die Ausschreibung dieser Leistungen beschlossen hat, spielten der leichtere Zugang externer Büros zur Bevölkerung und die Unabhängigkeit solcher Büros eine Rolle. Als Grundlage des in der Ausschreibung geforderten Vorschlags für ein geeignetes Modell der Beteiligung wurde von PlanSinn die Form der Konsultation gewählt.

> *„Es war klar, wir haben begrenzte Ressourcen und wir wollen mit den begrenzten Ressourcen etwas machen, das den Beteiligten etwas bringt. Gleichzeitig war uns klar, dass wir diese Grenze zu Partizipation im Sinne von Mitwirkung oder Mitentscheidung klar ziehen wollen und klar sagen, es ist eine Konsultation. Aufgrund der Gesamteinschätzung - das beinhaltet die Ressourcen, die Situation des Bearbeitungsteams im Magistrat und deren Erwartungen, Möglichkeiten und Grenzen, sich einzulassen auf Dialog, das beinhaltet auch die aus unserer Sicht einigermaßen realistische Einschätzung, wie viel Handlungsspielraum die Politik eröffnen kann und will für Mitwirkung – bzw. aus all diesen Kontextbedingungen haben wir einen Vorschlag gemacht, der aus unserer Sicht eine realistische Chance für einen gegenseitigen Nutzen offen lässt.“ [Interview GERLICH]*

Was die **AkteurInnen** dieses Konsultationsprozesses betrifft, wurde neben der Verwaltung und Politik (wichtig ist hier auch die Bezirkspolitik) unterschieden zwischen der Zivilgesellschaft einerseits und der Fachwelt auf der anderen Seite oder anders gesagt jenen, die damit beruflich zu tun haben und jenen, die sich aus privatem Interesse, Engagement oder Betroffenheit einbringen. Mit WissenschaftlerInnen und PlanungsexpertInnen sowie Fachleuten aus der Praxis oder InteressensvertreterInnen wurde bereits in einer relativ frühen Phase der Erstellung des STEP 05 diskutiert, um einen Überblick und eine gewisse Orientierung zu bekommen über die Sicht auf die Entwicklung, die Trends sowie die Chancen und Gefahren für Wien. Der Dialog mit den BürgerInnen wurde etwa in der Mitte des Erstellungsprozesses angesetzt, damit schon erste Ergebnisse da sind, auf die die Menschen reagieren können, um sie nicht zu überfordern. Generell sei es laut GERLICH wichtig, nicht einfach alle einzuladen, die zu irgendeinem Thema eine Meinung haben könnten, sondern zu überlegen, welches Wissen und Interesse da sei, wie es produktiv werden könne für den STEP-Prozess und wie diejenigen, die etwas einbringen, auch davon profitieren können. [vgl. Interview GERLICH]

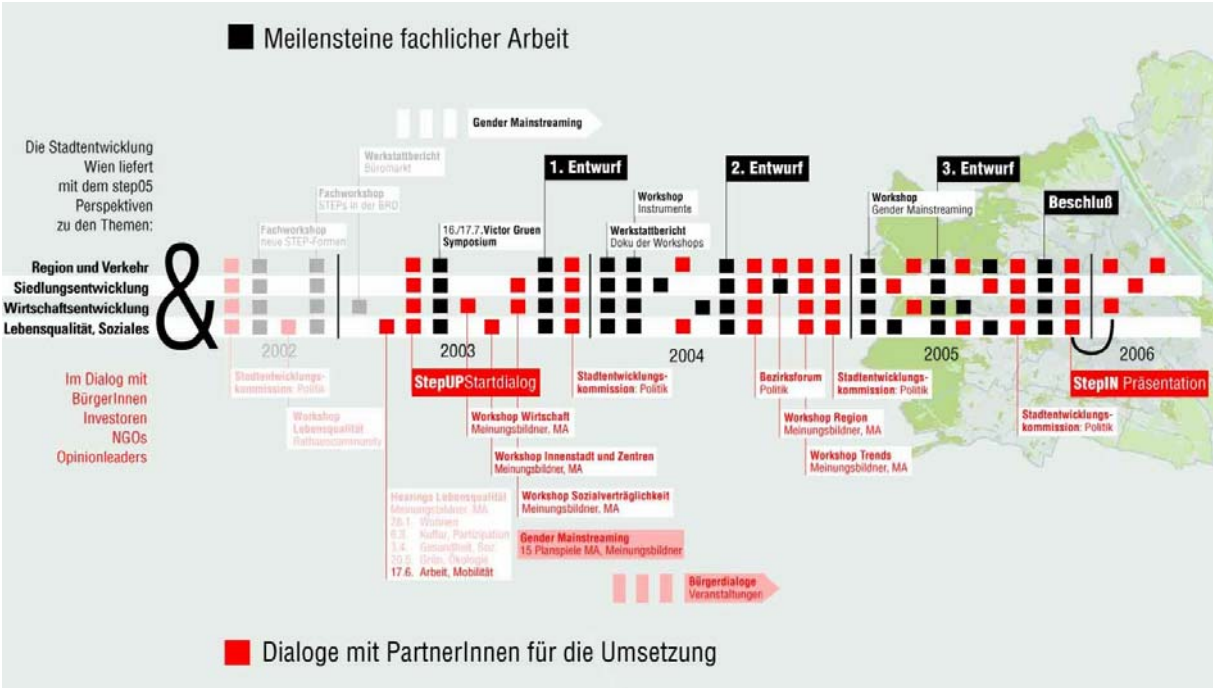
Die Beteiligung bzw. Konsultation der Öffentlichkeit fand über verschiedene **Formen und Verfahren** statt (siehe auch Abbildung 21 S. 78). So gab es:

- **ExpertInnen-Workshops** (über den ganzen Zeitraum des Erarbeitungsprozesses)
- **Arbeitskreise** zu bestimmten Themen (Wohnen, Kultur, Gesundheit, Grün, Arbeit (2003), Lebensqualität (2002))
- **themenbezogene Diskussionsveranstaltungen** 2004 (Round-Table-Gespräch Grün, Diskussionsveranstaltung Standort Wien, Fachleute)
- **Fachtagungen**, 2004 und 2005 (ExpertInnen)
- **Dialoge zur Stadtentwicklung** 2004 (allgemeine Öffentlichkeit, in den Bezirken)
- **Internetforum**: Online-Diskussionen unter forum.wien.at

Die Einladungen zu den öffentlichen Diskussionen seien laut GERLICH über die Lokale-Agenda-21-TrägerInnen, über lokale Medien (Bezirkszeitungen, Lokalbeilagen der großen Tageszeitungen sowie den Stadt-Sender puls.tv) und das Webservice bzw. die Printversion wien.at verbreitet worden.

Zusätzlich sei ein Verteiler der MA 18 von an Stadtplanungsthemen interessierten Personen (ca. 2000) angeschrieben worden. Mittel für bezahlte Inserate seien nicht verwendet worden. Bei den Fachworkshops habe vor allem die MA 18 die Informationen verbreitet. Das Büro PlanSinn habe vor allem Email-Fachverteiler im Bereich Wissenschaft, Planung und Magistrat beschickt.

Abbildung 21: Die Partitur zum STEP 05 im Dialog mit der Praxis



Quelle: [STADT WIEN 2006b]

Im Folgenden sollen exemplarisch für die Beteiligung von Fachleuten der Workshop „Partizipation“ und für den Dialog mit den BürgerInnen die Dialoge zur Stadtentwicklung herangezogen werden. Die Initiative zu den fachlichen Veranstaltungen ging dabei von der planenden Verwaltung aus, während die Zuständigkeit für die Veranstaltung mir den BürgerInnen und der lokalen Politik eher beim Büro PlanSinn lag.

Am 20.02.2004 fand der **Workshop „Partizipation“**[26] statt, zu dem ausgewählte Fachleute eingeladen waren. Eine zentrale Fragestellung des Workshops war, welche methodisch differenzierten Formen der Partizipation für die verschiedenen Planungsebenen anzuwenden seien. Ziel war es, Handlungsempfehlungen für Planungsmethoden der Zukunft zu entwickeln. Hierzu wurde die Studie „Partizipation an der Stadtentwicklung in Wien“[27] präsentiert und diskutiert, verschiedene Berichte aus der Praxis vorgestellt und schließlich in drei parallelen Arbeitskreisen dazu diskutiert, welche Modelle und Methoden der Bürgerbeteiligung sich in unterschiedlichen Kontexten eignen und welche Mindeststandards für diese Prozesse vorhanden sein sollen. So gab es einen Arbeitskreis zur Stadtteil- und Grätzelebene, einen zu städtischen Großgruppen und einen **Arbeitskreis, der sich gesamtstädtischen Programmen und Vorhaben widmete**, also genau jener Planungsebene, die auch im Mittelpunkt dieser Diplomarbeit steht.

[26] siehe http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/step/partizipation.htm

[27] Ein Thesenpapier dieser Studie ist unter http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/step/pdf/partizipation-thesenpapier-1-wzw.pdf zu finden.

Dieser Arbeitskreis kam zu folgenden Ergebnissen [ANTALOVSKY 2004: 2]:

> *„**Abstraktion & Zeiträume**: Gesamtstädtische Programme und Vorhaben haben zwei spezifische „Nachteile“: sie bewegen sich auf einer relativ abstrakten und komplexen Ebene (STEP, Strategieplan) und sie sind mit weiten Zeithorizonten (z.B. U-Bahnkonzept) verbunden, die dazu beitragen, dass sie relativ schwer vermittelbar sind und eine Betroffenheit der Bevölkerung (als Voraussetzung für partizipatives Engagement) nicht unmittelbar gegeben ist. Die strategische Ebene der Stadtplanung wird somit als nur bedingt geeignet für partizipative Verfahren eingeschätzt, gezielte Öffentlichkeitsarbeit spielt hier eine bedeutend größere und ausreichende Rolle.*
>
> ***Top down & bottom up**: Strategische und programmatische Leitbilder fallen primär in die politische Agenda und bedürfen daher auch eines klaren top down-Ansatzes. Im Sinne einer bottom up-Strategie ist dieser zu kombinieren mit Reflexionsprozessen mit einer qualifizierten Fachöffentlichkeit, den Interessenvertretungen und den repräsentativen politischen Organen auf Bezirksebene. Breite Bevölkerungsschichten sind dann erfolgreich integrierbar, wenn strategische und programmatische Aussagen auf konkrete Projekte und Entwicklungsvorhaben heruntergebrochen werden bzw. wenn entsprechend solide Ressourcen für Finanzierung und Personal zur Verfügung stehen.*
>
> ***Koordination & capacity building**: Die partizipative Behandlung von strategischen und programmatischen Vorhaben setzt in erster Linie eine verbesserte ressortübergreifende Koordination sowie eine systematische Analyse, Evaluierung und Dokumentation von Partizipationserfahrungen in der Stadt voraus. In diesem Sinn capacity building zu machen wäre eine wichtige Aufgabe der nächsten Zukunft.“*

Es wurde also in diesem Workshop im Prinzip genau über das Thema dieser Diplomarbeit diskutiert, was deutlich macht, dass es ein relevantes Thema ist und auch im Erstellungsprozess des STEP 05 eine Rolle spielte. Auch die Ergebnisse spiegeln das wider. Allerdings stellt sich die Frage, wie damit weitergearbeitet wurde. Denn nach Auskunft eines Teilnehmers (Prof. Jens Dangschat, TU Wien) wurden die Ergebnisse dieses Workshops zwar gesichert, aber die Art und Weise der Ergebnissicherung hätte transparenter erfolgen müssen. Außerdem habe es keine Auskünfte über die weitere Nutzung dieser Ergebnisse gegeben und diese sei auch bis heute nicht erfolgt.

Anders gelöst wurden diese Aspekte bei den **Dialogen zur Stadtentwicklung**, die zur Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen Wiens veranstaltet wurden. Sie fanden von November bis Dezember 2004 in Kooperation mit den TrägerInnen der Lokalen Agenda 21 statt. Grundlage für die Diskussionen war der 1. Entwurf des Stadtentwicklungsplanes 2005.

> *„Wir sahen es als Chance, die in den letzten Jahren immer stärker entwickelten Formen der regionalen oder lokalen Partizipation - vielleicht sagt man besser gemeinwesenorientierte Arbeit - zu verknüpfen mit dem Top-Down-Instrument der Stadtentwicklungsplanung und haben vorgeschlagen, dass es in einer Reihe von Veranstaltungen eine Begegnung von Bottom-Up und Top-Down geben könnte.“ [Interview GERLICH]*

Als Kern seien die Lokale-Agenda-21-Prozesse relevant, denn die beschäftigten sich mit Nachhaltigkeit in allen Aspekten, zwar eher in einer anderen (kleineren) Maßstabsebene, aber dort gäbe es engagierte Menschen, die sich um Dinge bemühen.

> *„Der Kontext war sozusagen die Stadt als räumliche Stadtentwicklung, dass dies sehr wohl relevant wird auch für ihr Engagement im Stadtteil und dass es daher gut zusammenpassen könnte, dass man genau die Menschen, die natürlich auch schon ein bisschen fitter sind im Umgang mit abstrakten Planungsvorstellungen, zusammenbringen könnte mit denjenigen, die diese fachliche Arbeit durchführen und da eben dieser gegenseitig Nutzen im Sinne von Vertrauensbildung in der einen Richtung und Erdung in der anderen Richtung gelingen kann.“ [Interview GERLICH]*

So wurden mit der Lokalen Agenda 21 neben einer Informations- und Auftaktveranstaltung **sechs Dialogveranstaltungen** zu jeweils einem Leitthema geplant, das, so GERLICH, den Interessen und der Befindlichkeit der engagierten Menschen im jeweiligen Agenda-Bezirk entspreche, gleichzeitig aber sicherstelle, dass es nicht nur um lokale Fragen gehe. Dies waren im Einzelnen die Themen:

- „Vielfältige Räume - Raum für Vielfalt“ am 04.11.2004;
- „Was braucht ein wachsender Bezirk?“ am 16.11.2004;
- „Auf die Zukunft bauen: Wo und Wie?“ am 22.11.2004;
- „Leben im Grenzbereich“ am 23.11.2004;
- „Lebendige Straßen - Einkaufen in Wien“ am 30.11.2004 und
- „Was macht Lebensqualität im dicht bebauten Stadtgebiet aus?“ am 02.12.2004.

Da auch die **Bezirkspolitik** eine entscheidende Interessenslage repräsentiert für die Autorität eines Stadtentwicklungsplans, habe es laut GERLICH auch drei Veranstaltungen gegeben, die für alle BezirksmandatarInnen offen gewesen seien. Dort wurde ihnen einerseits die Funktion des STEP verdeutlicht, dass dieses übergeordnete Instrument auch als Argumentationshilfe für einzelne Projekte dienen kann und andererseits ein Feedback bzw. eine Erdung der Inhalte des STEP zu ermöglichen. Im Rahmen der Dialoge zur Stadtentwicklung gab es eine Veranstaltung speziell für BezirkspolitikerInnen.

Bei der Konzeption dieser Dialoge sei laut GERLICH der aufsuchende Ansatz im Mittelpunkt gestanden, direkt in die Bezirke zu gehen, an Orte, die auch zu tun haben mit dem Thema, das jeweils diskutiert werden sollte. Hier habe auch die **Verzahnung mit anderen Planungsebenen** stattgefunden, insbesondere mit der Lokalen Agenda 21, da diese Gruppen in den einzelnen Bezirken bereits verankert sind und somit auch eine Multiplikatorfunktion inne haben. Nachdem der in den 1990er Jahre aufgekommene Ansatz der Bezirksentwicklungspläne an den Verwaltungsgrenzen überschreitenden Themen- und Problemstellungen gescheitert ist, verfolgt man nun in Zuge des STEP 05 den Weg der Festlegung Verwaltungsgrenzen übergreifender und themenspezifischer Zielgebiete. Für diese 13 im STEP 05 festgelegten Zielgebiete der Wiener Stadtentwicklung sollen handlungs- und entwicklungsorientierte Programme mit konkreten Maßnahmen bzw. Projekten erarbeitet und umgesetzt werden. Hierbei sollen Bezirke, relevante AkteurInnen betroffener Einrichtungen, VertreterInnen der Bevölkerung und der Wirtschaft einbezogen werden. [vgl. MA 18 WIEN 2005: 202f]

Es hat also acht Veranstaltungen mit insgesamt ca. 500 TeilnehmerInnen gegeben. Es waren verschiedene Gruppen der qualifizierten Öffentlichkeit vertreten wie (Bezirks-) PolitikerInnen, InvestorInnen, BürgerInneninitiativen, VertreterInnen der Wirtschaft, Jugendliche und ältere Menschen, allerdings waren in allen Veranstaltungen (mit einer Ausnahme) deutlich mehr Männer als Frauen und kaum MigrantInnen anwesend.

Die Diskussionen verliefen großteils sachlich jedoch auch kontrovers, in den meisten Fällen aber ergebnisorientiert. Es wurden ca. 200 Wünsche, Fragen und Anregungen für das STEP-Redaktionsteam gesammelt. Durch die Konzentration auf Schwerpunktthemen konnte mehr in die Tiefe gegangen werden. Über E-Mail und Internet-Forum sind dann in der Dialog-Phase noch rund 100 weitere Anregungen eingegangen. Dabei waren z.B. Verbindlichkeit, effektivere regionale Kooperation, Schutz der Grünräume, Nahversorgung, ÖV-Förderung häufig genannte Inputs.

Die Ergebnisse wurden dokumentiert und dem STEP-Team zur Bearbeitung vorgelegt. So wurde zu den zu Themengruppen zusammengefassten Aussagen Stellung genommen und dieses Papier gemeinsam mit Hinweisen, welche Anregungen im STEP 05 berücksichtigt wurden, welche nicht und warum, im Internet veröffentlicht.[28] Allerdings hat dies relativ viel Zeit in Anspruch genommen.

> *„Es war aber nicht ganz einfach, das auch in die Praxis zu bringen und hat viel zu lang gedauert, das muss man auch selbstkritisch sagen, denn so etwas muss einfach relativ schnell gehen." [Interview GERLICH]*

Bedankt habe man sich laut MITTRINGER bei den TeilnehmerInnen, die sich in die aufgelegten Namenslisten eingetragen hatten, mit einem fertigen Exemplar des STEP, um die Wertschätzung der Beiträge auszudrücken und zu zeigen, inwieweit die Beiträge eingeflossen sind in das Endprodukt STEP 05.

P9	Verwaltungsinterne Kommunikation	WIE

Der partizipative Ansatz, der auch innerhalb des Magistrats bei der Erstellung des STEP 05 verwirklicht werden sollte, sei, so MITTRINGER, tatsächlich gescheitert. Man habe nicht bedacht, dass beim letzten Stadtentwicklungsplan vor 10 Jahren noch ziemlich viele ältere ExpertInnen mit einem enormen Fachwissen im Magistrat tätig waren, die ganz einfach das Wissen aus 20, 30 Jahren in zwei bis drei Monaten heruntergeschrieben hätten. Diese Personen wären mittlerweile in die Pension gewechselt, es sei ein sehr viel jüngeres Team gefolgt, das diese Fachtiefe nicht haben könne. Andererseits sei die Verwaltung in den letzten 10 Jahren enorm beschleunigt worden. Zum Unterschied zur vorherigen STEP-Bearbeitung gebe es niemanden mehr ohne PC. Die Anweisungen, die sowohl über Telefon, Handy und E-Mailverkehr kämen, ließen es nicht zu, auch nur eine halbe Stunde lang an etwas konzentriert zu schreiben. Diese zwei Faktoren habe man unterschätzt und zu spät realisiert, dass diese Kapazität der hausinternen ExpertInnen nicht mehr genügend gegeben war, um so eine partnerschaftliche „Aufsatz-Aneinanderreihung" vorzunehmen, die dann zu diesem Konzept geführt hätte.

[28] siehe http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/step/dialoge.htm

An dieser Stelle sei noch anzumerken, dass sich das STEP-Team zwar wie auf S. 71 erwähnt magistratsweit zusammensetzt, aber die in diesem Team vertretenen Magistratsabteilungen inhaltlich vorwiegend dem Bereich Planen und Bauen zuzuordnen waren [vgl. MA 18 WIEN 2005: Impressum]. Anders gehandhabt wurde dies beispielsweise bei der Erstellung der Strategiepläne 2000 und 2004 als politische Strategie der Stadt Wien. Hier wurde dem Instrument entsprechend ressortübergreifend gearbeitet, also mit VertreterInnen unterschiedlichster Magistratsabteilungen und Magistratsdirektionsgruppen. [vgl. MA 18 WIEN 2000a: Impressum] und [vgl. MA 18 WIEN 2004: 189]

P10	Zukunft	WIE

Für die Zukunft ist von Seiten der planenden Verwaltung ein Evaluationsprozess des STEP 05 geplant, an dessen Konzeption gerade gearbeitet werde. Auch hierbei solle es, so MITTRINGER, Feedback von und Diskussion mit BürgerInnen sowie eine Art Städte-Peer-Review geben, wo vergleichbare Städte eingeladen werden, um aus ihrer Sicht eine Bewertung durchzuführen. Diese Perspektive, wie die Forschreibung funktioniere und wie man an ihr auch weiterhin mitwirken könne bzw. wie in diesem Rahmen Konsultation stattfinden werde, sei laut GERLICH sehr wichtig.

Darüber hinaus solle der STEP nach Aussage des Leiters der MA 18 Thomas Madreiter weiter in Diskussion bleiben. Hierzu sind auf der Homepage des STEP 05 verschiedene Veranstaltungen wie eine Podiumsdiskussion an der TU Wien oder ein Workshop „Städtebauliches Standortkonzept für Universitäten in Wien“ aufgelistet, allerdings ohne Systematik und Konzept. Diese Veranstaltungen sind weder als solche gekennzeichnet noch gibt es überall Hintergrundinformationen oder Ergebnisse dazu.

Was die Zukunft des STEP anbelangt, so herrsche laut MITTRINGER noch große Unklarheit, da sich die weltweiten Veränderungen ständig beschleunigen würden und man nicht wisse, inwieweit man sich noch auf so große Konzepte vorwagen könne. Vielleicht gehe die Entwicklung eher in Richtung perspektivische Leitlinien wie in München (siehe Kapitel 3.3.2). Aus heutiger Sicht würde seiner Meinung nach eventuell die Hot-Spot-Fokussierung noch ein bisschen stärker ausgebildet sein oder der STEP vielleicht sogar überhaupt so aufgebaut werden, dass man sich dem Fachlichen stärker über diese Teilräume nähere, aber auch dem Bürgerdialog. In Gebieten, die eine konkrete Interessenslage zusammenschmiede, komme man vielleicht eher konkret ins Gespräch. Auch der SPÖ-Politiker HORA schließt sich daran an. In den Zielgebieten, wo die Leitbilder entstünden, dort diskutiere man. Was die finanziellen Ressourcen für Öffentlichkeitsarbeit betreffe werde dieses Budget laut MITTRINGER eher aufgestockt als dass es schrumpfe. Es scheine doch so zu sein, dass die Politiker diesen Bereich unterstützten.

Wie Partizipation bei der Erstellung des nächsten STEP gestaltet sein solle, könne, so HORA, zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht gesagt werden. Da müsse man den Zeitgeist arbeiten lassen und erst in zehn Jahren schauen, was dann die idealste Kommunikationsform sei. Man solle aber auf jeden Fall die Diskussion wieder grundsätzlich von neuem beginnen.

P11	Chancen und Grenzen	WIE

Immer dann, wenn es um lange Zeiträume, sehr komplexe Themen und große Maßstäbe gehe, sei es so GERLICH eine **große Herausforderung**, Konsultation und, wenn man will, sogar Beteiligung zu organisieren, die einen beiderseitigen Nutzen bringe. Die Form der Konsultation, die für die Erarbeitung des STEP 05 gewählt wurde, sei ein Versuch bzw. auch ein Stückweit Experiment gewesen, besonders was die die Philosophie Top-Down und Bottom-Up betreffe, wo er auch ein Potential sehe, z.B. in der Fortschreibung oder überhaupt als Aushandlungsstrategie für städtische Entwicklung. Die **Bilanz** sei eher eine **Gemischte**. Man habe sich ganz gut gemeinsam zu einer Form verständigt, die man auch herzeigen könne, aber es sei auch kein uneingeschränkter Erfolg gewesen.

Obwohl man optimistisch in diesen Prozess hineingegangen sei, sei man an den Kontextbedingungen - Ressourcen, Bereitschaft, Handlungsräume zu eröffnen, Beteiligungskultur oder eben eingeschränkte Beteiligungskultur, letztlich auch die Komplexität des Inhalts, um den es geht - auch ein Stückweit gescheitert. Darüber hinaus gäbe es noch einige **zusätzliche Module**, die das Büro PlanSinn gerne gemacht hätte, die auch ressourcenseitig möglich gewesen wären, deren Chancen und Potenziale aber von Seiten der Auftraggeber nicht in dem Maße gesehen wurden: z.B. eine große Konferenz mit Studierenden raumwissenschaftlicher Fachrichtungen, die dort den STEP-Entwurf reflektieren (da sie entscheidende Multiplikatoren seien und genau in dem Zeitmaßstab, den der STEP abbilde, in der Praxis agieren würden) und die Kombination dieses Moduls mit Menschen aus osteuropäischen Nachbarländern (Studierende, NGOs etc.).

Ein Problem sei laut HORA gewesen, dass sich **nicht die breite Bevölkerungsmasse beteiligt** habe, was eigentlich die Absicht gewesen sei. Es hätten sich vor allem - auch selbst ernannte – Fachleute gemeldet. Denn bei solchen Prozessen, zu denen zwar alle eingeladen sind, bestünde die Gefahr, dass sich ein Personenkreis wegentwickle mit einem konkreten Problem bzw. Lobbyismus für eigene Gedanken betreibe. **Die Einladung einer schweigenden Masse müsse also auch immer wieder gelingen**. Da sei man mit Institutionen wie dem Grätzelmanagement und den Gebietsbetreuungen etwas besser gefahren, da die Gebietsbetreuungen versucht haben, vor Ort mit der Bevölkerung, mit einzelnen Leuten, Kontakt aufzunehmen und nicht nur mit jenen, die von selbst aktiv geworden sind.

Für GERLICH war hingegen klar, dass es eine **nicht repräsentative Konsultation** war, mit der man natürlich bestimmte Gruppen ausschließt. Es könne höchstens über eine geschickte und sehr gezielte Streuung der Projekte, über Repräsentation gelingen, auch Interessen z.B. von Bevölkerungsteilen mit Migrationshintergrund oder mit Benachteiligungen verschiedenster Art - die letztlich auch Barrieren seien für Konsultation auf so einer Ebene - einzublenden. Das sei aber beim STEP-Prozess nicht gelungen. Es wäre, so GERLICH, auch eine Überforderung gewesen und in dem Rahmen, der gegeben war vom Handlungsspielraum und von den Ressourcen her, nicht möglich.

> *„Es wäre aber schon eine spannende Aufgabe gewesen, ergänzend zu dem was wir umgesetzt haben, auch ein Stückweit aufsuchend oder in anderer Form etwas zu verbreitern es dadurch vielleicht auch nicht repräsentativ zu machen aber doch noch einmal ein Stückweit bunter zu machen, dieses Feedback auf die fachliche Arbeiten.“ [Interview GERLICH]*

HORA sieht in der abstrakten Ebene des Stadtentwicklungsplans die **Chance, dass der Dialog nicht so sehr in eine Richtung ausschlägt** und sich dadurch unlösbare Differenzen aufbauen. Es gebe viel mehr Interpretationsspielraum als bei einem konkreten Projekt.

MITTRINGER hätte sich bei den Veranstaltungen häufig **mehr Unterstützung der Politik,** auch der Bezirkspolitik gewünscht. Denn zu einer BürgerInnenveranstaltung oder Diskussion gehöre seiner Meinung nach natürlich auch der/die Politiker/in, um gleich aus erster Hand zu sagen zu können, was möglich ist und was nicht. Das könne und dürfe die Verwaltung dort nicht übernehmen.

Alles in allem zieht er aber eine sehr **positive Bilanz**. Der Dialog sei zwar manchmal mühsam, aber sehr fruchtbar und sinnvoll gewesen. Man habe **viel gelernt** und auch teilweise **Bestätigungen bekommen**, dass man richtig liege. Es sei aber auch ein Geben und Nehmen und der Lohn dafür, dass man sich ernsthaft mit einem Problem auseinander gesetzt habe. Er sei zwar mit „furchtbaren Ängsten" vor Beschimpfungen und professionellen Nörglern hinein gegangen, aber auf den Veranstaltungen sei es äußerst **diszipliniert und sachlich zugegangen**.

> *„Ich würde es sofort noch einmal machen, aber es gibt da natürlich auch immer Ängste von Seiten der Politik, wenn die Euphorie hoch schwappt und die Bürger sagen, so und dahin wird jetzt die Straße gebaut. Davor hat ein Politiker natürlich Angst, weil er Machtverlust, oder Entscheidungsverlust in Kauf nimmt oder fürchtet." [Interview MITTRINGER]*

> *„Die Dialoge waren also nicht nur ein Abklopfen der Bürgerinteressen oder eine Veranstaltung, um halt den guten Willen zu zeigen, sondern in dieser letzten Feedback-Runde [Anm.: Stellungnahme zu den Ergebnissen] ist tatsächlich noch einmal so was wie eine Meinungskonsolidierung, also ein Schärfen der bestehenden Vorschläge anhand der hereingekommenen Beiträge passiert." [Interview MITTRINGER]*

P12	Erfolgsfaktoren	WIE

Wolfgang GERLICH formuliert abschließend folgende **allgemeine Erfolgsfaktoren** für Partizipation im Rahmen eines Stadtentwicklungsplans:

- möglichst klare Definition von Zielen und Handlungsspielräumen sowie ein klares Commitment der Politik und der leitenden Personen in der Verwaltung;
- Konsultation als geeignete Stufe der Partizipation;
- frühe und durchgängige Klarstellung der Intensität der Einbindung – es ist Konsultation und nicht Beteiligung:
- ausreichend Zeit, Geld und Raum;
- methodische Kompetenz und Prozesskompetenz;
- unabhängige moderative, vermittelnde, intermediäre Instanz, die die möglichen Konfrontationen zu einem Dreieck werden lässt und damit Handlungsmöglichkeiten eröffnet, da die Verwaltung ansonsten schnell in einen Rollenkonflikt kommt;

- Risikostreuung bei Formen und Verfahren: Agieren in kleinen und differenzierten Formen und Methoden, viele kleine Veranstaltungen, evtl. auch eine Konsultation über elektronische Medien, da diese Prozesse meistens über mehrere Jahre gingen;
- Balance zwischen thematischer Fokussierung einerseits und einem Blick aufs große Ganze andererseits;
- Repräsentative Strukturen: dadurch werde eine qualitative Konsultation möglich;
- Geeignete Zeitpunkte der Konsultation: wenn es um die Einschätzung von Ausgangslagen und Trends ginge, eher zu Beginn und zwar mit der organisierten Fachöffentlichkeit, wenn es darum ginge, zu erden bzw. eine Kontrollschleife durch einen unverbrauchten Blick von außen einzubauen, dann in etwa zur Mitte oder wenn Entwürfe vorlägen mit zwar mit der allgemeinen Öffentlichkeit.

Auch für MITTRINGER ist eine **professionelle Moderation** wichtig, damit alle AkteurInnen etwas mitnehmen könnten aus dem Beteiligungsprozess sowie ein **ausreichendes Budget**, das von Seiten der Politik zur Verfügung gestellt wird. Außerdem hätten die Menschen, die zu den Diskussionsveranstaltungen kämen, auch ein Anliegen. Sie wollten gehört werden und das sei so MITTRINGER schon einmal eine gute Ausgangsbasis.

HORA ergänzt, dass man versuchen müsse, den **Dialog mit der Bevölkerung** von Seiten der Fachleute **noch weiter herunter zu brechen**. Außerdem solle **Beteiligung themenorientiert und gruppenspezifisch** - also getrennt für Fachleute und Bevölkerung – stattfinden. Wichtig sei auch, dass auf die BürgerInnen **kein Einfluss seitens der Politik** ausgeübt werde. Wenn ein Forum für die Bevölkerung geschaffen werde, solle man sich als PolitikerIn zurückhalten.

> *„Wenn so ein STEP dann da ist und man ihn wirklich eher produktorientiert und nicht so sehr prozessorientiert sieht, dann ist die Luft natürlich raus, ist die Erleichterung groß, es ist geschafft und die Motivation begrenzt und es kommen gleich die nächsten Sachen daher.“ [Interview GERLICH]*

Abschließend habe es, so GERLICH, ca. ein halbes Jahr nach Ende des Prozesses auch eine gemeinsame **Reflexion** auf der Ebene Prozessmanagement, Prozessgestaltung und Projektmanagement gegeben. Das Büro PlanSinn habe dort zu einem Vergleich zwischen dem Prozess Masterplan und dem Prozess STEP 05 angeregt, da es in beiden Prozessen involviert war (beim STEP intensiver). Es gebe große Unterschiede in Bezug auf die Gestaltung dieser beiden Prozesse, die ja auch von Seiten der Handelnden klar getrennt waren. Insofern sei PlanSinn gewissermaßen ein „missing-link“.

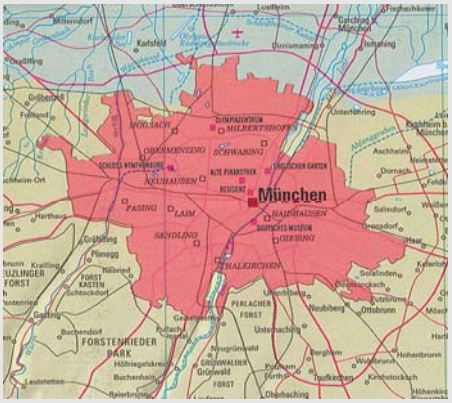
Es sei also laut GERLICH wichtig, dass das Bewusstsein darüber gestärkt werde, dass Stadtentwicklung ein Prozess sei und sich das auch in bestimmten Qualitäten wie Monitoring und in der Fortschreibung ausdrücke. Darüber hinaus sei ein ganz wichtiger Punkt, dass es eine **eigene Zuständigkeit für Projekt- und Prozessmanagement** gebe, einerseits um die inhaltlich Arbeitenden zu entlasten und andererseits um ein besseres Wissensmanagement zu methodischen Fragen der Prozessgestaltung und der Gestaltung von Konsultation und Beteiligung gewährleisten zu können. Das Wissen sei maximal an Personen gebunden und wenn es so sei, wie beim Masterplan und beim STEP, dass dies verschiede Personen sind, die nicht wirklich viel miteinander reden, dann erfänden sie alles jeweils neu und ganz anders und würden nicht von den Erfahrungen profitieren, die schon gemacht wurden.

3.3.2 PERSPEKTIVE MÜNCHEN

Tabelle 10: Kurzportrait der Stadt München

KURZPORTRAIT MÜNCHEN

Stadtgestalt und Fläche



Fläche: 310,43 km² [LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN STAT 2006: 6]

Bild-Quelle: [BIBLIOGRAPHISCHES INSTITUT & F.A. BROCKHAUS AG 2003: 57]

Bevölkerung

EinwohnerInnen: 1.288.307 (31.12 2005) [LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN STAT 2006: 6]

Anteil der ausländischen Bevölkerung: 23,3% (Stand: 12/2005) [LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN STAT 2006: 11]

Bevölkerungsdichte: 4.200 EW/km² (12/2005) [LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN STAT 2006: 6]

Bevölkerungsstruktur und Bevölkerungsentwicklung:

Quelle: [LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN STAT 2006: 11]

Alter	zusammen	
	männlich	weiblich
unter 6 Jahre		
2003	34 524	32 966
2004	34 598	32 990
2005	35 265	33 588
6 bis unter 15 Jahre		
2003	44 651	42 948
2004	45 029	43 107
2005	45 131	43 387
15 bis unter 45 Jahre		
2003	286 489	278 329
2004	286 437	279 764
2005	290 405	284 726
45 bis unter 65 Jahre		
2003	164 964	171 700
2004	163 353	169 959
2005	161 825	168 691
65 Jahre und älter		
2003	83 269	127 969
2004	87 023	130 925
2005	91 294	133 995
Insgesamt		
2003	613 900	653 913
2004	616 441	656 745
2005 [1]	623 920	664 387

Natürliche Bevölkerungsbewegung

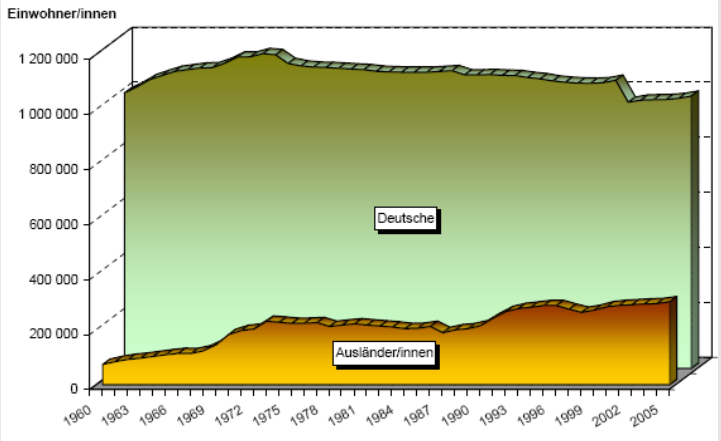
Jahr	Geburten		Sterbefälle		Geburtenüberschuss (+) bzw. -fehlbetrag (–)	
	insges.	dar. Ausl.	insges.	dar. Ausl.	insges.	dar. Ausl.
2003	12 773	2 479	11 462	817	+ 1 311	+ 1 662
2004	12 707	2 511	10 545	842	+ 2 162	+ 1 669
2005 [2]	13 196	2 142	10 464	823	+ 2 732	+ 1 319

Wanderungsbewegung (innerstädt. Umzüge 2003: 106 707; 2004: 112 112; 2005: 112 361)

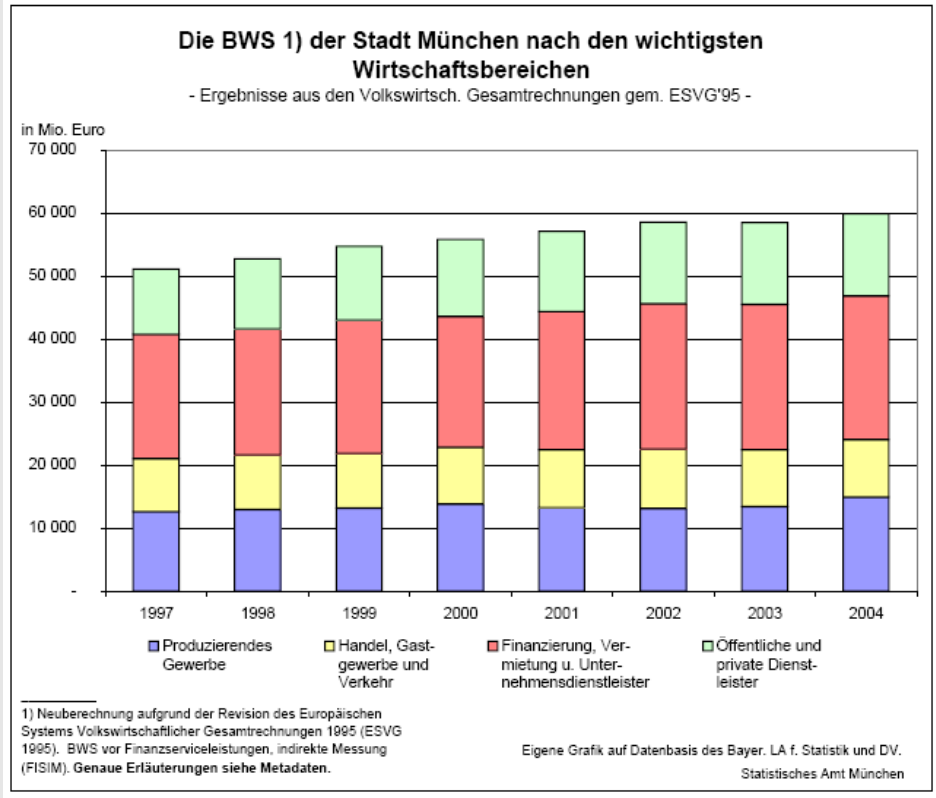
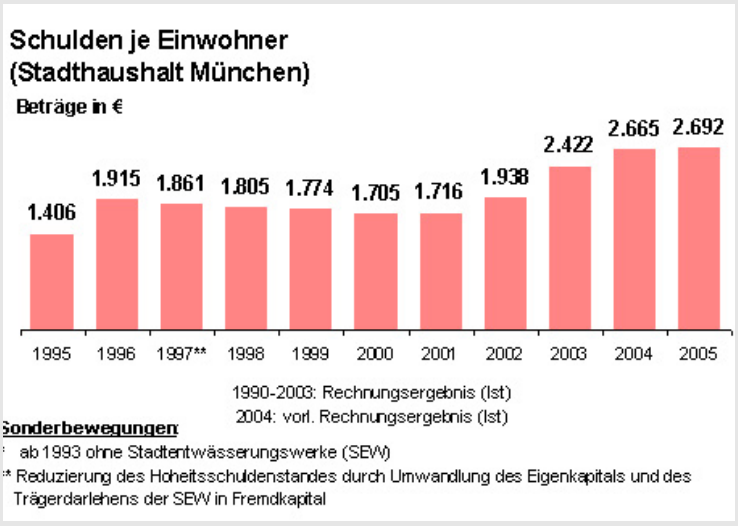
Jahr	Zuzüge über die Stadtgrenze		Wegzüge über die Stadtgrenze		Wanderungsgewinn (+) bzw. -verlust (–)	
	insges.	dar. Ausl.	insges.	dar. Ausl.	insges.	dar. Ausl.
2003	85 743	44 034	85 434	38 313	+ 309	+ 5 721
2004	92 819	47 414	82 387	41 432	+ 10 432	+ 5 982
2005 [3]	90 226	43 112	75 294	32 993	+ 14 932	+ 10 119

[1] Einschl. 1 männl. und 2 weiblichen deutschen sowie 1 weibl. ausländischen Einwohner/in ohne räumliche Zuordnung. – [2] Einschl. zwei ausländische Geburten sowie 24 deutsche und 12 ausländische Sterbefälle ohne räumliche Zuordnung. – [3] Einschl. 11 Wegzüge, die keinem Bezirk zugeordnet werden können.

11



Quelle: [LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN 2006b]

Verwaltungs-gliederung	Landeshauptstadt des Landes Bayern, 25 Stadtbezirke
Politische Verhältnisse	**Bürgermeister**: Christian Ude (SPD) **Regierende Parteien**: SPD, Grüne, Rosa Liste München **Sitzverteilung im Stadtrat** (80 Sitze): SPD (35), CSU (30), Bündnis90/Die Grünen (8), FDP (3), ÖDP (1), REP (1), RoLi (1), PDS (1) (seit 2002) [LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN 2002]
Wirtschaftliche Rahmen-bedingungen	**Wirtschaftliche Entwicklung**: [LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN 2006b]  **Arbeitslosenquote**: 8,3 % (nach EU-Berechnungsmethode, 12/2005) [LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN 2006b] **Kommunale Verschuldung**: 2.692€/EW (Stand 2005, Quelle: s.u.)  Quelle: [LANDES-HAUPTSTADT MÜNCHEN 2006e]

Quelle: eigene Darstellung

Interviewte ExpertInnen	Herbert Folda	Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Hauptabteilung Stadtentwicklung, Unterabteilung Bevölkerung und Wirtschaft, Gesamtkoordination Perspektive München
	Klaus Klassen	Leiter des PlanTreffs München (siehe S. 91)
	Claudia Tausend	SPD, Sprecherin im Planungsausschuss

S	**GRUNDLAGEN DER STADTENTWICKLUNGSPLANUNG**	**MUE**
S1	**Stadtentwicklungsplanung**	**MUE**

Von Seiten des PlanTreffs (siehe S4 S. 91) wurde 2005 anlässlich der Ausstellung „200 Jahre Baurecht in München“ ein Glossar zu wichtigen Begriffen aus der Welt der Planung für die Öffentlichkeit erarbeitet. Darin wird der Stadtentwicklungsplan als langfristiges Entwicklungskonzept einer Kommune beschrieben, das als informelles Steuerungselement Entwicklungsschwerpunkte und Leitlinien für die mittel- bis langfristige Entwicklung einer Stadt formuliert. In München - heißt es weiter – sei der Stadtentwicklungsplan kein „starrer Plan“, sondern ein flexibler Orientierungsrahmen, eine Konzeption. Die Leitlinien der so genannten „Perspektive München“ definieren Richtung und Ziel der Stadtentwicklung. [vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 2005a: 8] und [vgl. Interview KLASSEN]

S2	**Aufbau und Funktionsweise**	**MUE**

Die Münchner Stadtverwaltung gliedert sich in 11 Fachreferate und das Direktorium mit dem vom Volk gewählten Oberbürgermeister und den zwei vom Stadtrat gewählten Bürgermeistern. Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung (siehe Tabelle 11) wird von der Stadtbaurätin Christiane Thalgott geleitet. In diesem Referat ist die Hauptabteilung Stadtentwicklungsplanung als eine der vier Hauptabteilungen neben Stadtplanung, Sanierungs- und Wohnungsbau sowie der Lokalbaukommission angesiedelt. Dieser Hauptabteilung obliegt die Federführung der Perspektive München. [vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN 2006a] und [vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN 2006d]

Tabelle 11: Organisationsaufbau des Referats für Stadtplanung und Bauordnung

Stadtentwicklung	**Stadtplanung**	**Sanierung und Wohnungsbau**	**Lokalbaukommission**
Verwaltung und Recht, Regionales	Zentrale Dienste und Entwicklungsmaßnahmen	Wohnungsbauförderung	Zentrale Dienste
Bevölkerung und Wirtschaft	Bezirk Mitte	Wohnungsbauförderung, Technische Begutachtung, Projektbegleitung	Bezirk Mitte
			Bezirk Ost
Verkehrsplanung	Bezirk Ost	Stadtsanierung	Bezirk West
Räumliche Entwicklungsplanung, Flächennutzungsplanung	Bezirk West		Naturschutz
	Grünplanung		Denkmalschutz, Stadtgestalt

Quelle: eigene, verkürzte Darstellung nach [LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN 2006d]

Die Stadtentwicklungsplanung ist im Planungsreferat in München gemäß der in Abbildung 4 S. 13 dargestellten Organisationsformen in Form eines Amts (hier Hauptabteilung) integriert. Die Koordination bzw. Steuerung der verschiedenen Aufgabenbereiche der Perspektive München erfolgt innerhalb der Hauptabteilung Stadtentwicklungsplanung in der Abteilung Bevölkerung und Wirtschaft und dort im Arbeitsbereich Soziale Grundsatzfragen und Infrastruktur unter der Leitung von Herbert Folda.

S3	Planungskultur	MUE

Nachdem der Wiederaufbau Münchens nach dem Zweiten Weltkrieg bisher ohne erkennbares Gesamtkonzept verlaufen war, erkannte der damalige Oberbürgermeister Hans-Jochen Vogel die Notwendigkeit einer umfassenden Planung für die künftige Entwicklung der Stadt. So wurde **1963 der erste Stadtentwicklungsplan** verabschiedet, an dem sich alle kommunalen Aktivitäten zu orientieren hatten. Dieser umfassende Plan sollte in den 1960er Jahren die Voraussetzungen für weiteres Wachstum und den Wandel zur modernen Großstadt schaffen. Nach der Staffelbauordnung von 1904 bot er erstmals wieder ein städtebauliches Leitbild. Aufgrund zunehmender Kritik an den negativen Folgen der Modernisierung setzte er auf das Konzept einer „Integrierten Stadtentwicklungsplanung“ unter Beteiligung der BürgerInnen. Die Entwicklungsplanung wurde neu organisiert und so ging 1970 aus dem Planungsstab das Stadtentwicklungsreferat hervor. Als eigenständiges Ressort hatte es die Intensivierung der Stadtforschung, die Koordinierung der städtischen Planungsaktivitäten sowie die Demokratisierung der Planung und stärkere Beteiligung der BürgerInnen am Planungsprozess zur Aufgabe. Hinter diesem stark vom Zeitgeist bestimmten Konzept stand die Überzeugung, mit wissenschaftlich begründeten Methoden die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung steuern zu können, was sich in der Praxis jedoch als zu hoch gesteckter Anspruch erwies. Mit der 1972 einsetzenden Wirtschaftskrise war es nicht mehr aufrecht zu halten und so wurde das Stadtentwicklungsreferat als eigenständiges Ressort 1979 wieder aufgelöst. Seine Aufgaben sind heute dem Planungsreferat zugeordnet. [vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN 2006c]

Um die Auswirkungen des überhitzten Wachstums der Vergangenheit zu korrigieren und andererseits wieder Wirtschaftswachstum zu fördern und Arbeitsplätze zu sichern, wurde **1975 ein neuer Stadtentwicklungsplan** verabschiedet. Darin wurde im Unterschied zum Stadtentwicklungsplan von 1963 weniger ein städtebauliches als vielmehr ein gesellschaftspolitisches Leitbild formuliert, mit dem Ziel eine Stadt im Gleichgewicht, mit gleichen Chancen für alle BürgerInnen zu erreichen und die Lebensqualität in der Stadt zu verbessern. Räumliches Leitbild war ein polyzentrisches Siedlungskonzept, das in seiner Grundidee bis heute erhalten ist. [vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN 2006c] und [vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 2005a: 4]

Die darauf folgende Zeit bis in die Anfänge der 1980er Jahre ist durch wirtschaftliche Rezession, rückläufige Bevölkerungsprognosen, steigende Arbeitslosigkeit und neue Wohnungsnot gekennzeichnet. Unter diesen Rahmenbedingungen wurde der **Stadtentwicklungsplan von 1983** beschlossen. Darin wurde auf diese Situation vor allem mit einem Wohnraumbeschaffungs- und Gewerbeflächenprogramm und der Fortführung der Stadterneuerung reagiert. Der Ausbau des Öffentlichen Personennahverkehrs und der sozialen Infrastruktur waren weitere Schwerpunkte. [vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 2005a: 4f]

In den 1990er Jahren wurden dann neue Wege in der Stadtentwicklungsplanung eingeschlagen und **1998** unter dem Titel **„Perspektive München“** statt der Neufassung des Stadtentwicklungsplans ein flexibler Rahmen von Leitlinien für die künftige Stadtentwicklung beschlossen. Die Notwendigkeit dazu ergab sich aus den veränderten Herausforderungen wie der Europäische Einigung, der Öffnung des Ostens und der Globalisierung von Produktion und Märkten, die verstärkte Anstrengungen verlangten, um die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts München zu sichern und auszubauen.

Hierzu waren auch andere Strategien der Stadtentwicklungsplanung nötig. Für die Siedlungsentwicklung wurde das Leitmotiv „kompakt - urban – grün“ eingeführt. Diese neue Stadtentwicklungskonzeption ist stärker als frühere Stadtentwicklungspläne umsetzungs- und handlungsorientiert, wodurch die Möglichkeit besteht, auch auf derzeit noch nicht vorhersehbare Entwicklungen zu reagieren. Wie unvorhersehbar sich Rahmenbedingungen verändern können, hat sich bereits während des damaligen Prozesses der Perspektive München gezeigt. Zu Beginn der Arbeit ging man noch von relativ gesicherten Entwicklungstrends aus, die ein verstärktes Wachstum an EinwohnerInnen und Arbeitsplätzen prognostizierten. Nach und nach mussten diese Prognosen jedoch relativiert werden, denn die Bevölkerungsentwicklung in München stagnierte und die Zahl der Arbeitsplätze war erstmals wieder zurückgegangen. Vor diesem Hintergrund wurde Stadtentwicklungsplanung nicht länger als hoheitliche Planung verstanden, deren Ziel es ist, die weitere Entwicklung der Stadt möglichst detailliert vorzugeben, sondern vielmehr als flexibler Orientierungsrahmen. [vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN 2006c] und [vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 1999: 2f]

> *„Mit der Perspektive München ist Planung zum Prozeß geworden. Dies spiegelt sich auch in einer neuen Planungskultur. Ziel dieser Planungskultur ist es, gesellschaftliche Prozesse zu initiieren und die Konsens- und Kompromißbildung der beteiligten gesellschaftlichen Akteure zu begleiten.“ [LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 1999: 4]*

Grundlage für die Erarbeitung der Perspektive München war ein breit angelegter Dialog mit BürgerInnen, Wirtschaft, Politik, Verwaltung und anderen AkteurInnen der Stadtentwicklungsplanung. Anfang 1998 wurden dann die sieben Leitlinien der Perspektive München vom Stadtrat verabschiedet. Konkretisiert, überprüft und verbessert werden sollten diese Strategien dann in verschiedenen Leitprojekten. Seither hat es zwei Fortschreibungen der Perspektive München 2001 und 2005 gegeben, durch die neue Leitlinien und neue Leitprojekte hinzugekommen sind. [vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 1999: 4] und [vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 2005a: 5]

S4	**Beteiligungskultur**	**MUE**

> *„München hat eine ganz lange Tradition in partizipativer, integrierter Stadtentwicklungsplanung.“ [Interview FOLDA]*

Als Ende der 1960er Jahre die nachteiligen Folgen der forcierten Modernisierung wie steigende Bodenpreise, die Verdrängung der Wohnbevölkerung aus der Innenstadt, der Verlust charakteristischer Elemente des Stadtbildes zunehmend erkennbar wurden, begannen sich erstmals BürgerInnen zu wehren und Druck auf Entscheidungen der Stadtplanung auszuüben. Der Widerstand entzündete sich 1966 an dem Vorhaben, den Altstadtring unter dem Prinz-Carl-Palais in einen Tunnel zu verlegen.

Zentrum des Widerstands war das „Münchner Bauforum“, das den Tunnel aber nicht verhindern konnte. 1968 nahm der damalige Oberbürgermeister Hans-Jochen Vogel jedoch die Initiative des Bauforums auf und gründete das bis heute existierende **Münchner Forum – Diskussionsforum für Entwicklungsfragen.** Dort können BürgerInnen Stadtplanung und -entwicklung kritisch begleiten.

Finanziert wird diese ehrenamtlich geführte Diskussionsplattform weitgehend von der Stadt München. Sie agiert aber unabhängig, informiert die BürgerInnen im Vorfeld und regt sie zur Mitarbeit an. Auch Gesprächspartner aus der Verwaltung werden in die Diskussionen einbezogen.

Das Münchner Forum war auch an der Öffentlichkeitsarbeit zur Perspektive München 1995-1998 aktiv beteiligt, bei der Fortsetzung allerdings eher weniger. Aktiv ist es aber nach Aussagen von Klaus KLASSEN noch immer, z.B. im Bereich der Hochhausdiskussion. Darüber hinaus gebe es eine Art lose Zusammenarbeit mit dem PlanTreff (siehe weiter unten). [vgl. MÜNCHNER FORUM 2006], [vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN 2006c] und [vgl. Interview KLASSEN]

Die BürgerInnen traten also zunehmend auf den Plan und wurden nicht zuletzt durch Institutionen wie das Münchner Forum wichtige AkteurInnen in der Münchner Stadtentwicklungsplanung. Dies spiegelt sich auch in den Erarbeitungsprozessen der Stadtentwicklungspläne wider. Bereits beim ersten Stadtentwicklungsplan 1963 spielte die Beteiligung der BürgerInnen eine Rolle. Auch im Rahmen des 1975er Stadtentwicklungsplans und in weiterer Folge sei, so FOLDA, diesbezüglich sehr viel passiert.

Unter der seit 1992 in München amtsführenden Stadtbaurätin Christine Thalgott wurde partizipative Planung dann weiter verstärkt etabliert. So ist „Mitdenken – mitreden – mitplanen“ seither ein Motto der Münchner Stadtentwicklungsplanung, was auch im Erarbeitungsprozess zur Perspektive München mit den dort geführten Dialogen mit verschiedenen AkteurInnen der Stadtentwicklungsplanung deutlich wurde (siehe P5 S. 97-99).

Zuständig für die Öffentlichkeitsarbeit im Bereich Stadtentwicklungsplanung ist seither der **PlanTreff**, der im Mai 1995 anlässlich der Erarbeitung der Perspektive München als zentrale Informations- und permanente Anlaufstelle des Referats für Stadtentwicklung und Bauordnung eingerichtet wurde. Er dient als Informations- und Diskussionsforum für alle Aspekte der Stadtentwicklungsplanung. Er bietet Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch, Informationsmaterialien und ist Ort für Ausstellungen und Veranstaltungen im Bereich der Stadtentwicklungsplanung. [vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 1999: 67]

Neben dieser institutionalisierten Form der Beteiligung und der im Baugesetzbuch vorgeschriebenen zweistufigen Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung gibt es auch verschiedene anderen Aktivitäten wie die Projekte und Initiativen der Lokalen Agenda 21, die in München durch ein Agenda-21-Büro, angesiedelt im Referat für Gesundheit und Umwelt, unterstützt werden. Auch im Bereich der Sanierung werden aufsuchende Beteiligungsansätze verfolgt. Hier sind vor allem BürgerInnenmitwirkung und -aktivierung in den Gebieten des Bund-Länder-Programmes „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt-“ zu nennen. [vgl. Interview FOLDA und TAUSEND]

Seit dem Jahr 2000 ergänzen darüber hinaus BürgerInnenbefragungen die Datengrundlagen der Stadtentwicklungsplanung. Die BürgerInnen werden dabei zu ihren Einschätzungen verschiedener Felder der Stadtentwicklung, der kommunalen Daseinsvorsorge und der Verwaltungsarbeit sowie zu ihrer Lebenssituation befragt [vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 2005b: 5f].

Eine generelle Einschätzung zur Beteiligungskultur stammt von der Stadträtin Claudia TAUSEND. Sie ist der Meinung, dass die Stadt München aufgrund der geringen Flächenreserven immer mehr gezwungen war, die verschiedenen Interessen der einzelnen AkteurInnen sehr intensiv vorzeitig abzuwägen. Dies sei möglicherweise ein Grund, warum München in Sachen Partizipation weiter gewesen ist als andere Städte mit ausreichend Flächenreserven. „Man musste einfach." Darüber hinaus stellt sie fest, dass, besonders in der Bebauungsplanung, zunehmend auf Workshopverfahren gesetzt werde, also offene Verfahren, die mehr an Kreativität zuließen und weniger durch feste Vorgaben reglementiert seien. Die großen Methoden wie Bürgergutachten oder Open-Space würden heutzutage fast nicht mehr eingefordert. [vgl. Interview TAUSEND]

Generell sind Politik und Stadtentwicklung bis heute durch den so genannten „**Münchner Konsens"** geprägt. Es ging dabei ursprünglich um eine Art „Münchner Weg" des Wiederaufbaus, das vertraute Bild der Innenstadt wieder herzustellen [vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN 2006c]. Auch von den drei interviewten ExpertInnen wird eine sehr konsensorientiere Politik in den wichtigsten Zielaussagen bestätigt.

S5	Instrumentarium	MUE

Die Perspektive München ist ein erstmals 1998 von Stadtrat beschlossenes strategisches, handlungsorientiertes Stadtentwicklungskonzept, das die Stadtentwicklungspläne von 1963, 1975 und 1983 fortschreibt. Sie ist damit zentrales Instrument der Münchner Stadtentwicklungsplanung und stellt entsprechend ihrem integrierten und langfristigen Ansatz die Gesamtstadt und die Stadtregion in den Mittelpunkt ihrer Leitlinien und Strategien. [vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 2005a: 8]

Die Perspektive München wird als ein offener Arbeits- und Diskussionsprozess verstanden, der sich aus **verschiedenen Bausteinen** zusammensetzt:

- den Herausforderungen und Themenschwerpunkten,
- den Leitlinien, die Ziele für einzelne Themenbereiche formulieren,
- den Leitprojekten, mit denen die Leitlinien beispielhaft umgesetzt werden,
- den Umsetzungsstrategien,
- dem Bericht zur Stadtentwicklung, der aktuelle Trends, Leitlinien und Leitprojekte der Stadtentwicklung darstellt,
- der Evaluierung der Leitlinien sowie
- einer aktiven Öffentlichkeitsarbeit und der Beteiligung verschiedener AkteurInnen, das heißt Bezirksausschüsse, Unternehmen, Verbände, Vereine usw.

[vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 2006]

Aufbauend auf der Analyse und Bewertung von Entwicklungstrends und Veränderungen werden für die wesentlichen strategischen Themenfelder Leitlinien erarbeitet und vom Stadtrat beschlossen. Sie beschreiben Richtung und Bandbreite bzw. einen „Korridor“ gewünschter Entwicklungen. Im Rahmen von Leitprojekten oder teilräumlichen bzw. sektoralen Konzepten und Handlungsprogrammen werden die Leitlinien konkretisiert und Aussagen zur Umsetzung getroffen. In diesen strategisch bedeutsamen Handlungsfeldern werden die finanziellen, räumlichen und personellen Ressourcen der Stadt gebündelt.

Um den privaten und öffentlichen AkteurInnen einen verlässlichen Rahmen für ihre Entscheidungen und Investitionen zu geben, sollen die Leitlinien der Stadtentwicklungsplanung – zu Beginn 1998 waren es acht mittlerweile sind es 13 - über einen längeren Zeitraum stabil sein. Sie werden unter der Koordinierung des Planungsreferates unter Federführung der jeweils fachlich zuständigen Referate in ressortübergreifenden Arbeitsgruppen erarbeitet, ressortübergreifend abgestimmt und öffentlich zur Diskussion gestellt. Die Leitlinien werden immer wieder ergänzt bzw. erneuert durch Fortschreibungen und Stadtratsaufträge. [vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 2005a: 8f] und [vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 2006]

S5a	Ziele / Zweck des Stadtentwicklungskonzepts	MUE

Ziel bzw. Zweck der Perspektive München ist es, einen langfristigen und flexiblen Orientierungsrahmen zu geben, sowohl für die Stadtverwaltung und die AkteurInnen der Stadtentwicklung als auch für die betroffenen BürgerInnen und Investoren, um einerseits aufzuzeigen, in welche Richtung sich verschiedene Themenfelder entwickeln sollen und andererseits potentielle Entwicklungsmöglichkeiten und -spielräume abzustecken. Dadurch sollen Planungs- und Investitionssicherheit sowie eine klare Ausrichtung für die Fachpolitik gegeben werden. Aus diesem Grund sind die Leitlinien auch nicht zu detailliert abgefasst. Außerdem hat jede Leitlinie einen Verfahrensablauf, der über mehrere Jahre gehen kann, bevor sie endgültig beschlossen ist. [vgl. Interview FOLDA]

> *„Die Perspektive München ist nicht so ein schönes Regelwerk, das niemand liest, sondern sie ist schon eine ernstzunehmende Arbeitsgrundlage für den Stadtrat und die Verwaltung.“ [Interview TAUSEND]*

Darüber hinaus haben die Stadtentwicklungsplanung und die Leitlinien der Perspektive München auch die Aufgabe, die strategische Ebene des gesamtstädtischen Zielesystems zu definieren, das durch das neue kommunale Rechungswesen und das neue Steuerungsmodell immer wichtiger geworden ist. Dieses Zielesystem wird umschlossen und begrenzt durch Gesetze, Rechtssätze, Normen, Programmsätze und Leitbilder. Die Perspektive München bildet mit ihren langfristigen Leitlinien einen wesentlichen Teil dieser Ebene. Die darunter liegenden Zielebenen orientieren sich an den langfristigen Leitlinien. Die einzelnen Referate sollen daraus ihre jährlichen Ziele entwickeln – soweit thematisch einschlägige Leitlinien vorliegen. Sie können auch zusätzliche eigene Ziele formulieren, soweit diese nicht im Widerspruch zur Perspektive München stehen. Eine wichtige Aufgabe sei neben diesen zwei Bereichen aber laut FOLDA auch eine Ausgleichsfunktion der Stadtentwicklungsplanung bei der Durchsetzung von verschiedenen Partikularinteressen („Management von Interdependenzen“). [vgl. Interview FOLDA] und [LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 2005a: 10]

S5b	Programmatik	MUE

In Bezug auf die Programmatik hinter der Stadtentwicklungsplanung gab es in München in den 1990er Jahren Diskussionen über die Angemessenheit von Stadtentwicklungsplänen, die für einen festen Zeitraum gelten und eher ein statisches Verständnis von Planung repräsentieren angesichts starker Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft.

Vor diesem Hintergrund sei, so FOLDA, die Entscheidung zu einem eher prozessualen Verständnis von Stadtentwicklung mit einer kontinuierlichen Fortschreibung der wichtigsten Leitlinien und deren Evaluation gefallen. So wurde aus dem Stadtentwicklungsplan ein Stadtentwicklungskonzept, für das der Begriff „Perspektive“ eingeführt wurde, um einen Ausblick zu geben, was unter den Veränderungen verstanden wird. Aber auch andere Neuerungen gingen mit diesem neuen Verständnis einher:

> *„Die Stadtentwicklungsplanung oder die Stadtentwicklungskonzeption ist sehr viel strategischer, anwendungsorientierter, umsetzungsorientierter, aber auch sehr viel partizipativer geworden.“ [Interview FOLDA]*

S5c	Verknüpfung mit anderen informellen Instrumenten	MUE

Die Verknüpfung mit anderen informellen Instrumenten geschieht zum einen über das bereits bei S5a S. 93 genannte städtische **Zielesystem**. Nach FOLDA sei man bestrebt, alle parallelen Zielesysteme, die auf einer strategischen, querschnittsorientierten Ebene agieren (z.B. auch die Nachhaltigkeitsziele) in die Perspektive München zu integrieren, um ein verbindliches, strategisches Zielesystem für die Stadt zu haben.

Darüber hinaus ist das **Projekt „München 2030 – Visionen und Strategien für Stadt und Region“** als Beitrag Münchens zum Wettstreit Deutscher Städte um Ideen und Zukunftsvisionen zur „Stadt 2030“ zu erwähnen. Thematisch stand hierbei das Spannungsfeld Autonomie und Integration der BewohnerInnen der Stadt im Vordergrund. Wesentliches Element des Verfahrens war die Beteiligung von BürgerInnen in den Stadtteilen Aubing, Hadern und Maxvorstadt. Dort wurden Quartiersforen durchgeführt, in denen jeweils exemplarisch Visionen und Strategien für die Zukunft erörtert wurden. Es habe so FOLDA eine gewisse, allerdings nicht systematische Verzahnung dieses Projekts mit der Perspektive München gegeben, so dass einige in dem Projekt getroffene Aussagen in die weiteren Arbeiten der Perspektive mit aufgenommen wurden. Es seien aber unterschiedliche Zielsetzungen gewesen, da die Aufgabe von „München 2030“ nicht darin bestand, Zielsetzungen für die gesamte Entwicklung der Stadt zu liefern. Der 2030-Prozess gehe jetzt weiter und die dort aufgeworfenen Fragestellungen würden weiter behandelt. So sei für 2007 eine Veranstaltungsreihe zu Zukunftsthemen der Stadtentwicklung unter dem Dach der Perspektive München geplant und es werde an einem Szenario zur Stadtentwicklung gearbeitet, in dem Trends, Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten der Stadtentwicklung behandelt werden sollen. [vgl. IMU 2006] und [vgl. Interview FOLDA]

S5d	Schnittstelle zu formal definierter Planung	MUE

Die Schnittstelle zur formal definierten Planung sei laut FOLDA über die Ziele der verbindlichen Bauleitplanung gegeben, die aus dem Stadtentwicklungskonzept und vor allem aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden.

S5e	Evaluation und Fortschreibung	MUE

1998 wurden die ersten Leitlinien beschlossen und 2007 wird es den ersten **Evaluierungsbericht** („Perspektive München – Bilanz“) geben, in dem die gesamten älteren Leitlinien auf den Prüfstand gestellt werden. Da die Leitlinien Auskunft geben über die Wirkung/den Outcome von Prozessen, können sie nicht alle zwei Jahre evaluiert werden. Die Wirkungen können nur über einen längeren Zeitraum gemessen werden. Für die Erstellung dieser Evaluation ist bereits im letzten Jahr ein Werkvertrag vergeben worden. Auf der Grundlage dieses Evaluationsberichts sollen dem Stadtrat Empfehlungen ausgesprochen werden, wie die Inhalte und die Struktur der Leitlinien weiterentwickelt werden sollen. [vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 2005a: 10] und [vgl. Interview FOLDA]

Bis jetzt gab es zwei **Fortschreibungen** (Berichte zur Stadtentwicklung) für den gesamten Bereich der Perspektive München. In Zukunft sollen jedoch laut FOLDA lediglich einzelne Bausteine fortgeschrieben werden, da es sehr schwierig sei, die Perspektive jedes Mal in ihrer Gesamtheit fortzuschreiben, weil sie aus unterschiedlichen Bereichen bestehe (allgemeine Rahmenbedingungen, Leitlinien, Leitprojekte, Umsetzung, Öffentlichkeitsarbeit) und somit sehr komplex sei. Um das Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen solle die Perspektive künftig analytisch in einzelne Bausteine zerlegt werden und immer wenn ein Baustein fertig sei, komme er in den Stadtrat. Somit werde es verschiedene Veröffentlichungsreihen geben: „Perspektive München – Analysen“, „Perspektive München – Leitlinien und Leitprojekte“, „Perspektive München – Aktuell“ (um auch zu aktuellen Entwicklungen Stellung nehmen zu können) sowie „Perspektive München – Bilanz“ (Evaluierungsbericht, s.o.). Allerdings werde in bestimmten Abständen wieder eine Gesamtschau veröffentlicht, damit man wisse, „was Stand der Dinge sei“ und der integrative Charakter der Perspektive München gewahrt bleibe. Schließlich werde es auch notwendig sein, den Leitbildrahmen, die Vision der Perspektive wieder zur Diskussion zu stellen, aber dies müsse nicht alle fünf Jahre geschehen. [vgl. Interview FOLDA]

P	PARTIZIPATION IM RAHMEN DES STADTENTWICKLUNGSKONZEPTS	MUE
P1	Partizipation	MUE

Die drei ExpertInnen betonen jeweils einzelne Aspekte des Begriffs Partizipation unterschiedlich. Herbert FOLDA versteht unter Partizipation eine breite Teilhabe der AkteurInnen der Stadtentwicklung, sowohl im Prozess als auch an den Inhalten, eine konkrete Mitwirkung an den Zielen der Stadtentwicklung. Claudia TAUSEND knüpft daran an. Für sie bedeutet Partizipation aktive Prozesse und echte Interaktion. Einig sind sich FOLDA und TAUSEND darin, dass man Partizipation bei den verschiedenen Ebenen der Stadtentwicklungsplanung unterschiedlich diskutieren müsse (gesamtstädtische oder teilräumliche Ebene sowie strategische Zielebene oder ausführende Projektebene).

Für TAUSEND findet echte Partizipation umso eher (erfolgreich) statt, je kleiner das Vorhaben ist. Klaus KLASSEN ist der Meinung, dass Partizipation generell sehr weit gefasst werden müsse. Meistens sei Partizipation ein Versuch, die Öffentlichkeit zu informieren, zur Diskussion anzuregen, entweder über allgemeine Planungsprobleme oder über konkrete Projekte. Im Idealfall gäbe es noch eine Art von Teilhabe, so dass die BürgerInnen oder die AkteurInnen an Plänen mitarbeiten und Stellungnahmen machen können, die von der Planungsverwaltung, berücksichtigt und in Planungspolitik umgesetzt werden. Allerdings müsse man aufpassen, ob das auch immer ehrlich sei und nicht pro forma geschehe oder BürgerInnen für politische Zwecke instrumentalisiert würden.

Prinzipiell, so FOLDA, habe die Verwaltung von Seiten des Stadtrates den Auftrag, eine sehr weit gehende, umfassende Öffentlichkeitsarbeit durchzuführen, bevor strategische Ziele im Stadtrat verabschiedet werden.

P2	„Neuer Trend“?	MUE

KLASSEN und FOLDA sehen Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung insofern nicht als „neuen Trend“ an, weil sie schon seit den 1970er Jahren ein Thema sei und auch praktiziert werde. Gewisse Aspekte seien aber schon neu. So stellt FOLDA eine leichte Verlagerung der Beteiligungsebene von gesellschaftspolitisch orientierten kontroversen Diskussionen im Zuge der 1968er-Bewegung hin zur Konzentration auf das unmittelbare Umfeld und die dortige Betroffenheit von Planungen fest. Es sei also eine stärker sektorale, kurzfristige Partizipation, aus der kein dauerhaftes politisches Engagement entstehe, wie dies in den frühen 1970er Jahren bisweilen der Fall gewesen sei. Claudia TAUSEND schließt dort an. Man habe in München auch schon mehr Hoffnungen auf Beteiligung gesetzt, besonders in den 1980er Jahren. München sei schon mal sozialer, ökologischer, alternativer und überhaupt progressiver gewesen. Mittlerweile sei das eher ein bisschen im Abnahmen begriffen. Besonders durch den wirtschaftlichen Druck seitens der Investoren seien partizipative Elemente eher in den Hintergrund gedrängt worden. Für KLASSEN sei der Trend aber insofern neu, als dass es eine neue Bewusstmachung dieses „alten“ Instrumentes gebe. Es sei ein zunehmender Vertrauensverlust der BürgerInnen in die Politik im Allgemeinen festzustellen und Partizipation sei sicherlich ein wichtiges Instrument, um dieses mangelnde Vertrauen wieder aufzubauen.

P3	Besonderheiten	MUE

Die Besonderheiten von Partizipation auf dieser Planungsebene liegen – und da sind sich die drei interviewten ExpertInnen zunächst einmal einig – darin, dass die Beteiligten kein konkretes räumliches Projekt vor Augen hätten, das in der Vorstellungskraft der betroffenen BürgerInnen fassbar sei, sondern man über zum Teil sehr abstrakte Zielvorstellungen diskutieren müsse– was auch gleichzeitig eine besondere Schwierigkeit bzw. Herausforderung darstelle. TAUSEND glaubt dementsprechend, dass ein Bürger, der nicht Fachfrau oder Fachmann sei, leichter mit konkreteren Fragen umgehen könne.

> *„Also ich hätte als Bürgerin zum Beispiel weniger Interesse, einen Leitlinienprozess mitzugestalten, es sei denn ich bin Architektin, Journalistin, Stadtplanerin oder einschlägig aus der Ebene Fachpublikum. […] Als normaler Bürger würde ich lieber mitmachen bei der unmittelbaren Gestaltung des Platzes nebenan, der Grünfläche nebenan, des Parks in der Nähe oder eben bei der Entwicklung eines Wohnungsbaugebietes, wo ich vielleicht Dinge einbringen kann, weil ich in der Gegend wohne.“ [Interview TAUSEND]*

Durch die Abstraktheit und Offenheit werde Partizipation auf dieser Ebene laut KLASSEN schwieriger zu handhaben, da die Öffentlichkeit darunter alle möglichen Themen und Probleme verstehe und anspreche und da es eine Vielzahl unterschiedlicher AkteurInnen gebe, die man zusammenbringen müsse. Stadtentwicklungsplanung werde erst dann verständlich, wenn sie konkretisiert werde. Dabei komme es, so FOLDA, darauf an, das Ganze herunter zu brechen auf das, was die Stadt tatsächlich bewirken könne und wofür sie auch tatsächlich zuständig sei. Stadtentwicklung habe aber auch die Aufgabe, einen gesellschaftlichen Dialog über wichtige Zukunftsfragen anzustoßen.

P4	**Ziele / Zweck**	**MUE**

Partizipation im Rahmen der Stadtentwicklung habe das globale Ziel, frühzeitig über die Bedingungen, Hintergründe und Zielsetzungen von Planungsentscheidungen zu informieren, um das Interesse aller BürgerInnen an der Zukunft der Stadt zu fördern und die Rahmenbedingungen für eine sachliche öffentliche Diskussion zu schaffen. Darüber hinaus müsse sie im Rahmen konkreter Projekte über das formelle Maß der gesetzlichen Vorschriften hinaus zur Bürgerbeteiligung einladen [vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 1999: 5]. Nach KLASSEN solle sie darüber hinaus eine Identifikation der BürgerInnen mit der Stadtentwicklung unterstützen. Insbesondere bei konfliktreichen Planungen sei es wichtig, die BürgerInnen frühzeitig dazu zu bewegen, sich in die Diskussionen einzubringen, um einen Konsens erreichen zu können. Für TAUSEND wäre eine echte Beteiligung in dem Rahmen, in dem es möglich sei, der bessere Weg als reine Information. FOLDA sieht eine gewisse Akzeptanz als Ziel an, sowohl politisch als auch in der Öffentlichkeit. Wenn sich die Stadt über einen langen Zeitraum zu etwas bekenne, dann müsse das gut vorbereitet und analysiert sein, aber von den Beteiligten auch in hohem Maße akzeptiert werden. Denn eine beschlossene Leitlinie habe eine Verbindlichkeit für die kommunale Politik, da sie die Ziele der Stadt für ein bestimmtes Themenfeld über einen langen Zeitraum definiere und aus diesen Zielen auch verschiedene Investitionen entwickelt würden.

P5	**Konkrete Formen und Verfahren**	**MUE**

Hier muss unterschieden werden zwischen der Öffentlichkeitsphase zur Perspektive München 1998 sowie jener zu den darauf folgenden Leitlinienentwürfen. In der Zeit von 1995 bis 1998 habe es so FOLDA „Öffentlichkeitsarbeit pur“ gegeben, generalisierende sowie themen- bzw. leitlinienbezogene Veranstaltungen, aber auch zu großen Teilen über alle Leitlinien gemeinsam. Dafür habe man ein großes Budget zur Verfügung gehabt. Insgesamt fanden in dieser Zeit über 70 Veranstaltungen statt, Ausstellungen zu Themen der Stadtentwicklung, Diskussionen und Einholungen von Stellungnahmen. Darüber hinaus gab es sehr viele Veröffentlichungen zu verschiedenen sektoralen Themen aber auch zur Konzeption im Ganzen sowie zur Dokumentation der Öffentlichkeitsphase.

Letztere wurde in Form diverser Bänden zu vier großen Bereichen dokumentiert:

- 1) Perspektive München – Experten und Akteure diskutieren das neue Stadtentwicklungskonzept,
- 2) Perspektive München – mehr Bürgernähe durch Projekt- und Stadtteilplanung,
- 3) Perspektive München – Vertiefungsthemen zur Stadtentwicklung,
- 4) Perspektive München – die Rolle der Städte in einem Europa der Regionen.

Die Perspektive München wurde der Öffentlichkeit zunächst als Planungsentwurf mit vier Themenschwerpunkten vorgestellt. Hierzu haben im Rahmen der ersten vier öffentlichen Podiumsdiskussionen vor allem ExpertInnen Stellung genommen[29]. Auf Grundlage des Entwurfs und der Diskussionen dazu wurde dann die neue Stadtentwicklungskonzeption erarbeitet. Aus den vier Themenschwerpunkten wurden sieben Leitlinien abgeleitet, die darin enthaltenen Strategien an konkreten Projekten gespiegelt und mit den VertreterInnen aller Fachressorts sowie der Öffentlichkeit diskutiert. Anfang 1998 wurden die Leitlinien dann vom Stadtrat beschlossen. Der Prozess der Perspektive München war damit aber nicht abgeschlossen. In den Projekten wurden die Strategien des Stadtentwicklungskonzepts konkretisiert, überprüft und verbessert. [vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 1996a: 9f, 74], [vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 1999: 4]

Da die neuen Leitlinien mittlerweile jedoch sukzessive einzeln entwickelt werden, wird zu jedem Leitlinienentwurf nach Auftrag des Stadtrats eine eigene Öffentlichkeitsphase jeweils vom federführenden Fachreferat durchgeführt und auch gezahlt. Dafür gebe es laut FOLDA keine einheitliche Methodik, da die konkreten Verfahren sehr stark von der Thematik, den betroffenen AkteurInnen, dem zur Verfügung gestellten Budget und der Herangehensweise des jeweils federführenden Referats abhingen. Im Grunde genommen könne die gesamte Bandbreite an partizipativen Methoden angewandt werden und dies sei seit 1998 nahezu auch alles eingesetzt worden, von klassischen Vortragsveranstaltungen bis zu Zukunftswerkstätten, Workshops, Teilgruppenveranstaltungen, Onlineverfahren, schriftlichen Eingebungen, Ausstellungen oder Aktionswochen. Es gebe keine methodische Begrenzung.

Dadurch liefen die Öffentlichkeitsprozesse auch zeitlich sehr unterschiedlich ab. Manche dauerten ein ganzes Jahr und manche seien auch schon in einer oder zwei Wochen komprimiert abgelaufen, wie z.B. die Aktionswoche zur Leitlinie „Neue Medien“. Partizipation werde dabei so KLASSEN meistens auf Ebene der Information eingesetzt, um durch Information einen Konsens herstellen zu können, oft auch mit der Möglichkeit des Feedbacks, meist im Rahmen von Stellungnahmen, die anschließend vom federführenden Referat ausgewertet würden. Die Partizipationsstrategie des PlanTreffs bestehe aus Internetinformationen, Broschüren und Informationsmaterialien, der Telefonauskunft, Ausstellungen und Veranstaltungen, oft im Kontext. Darüber hinaus gebe es Sonderausstellungen oder Sonderveranstaltungen wie z.B. Besuche/Ausstellungen in anderen Städten. Hierzu gehören auch die jährlich durchgeführten Schülerwettbewerbe, wo sich SchülerInnen im Rahmen des Unterrichts mit bestimmten Themen der Stadtplanung und Stadtentwicklung auseinandersetzen oder studentische Projekte.

[29] Diese Podiumsdiskussionen wurden ausführlich dokumentiert in [LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 1996a].

Besonders beliebt seien die Bus-Exkursionen mit der Stadtbaurätin zu Orten der Stadtentwicklung in München, die vom PlanTreff zweimal im Jahr für Bürger und Bürgerinnen organisiert werden.

Als **Beispiel** für die Beteiligung im Rahmen der Erarbeitung neuer Leitlinien der Perspektive München soll die **Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Leitlinie Familienpolitik** kurz erläutert werden. Es haben fünf große Workshops stattgefunden jeweils zu den unterschiedlichen Schwerpunkten der Leitlinie. Dort sind die Ziele vorgestellt worden und die TeilnehmerInnen konnten diese Ziele diskutieren und verändern. Darüber hinaus hat auch eine Onlinediskussion stattgefunden. Die Stellungnahmen, die so zustanden kamen, mussten anschließend vom Sozialreferat ausgewertet werden. [vgl. Interview FOLDA]

Ein weiteres **Beispiel** ist die **Jahresausstellung des PlanTreffs**, die im Januar und Februar 2006 zur Perspektive München in der Rathausgalerie stattfand. Da die Veranschaulichung von Leitlinien und stellvertretenden Leitprojekten eine eher trockene Materie sei, habe man so KLASSEN zum einen eine Präzisierung auf die Innenstadt vorgenommen und das Innenstadtkonzept als eine wichtige Vertiefung dargestellt. Zum anderen wurden zukunftsorientierte Planungsprojekte und Potenziale dargestellt.

So gab es eine theoretische Ebene, die konkretisierte Ebene eines Stadtteilkonzeptes (hier die Innenstadt) und die ganz konkrete Projektebene. Ergänzt wurde diese dreischichtige Ausstellung durch verschiedene Veranstaltungen, an denen bestimmte Themen wie „Wohnen“ oder „Zukunftsfähiges München“ noch einmal im Rahmen von Podiumsdiskussionen diskutiert wurden. Diese Konzeption sei laut KLASSEN sehr gut angekommen. In den ca. acht Wochen kamen über 14.000 BesucherInnen, also ca. 250 pro Tag. [vgl. Interview KLASSEN]

Als letztes **Beispiel** soll die **Aktionswoche zur Leitlinie „Neue Medien“** vorgestellt werden. In einer etwas verlängerten Woche (10 Tage) wurden Aktivitäten aus den verschiedenen Referaten zur neuen Leitlinie gebündelt. Es wurde z.B. gezeigt, wie man in der Stadtverwaltung mit neuen Medien umgeht. Jeden Abend gab es eine Veranstaltung, wo z.B. darüber diskutiert worden ist, was die neuen Medien für den Standort München bedeuten und wie sie gefördert werden könnten. Insgesamt war es eine sehr dichte Art von Information. Pro Ausstellungstag kamen 200-250 BesucherInnen. [vgl. Interview KLASSEN]

P6	Durchführung	MUE

Der PlanTreff ist für die Durchführung der allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit in der Stadtentwicklungsplanung zuständig, aber auch für die Öffentlichkeitsarbeit zur Perspektive München im Allgemeinen und bezogen auf die Leitlinien. Das betreffe in erster Linie jedoch nur die Leitlinien, für die das Planungsreferat federführend zuständig sei, die anderen Referate können aber bei Bedarf methodische Unterstützung bekommen, da im Planungsreferat und im PlanTreff das entsprechende Know-How vorhanden sei [vgl. Interview FOLDA]. Insofern werden die Partizipationsprozesse im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung in München generell nicht ausgelagert an intermediäre Dritte. Ausnahme seien laut KLASSEN bestimmte Moderationsaufgaben, wo Objektivität und Fairness im Vordergrund stehen sollen, um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, dass bestimmte TeilnehmerInnen keine Möglichkeit gehabt hätten, sich einzubringen. In diesen Fällen wurden und werden externe ModeratorInnen beauftragt.

P7	AkteurInnen	MUE

Als AkteurInnen angesprochen wurden in der Öffentlichkeitsphase 1995 – 1998 die BürgerInnen mit ihrem spezifischen Wissen über die Stadt und ihren vielfältigen Selbsthilfepotenzialen unter besonderer Berücksichtigung von Jugendlichen, Frauen und SeniorInnen. Hinzu kamen die VertreterInnen der Münchner Wirtschaft, Kammern, Verbände, Gewerkschaften, Kirchen, Vereine, gemeinnützigen Organisationen sowie die Agenda 21 und VertreterInnen des Umlandes. [vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 1996a: 7]

Generell werde laut FOLDA immer die gesamte Bevölkerung angesprochen über Veröffentlichungen in den Medien, niemand solle ausgeschlossen werden. Das sieht auch KLASSEN so, allerdings ergänzt er, dass man die AkteurInnen bei konkreten Projekten schnell beieinander habe, bei strategischer Stadtentwicklungsplanung gebe es potenzielle AkterurInnen bei künftigen Präzisierungen und Umsetzungen zu beachten. Deshalb werde so breit wie möglich eingeladen. Zusätzlich würden dann so FOLDA vom jeweils federführenden Referat ganz gezielt Zielgruppen eingeladen oder konkrete Zielgruppenveranstaltungen durchgeführt. Die Teilnahmefrequenz sei sehr unterschiedlich.

Die allgemeine Öffentlichkeit beteilige sich hauptsächlich, wenn es um konkrete Projekte gehe, wenn es themenbezogen und die Themen fassbar seien. Auf der allgemeinstrategischen Ebene werde es mehr als Information verstanden. An diesen Fragen hätten eher die VerbandsakteurInnen oder die konkreten Firmen und Investoren Interesse. Somit sei die strategische Ebene laut FOLDA eindeutig interessengebunden.

> *„Also dass der normale Bürger irgendwo an so einem Workshop teilnimmt, erlebe ich eher nicht. Das ist ehrlich gesagt der unmittelbare Anwohner oder es ist der Vertreter vom Bund Naturschutz, vom Landesbund für Vogelschutz oder der ADAC-Vertreter, also die einschlägigen Interessensgruppierungen.“ [Interview TAUSEND]*

> *„Verbände, Firmen usw. agieren häufig sehr professionell, sie wissen genau, was sie wollen. Bürger wissen es oft auch, hören sich aber auch vieles erst einmal an, gerade in solchen Informationsveranstaltungen, und melden sich vor allem, wenn sie sehr betroffen sind an ihrem Wohn- oder Arbeitsort. In thematisch offeneren Diskussionen melden sich Bürger auch zu Wort, aber oft nicht so konkret auf das Thema bezogen, wie wir uns das manchmal wünschen. Das gehört mit dazu. Planungskultur muss in der Hinsicht auch offen sein und man muss akzeptieren, dass der Bürger so ein Forum manchmal auch nutzt, um auf seine Probleme aufmerksam zu machen, die vielleicht nicht gerade unmittelbar zum Thema gehören.“ [Interview KLASSEN]*

Für die Einbindung schwer zu erreichender Gruppen wie z.B. MigrantInnen würden besonders aufbereitete Informationen und Veranstaltungsformen eingesetzt und besondere Anforderungen an die Moderatoren gesetzt. [vgl. Interview FOLDA]

Im PlanTreff existiere so KLASSEN eine Adressdatei mit über 3.000 Adressen von interessierten BürgerInnen, aber auch Fachleuten, die über einen Zeitraum von zehn Jahren aufgebaut worden sei. Hierüber könne man die AkteurInnen gezielt ansprechen.

P8	Verzahnung mit anderen Planungsebenen	MUE

Die Verzahnung mit Partizipation auf anderen Planungsebenen habe, so FOLDA, nicht systematisch stattgefunden und wenn dann sehr themen- und projektbezogen. Ein Beispiel hierfür ist ein Leitprojekt aus der Leitlinie Stadtteilentwicklung. In Hadern, einem Stadtteil im Westen Münchens, wurde ein Stadtteilentwicklungsprozess initiiert. Dieser Prozess wurde gemeinsam mit einem externen Planungsbüro und mit den AkteurInnen der Lokalen Agenda 21 vor Ort gestaltet.

Darüber hinaus werden, die Nachhaltigkeitsziele – ein Produkt der Lokalen Agenda 21 – in die Perspektive München integriert (siehe S5c S. 94). [vgl. Interview FOLDA]

P9	Verwaltungsinterne Kommunikation	MUE

Zum Thema „Zusammenhang von notwendiger Verwaltungsreform und Stadtentwicklungskonzept“ fand am 07.05.1996 das Kolloquium der Münchener Stadtverwaltung statt. Im Mittelpunkt stand hier die Frage, wie sich die Perspektive München im Rahmen interdisziplinärere Zusammenarbeit umsetzen lasse. Dabei diskutierten MitarbeiterInnen der Stadtverwaltung in verschiedenen Arbeitskreisen sechs Modellprojekte der Perspektive München. Deutlich wurde in diesen Diskussionen, wie sehr sich die Argumentationslinien und Maßnahmenvorschläge unter den fachspezifischen Blickwinkeln der verschiedenen Referate unterscheiden können und wie nötig deshalb eine enge Zusammenarbeit für die Gesamtkonzeption Perspektive München ist. [vgl. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 1996b: 9]

Die Vernetzung der Fachreferate sei so FOLDA durch das integrierte Verfahren bei der Erstellung der Leitlinien, meist in Form von interdisziplinären und ressortübergreifenden Arbeitsgruppen gewährleistet. Der integrative Ansatz der Perspektive München werde durch die fachliche Federführung eines Referates bei der Erstellung daher nicht in Frage gestellt.

P10	Zukunft	MUE

Herbert FOLDA sieht die zukünftigen Schwerpunkte der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Perspektive München zum einen in einer noch zielorientierteren Zuschneidung auf die einzelnen Themenfelder, wie dies beispielsweise bei der Aktionswoche zur Leitlinie „Neue Medien“ der Fall gewesen sei. Dort wurden in einem überschaubaren Rahmen ganz gezielt die AkteurInnen angesprochen und zusammengebracht, mit entsprechendem Medienaufwand. Diese kompakte Veranstaltungsform solle in Zukunft häufiger eingesetzt werden, besonders auch vor dem Hintergrund knapper Kassen. Man müsse Prioritäten setzen und die Mittel optimal zielorientiert einsetzen. Gestärkt werden solle auch die aktivierende Rolle in der Öffentlichkeitsbeteiligung, damit die AkteurInnen der Stadtentwicklung in ihrer Rolle stimuliert würden und teilnähmen am Stadtentwicklungsprozess.

> *„Wir wollen alles sehr viel zielorientierter, budgetbewusster, zielgruppenorientierter und aktivierender angehen und das vorher ausloten.“ [Interview FOLDA]*

Zum anderen solle durch die Öffentlichkeitsbeteiligung so FOLDA auch die Initiierung eines gesellschaftlichen Dialogs zu Zukunftsfragen der Stadtentwicklung, z.B. zum Zusammenhalt der Stadtgesellschaft, Segregation, Klimapolitik usw. erreicht werden

Für KLASSEN liege die Zukunft eindeutig in einer noch stärkeren Konzentration auf die ganz konkreten BürgerInneninteressen, auch bei konkreten Projekten.

> *„Wir dürfen auf keinen Fall nachlassen bei dieser Anstrengung, die Bürger über die abstrakten Ebenen aber auch über die konkreten Ebenen zu informieren, sowohl mit den klassischen Medien, als auch im Internet.“ [Interview KLASSEN]*

Und tendenziell möchte KLASSEN lieber in die Breite gehen und alle BürgerInnen ansprechen als nur eine spezielle ausgewählte Gruppe. Wie sich das künftig wirklich gestalten wird, wird sich aber wohl erst ab 01.05.2007 abzeichnen, da die derzeitige Stadtbaurätin Christiane Thalgott dann von ihrer Nachfolgerin Elisabeth Merk abgelöst wird.

P11	**Chancen und Grenzen**	**MUE**

Insgesamt gebe es sehr positive Erfahrungen mit der Beteiligung von Interessensgruppen, insbesondere der Wirtschaft und von Verbänden. Verbessern müsse man die Beteiligung der unmittelbaren Bevölkerung, da das Interesse für die Teilnahme an der Diskussion gesamtstädtischer Ziele bei der breiten Bevölkerung sehr begrenzt gewesen sei.

Über die vielen Jahre Partizipationserfahrung in der Stadtentwicklungsplanung habe man auch immer wieder versucht, mit zum Teil hohem finanziellen Aufwand und methodischem Fachwissen von ExpertInnen, die allgemeine Bevölkerung mit einzubeziehen und feststellen müssen, dass die Mittel, die dafür eingesetzt werden, die Ergebnisse, die dann eingebracht werden, eigentlich nicht rechtfertigten. Daher befürworte FOLDA einen Schnitt zu machen und ganz gezielte Veranstaltungen anzubieten, wo die Bevölkerung angesprochen werde.

KLASSEN ist der Meinung, es habe schon Phasen gegeben in der Stadtentwicklungsplanung, die auf größeres Interesse bei der Bürgerschaft gestoßen seien. In den 1970er/ 1980er Jahren seien diese Themen breiter diskutiert worden. Heute reagiere die Bürgerschaft sehr viel mehr, wenn sie unmittelbar betroffen sei in ihren Lebensbereichen.

Darauf habe der PlanTreff insofern reagiert, als dass die abstrakte Ebene auch immer herunter gebrochen werde auf die konkrete Ebene und die abstrakte über die konkrete Ebene mittransportiert werde. Es sollten aber auch vor allem jene BürgerInnen mit einem vagen Interesse und einer gewissen Neugier angesprochen werden, weshalb auch die Ausstellungen ansprechend gestaltet werden müssten. Allerdings hoffe er, dass durch schwierige Haushaltssituationen die Bedingungen für Partizipation nicht eingeschränkt würden.

Einen weiteren Aspekt sieht Claudia TAUSEND in der Größe der Stadt. Sie kenne Partizipation im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung eher aus kleineren Gemeinden mit 800-4.000 EinwohnerInnen. Auf München übertragen läge diese Ebene unterhalb derer eines Stadtbezirks, denn der kleinste Münchner Stadtbezirk habe 18.000 (Altstadt), der größte 100.000 EinwohnerInnen (Ramersdorf-Perlach).

Dabei ging es z.B. um Leitbildkonzepte im Zusammenhang mit dem Agenda-21-Prozess, wo sich der Gemeinderat über zwei bis drei Jahre Zeit nehme, unterschiedliche Themenkapitel mit den BürgerInnen und den Vereinen abzuarbeiten. KLASSEN stimmt dem zu.

> *„Es ist wahrscheinlich viel einfacher in einer kleineren Stadt, wo die gesamte Stadt für alle Bürger überschaubarer ist, Themen in der Öffentlichkeitsarbeit anzugehen, sei es durch Partizipation oder Information. […] Aber nichts desto trotz, es ist auch in einer großen Stadt sehr wichtig.“ [Interview KLASSEN]*

> *„Es geht in dem Sinn, dass man Öffentlichkeitsarbeit macht, dass man Informationsveranstaltungen macht, dass man die Presse dazu bringt, intensiv darüber zu berichten, was wir machen, aber einen Dialog mit dem Bürger kann man in dem Sinn nicht führen. Nicht auf der Ebene 1,3 Millionen Einwohner. […] Ich würde nicht einmal wissen, wie man das organisiert und auch nicht, wie man das finanzieren sollte. Man kann so etwas vielleicht modellhaft machen. […] Aber ich glaube nicht, dass es wirklich etwas bringt.“ [Interview TAUSEND]*

Generell befürchte TAUSEND, dass man bei einem Stadtentwicklungsprozess keine besseren Ergebnisse haben würde, auf die man nicht schon im Vorfeld selber kommen könnte, selbst wenn man einen breit angelegten, aufwändigen, teuren und langwierigen Beteiligungsprozess gestalten würde.

Für sie war auch die Öffentlichkeitsphase zur Perspektive München in den 1990er Jahren kein interaktiver Prozess, sondern eine Bürgerinformation von Seiten des Referats. Man habe dann Ende der 1990er Jahre mit neuen partizipativen Methoden gearbeitet, Workshop- oder Open-Space-Verfahren. Da der Aufwand aber sehr groß gewesen und Erwartungen geweckt worden seien, die nicht erfüllt werden konnten, habe man das Ganze relativ schnell wieder eingestellt. Echte Partizipation mache nur in einzelnen ausgewählten Fällen Sinn, z.B. bei kleinen innerstädtischen Plätzen. Je höher die Ebene und je umfassender die Fragestellung, desto schwieriger seien echte Partizipationsprozesse. Auf der Ebene der Stadtentwicklungsplanung könne man nicht mehr machen als in München vor 10, 12 Jahren gemacht worden sei, nämlich sehr intensive Öffentlichkeitsarbeit, intensive Einbindung der Bezirksausschüsse als gewählte BürgerInnenvertreter und am Schluss des Stadtrats sowie der Träger öffentlicher Belange.

P12	**Erfolgsfaktoren**	**MUE**

Ehrlichkeit und Ernsthaftigkeit sehen alle drei ExpertInnen als wichtige Voraussetzungen für erfolgreiche Partizipation an. Man müsse den Handlungsrahmen deutlich machen, in dem Partizipation stattfinde. Was könne bewirkt werden und wo lägen Grenzen. FOLDA stellt auch die Verbindlichkeit von Stadtentwicklungsprozessen als eine wichtige Rahmenbedingung für Beteiligung dar.

Damit verbunden ist trotz allem auch die Bedeutung des kooperativen Charakters von Stadtentwicklung. Sie solle nicht als etwas Normatives, als Verwaltungsakt verstanden werden, sondern als Kooperationsprozess, der Beteiligungsprozesse - auch in anderen Politikfeldern - anstoße, als eine Art aktivierendes Moment.

Eine weiterer bedeutender Faktor seien ausreichende finanzielle und damit auch personellen Ressourcen; darüber hinaus auch der Mut der Verwaltung zum kontrollierten Experiment, neue, innovative Wege zu gehen in Sachen Öffentlichkeitsbeteiligung sowie nicht zuletzt die Bereitschaft der Bevölkerung, aktiv an der Entwicklung gesellschaftspolitischer Ziele teilzunehmen und Verantwortung gegenüber städtischen Prozessen zu übernehmen. [vgl. Interview FOLDA]

Für KLASSEN ist es wichtig, möglichst alle BürgerInnen mitzunehmen, auch wenn man sie zielgruppenorientiert ansprechen müsse, niemand auszuschließen. Nicht jeder Bürgerwunsch könne umgesetzt werden, aber man müsse die BürgerInnen unbedingt beteiligen und informieren. Dafür brauche es aber auch eine gewisse Kommunikations- und Beteiligungskultur, einen „Boden“ der z.B. mit dem PlanTreff-Ansatz gegeben sei. Dadurch könne man Zufriedenheit und Identifikation der BürgerInnen mit der Stadt erreichen.

3.3.3 RÄUMLICHES LEITBILD METROPOLE HAMBURG – WACHSENDE STADT

Tabelle 12: Kurzportrait der Stadt Hamburg

KURZPORTRAIT HAMBURG

Stadtgestalt und Fläche

Fläche: 755,2 km² [STATISTISCHES AMT HH 2006a]

Bild-Quelle: [BIBLIOGRAPHISCHES INSTITUT & F.A. BROCKHAUS AG 2003: 56]

Bevölkerung

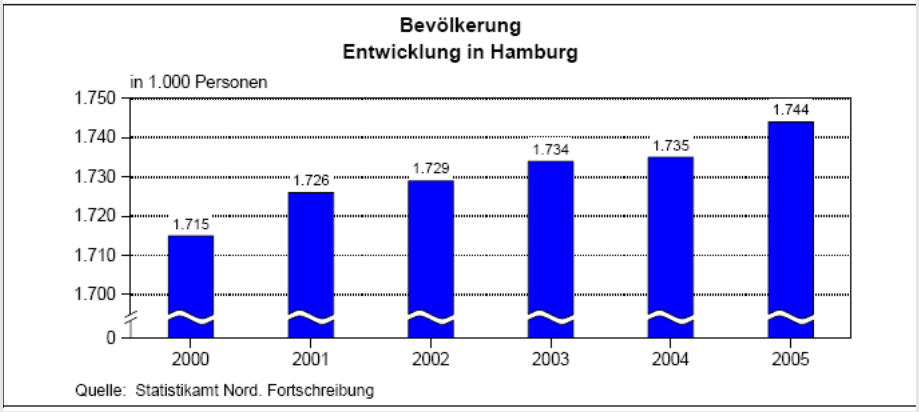
EinwohnerInnen: 1.743.627 (Stand 2005) [STATISTISCHES AMT HH 2006a]

Bevölkerungsdichte: 4.300 EW/km² (Stand 2005) [STATISTISCHES AMT HH 2006a]

Bevölkerungsstruktur und Bevölkerungsentwicklung:

	2005	1987	1970
Bevölkerung insgesamt	1 743 627	1 594 190	1 793 640
Frauen	894 160	847 304	964 563
Männer	849 467	746 886	829 077
unter 18-Jährige (%)	15,7	14,8	21,2
18- bis unter 60-Jährige (%)	60,2	61,3	54,6
60-Jährige und Ältere (%)	24,1	23,9	24,2
Ausländerinnen/Ausländer	247 912	154 675	69 170
Ausländeranteil (%)	14,2	9,7	3,9
Haushalte insgesamt	939 300	842 600	795 900
Ein-Personen-Haushalte (%)	48,7	47,3	35,8
Zuzüge	81 726	62 753	83 366
Fortzüge	71 602	57 240	80 947
Geburten	16 179	14 259	18 390
Sterbefälle	17 374	21 516	26 561

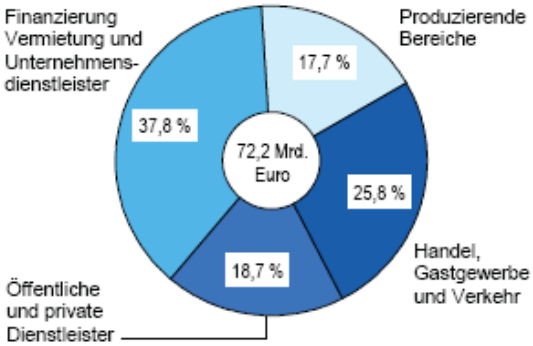
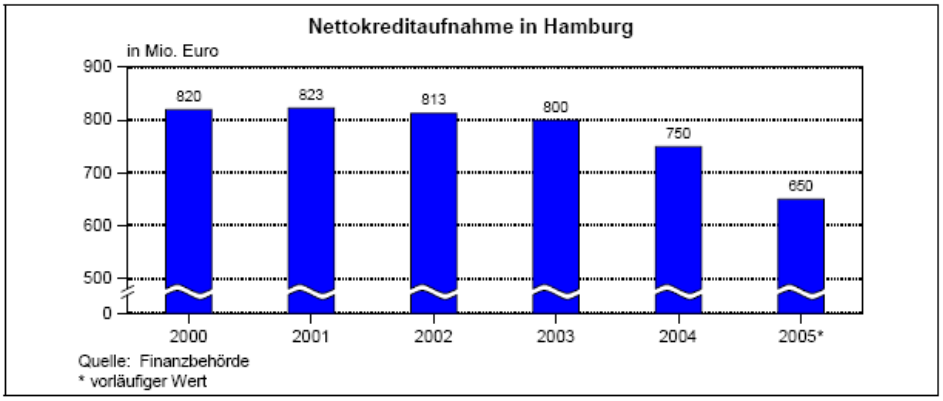
Quelle: [STATISTISCHES AMT HH 2006a]



Quelle: [STATISTISCHES AMT HH 2006b: 23]

Verwaltungsgliederung

Stadtstaat, 7 Bezirke mit 104 Stadtteilen

Politische Verhältnisse	**Bürgermeister**: Ole van Beust (CDU) **Regierende Parteien**: CDU **Sitzverteilung in der Bürgerschaft** (121 Sitze): CDU (63), SPD (41), GAL (17 Sitze) [HAMBURGISCHE BÜRGERSCHAFT 2006]
Wirtschaftliche Rahmen-bedingungen	**Wirtschaftliche Entwicklung**: [STATISTISCHES AMT HH 2006a] **Bruttoinlandsprodukt:** 80,0 Mrd. Euro (in jeweiligen Preisen) Gegenüber 2004 hat sich das Hamburger Bruttoinlandsprodukt (unter Ausschaltung von Preissteigerungen) um 1,2 % erhöht. **Bruttowertschöpfung** (in Preisen von 2005)  **Arbeitslosenquote**: 12,7% (nach inländischer Berechnungsmethode, 06/2006) [STATISTISCHES AMT HH 2006a] **Kommunale Verschuldung**: 12.173€/EW (Stand 2005) [DESTATIS 2006]  Quelle: [STATISTISCHES AMT HH 2006b: 77]

Quelle: eigene Darstellung

Interviewte ExpertInnen	Marit Pedersen	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Landes- und Landschaftsplanung, Abteilung Landes- und Stadtentwicklung
	Natalie Hochheim	CDU, Fachsprecherin für Stadtentwicklung/Arbeit (telefonisches Interview, da Interviewtermin krankheitsbedingt nicht wahrgenommen werden konnte)

Darüber hinaus gab es ein Telefongespräch mit Jutta Vorkoeper, (Senatskanzlei, Planungsstab, zuständig für das (politische) Leitbild „Metropole Hamburg - Wachsende Stadt“, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik) über das (politische) Leitbild „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“.

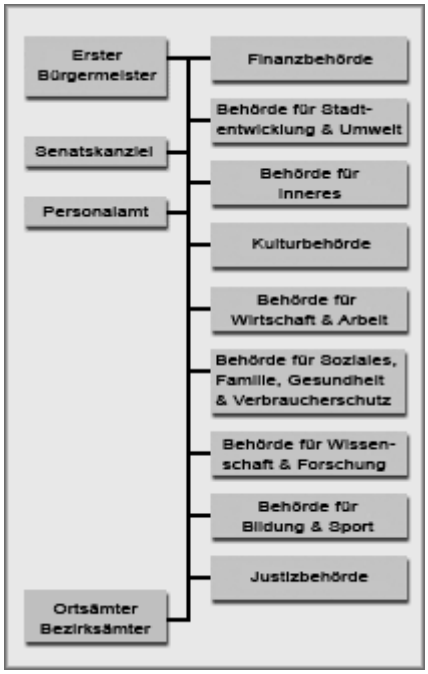
S	GRUNDLAGEN DER STADTENTWICKLUNGSPLANUNG	HH
S1	Stadtentwicklungsplanung	HH

Stadtentwicklungsplanung könne man laut HOCHEIM sehr weit fassen. Es komme immer darauf an, welche räumliche Ebene man betrachte. Auf gesamtstädtischer Ebene seien es die Leitkonzepte, auf Ebene der Bezirke die Bebauungspläne oder das Programm „Soziale Stadt“. Für PEDERSEN steht im Mittelpunkt der Stadtentwicklungsplanung das Stadtentwicklungskonzept. Es habe einen sehr integrativen Ansatz und setze sich aus einer ganzheitlichen Perspektive mit der Stadt auseinander, um einen Blick in die Zukunft zu geben.

S2	Aufbau und Funktionsweise	HH

Als Stadtstaat ist die Freie und Hansestadt Hamburg Stadt und eigenes Bundesland zugleich. Der Erste Bürgermeister und die SenatorInnen bilden den Senat (die Hamburger Landesregierung), der die Richtlinien der Politik bestimmt und die Verwaltung führt und beaufsichtigt. Die SenatorInnen stehen den jeweiligen Behörden (siehe Abbildung 22) vor. Wichtige Verwaltungsaufgaben werden vom Senat mit Hilfe von Senatsämtern selbst wahrgenommen. So betreut und koordiniert die Senatskanzlei die Arbeit des Senats und unterstützt den Ersten Bürgermeister bei der Ausübung seiner Pflichten und Aufgaben. Sie besteht aus dem Staatsamt, dem Stabsbereich Protokoll, dem Planungsstab, der Pressestelle des Senats und der Vertretung der Stadt beim Bund.

Abbildung 22: Verwaltungsaufbau der Freien und Hansestadt Hamburg



Quelle: [FREIE UND HANSESTADT HAMBURG 2006a]

Als Teil der Senatskanzlei unterstützt der Planungsstab den Senat bei seinen Aufgaben. Er entwirft die Richtlinien der Politik mit und setzt die Politik des Senats operativ um. Er ist federführend zuständig für das Aufstellen der mittelfristigen Investitionsplanung, für die norddeutsche Zusammenarbeit und für die Geschäftsführung der Senatskommission für Stadtentwicklung. Bei ihm liegt auch Federführung für das politische Leitbild „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“. [vgl. FREIE UND HANSESTADT HAMBURG 2006b]

Stadtentwicklungsplanung im eigentlichen Sinne fällt in den Zuständigkeitsbereich der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, die sich in neun untergeordnete Ämter gliedert. Die Federführung für das Räumliche Leitbild zum politischen Leitbild „Metropole Hamburg - Wachsende Stadt“ liegt in der Unterabteilung Landes- und Stadtentwicklung (siehe Tabelle 13).

Tabelle 13: Organigramm des Amtes für Landes- und Landschaftsplanung

AMT FÜR LANDES- UND LANDSCHAFTSPLANUNG
Projektgruppe HafenCity
Projektgruppe IBA/ IGS (Internationale Bauausstellung/ Internationale Gartenschau]
Landes- und Stadtentwicklung
Landschafts- und Grünplanung
Regionalabteilung Nord
Regionalabteilung Süd

Quelle: eigene Darstellung nach [FREIE UND HANSESTADT HAMBURG 2007]

In Bezug auf die Organisationsform ist Stadtentwicklungsplanung in Hamburg in einem untergeordneten Amt im Planungsdezernat (hier Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt) angesiedelt (vgl. Abbildung 4 S. 13). Die Koordination des Räumlichen Leitbildes „Metropole Hamburg - Wachsende Stadt“ liegt in der Unterabteilung Landes- und Stadtentwicklung bei Marit Pedersen.

S3	**Planungskultur**	**HH**

Hamburg bekam sein erstes Stadtentwicklungskonzept 1980 unter Bürgermeister Klose. Es stand ganz im Zeichen der schrumpfenden Stadt und enthielt umfassende Prognosedaten und Programmvorgaben für alle politischen Handlungsbereiche. Dies waren mittel- bis langfristige Ziel- und Handlungskonzepte der einzelnen Fachbehörden. Diese sektoralen Fachbehördenkonzepte waren nicht zu einem räumlichen Gesamtkonzept integriert. [vgl. BUFF 1995: 139] und [vgl. STEB HH 1999: 6]

Im darauf folgenden Stadtentwicklungskonzept 1996 konzentrierte man sich dann auf raumwirksame und flächenbezogene Aussagen und zeigte schwerpunktmäßig Aufgaben- und Handlungsprioritäten auf. Entgegen der Prognosen aus dem letzten Stadtentwicklungskonzept war Hamburg gewachsen. Aufgrund der drohenden Flächenendlichkeit wurden Planungsspielräume durch eine langfristige, integrierte Entwicklungskonzeption notwendig. Um Zukunftseinschätzungen, Visionen, Rahmen und Handlungsmöglichkeiten auszuloten, wurde mit Szenarien gearbeitet, zunächst mit sektoralen, dann mit integrierten. Der Erarbeitungsprozess war darüber hinaus durch einen starken Dialogcharakter, sowohl verwaltungsintern als auch mit der (Fach-)Öffentlichkeit gekennzeichnet (siehe auch S4 S. 109). [vgl. BUFF 1995: 140] und [vgl. PAHL-WEBER, VON SEGGERN 1996: 217]

Heute, ca. 10 Jahre später, hat sich das Wachstum bestätigt und wird sogar zum politischen Leitbild „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“, zu einer neuen, groß angelegten Wachstumsstrategie proklamiert, die auf qualitatives Wachstum in verschiedenen Bereichen wie Wirtschaft, Bevölkerung, Familienförderung oder internationale Attraktivität setzt. Durch konkrete Projekte soll das Leitbild realisiert werden. Hierzu zählen z.B. der „Sprung über die Elbe“, die „Sportstadt Hamburg“, die „Metropole des Wissens“, „Welcome to Hamburg“ und die „Kulturmetropole Hamburg“.[30] Diese Leitprojekte sollen darüber hinaus durch weitere Projekte in den Bereichen Stadtentwicklung, Gewerbe- und Wohnbauflächen unterstützt werden. Zu diesem politischen Leitbild wird derzeit auch ein Räumliches Leitbild als neues Stadtentwicklungskonzept erarbeitet, dessen Entwurf laut PEDERSEN im Frühjahr 2007 vorliegen soll. Es werde von einer sektoralen Betrachtungsweise abweichen, da dieser Ansatz in der heutigen Zeit nicht mehr Stand der Technik und der Diskussionen sei. Somit werde der integrierte Ansatz noch stärker in den Vordergrund gestellt. [vgl. Interview PEDERSEN]

S4	**Beteiligungskultur**	HH

In Hamburg finden viele Beteiligungsverfahren auf Stadtteilebene statt. Hier sind besonders die Vorhaben der sozialen Stadtteilentwicklung zu nennen. In diesem Zusammenhang ist z.B. der Stadtteil Wilhelmsburg zu nennen, der mittlerweile auf über zehn Jahre partizipative Stadtteilplanung zurückblicken kann.

> *„Auf Ebene der Stadtteilentwicklung funktioniert die Partizipation. Es gibt kaum ein Stadtteilkonzept, das nicht mit großer Beteiligung erstellt wurde, meist auch sehr stark durch Ansprache.“ [Interview HOCHHEIM]*

Die Lokale Agenda 21 läuft in Hamburg über den Zukunftsrat Hamburg. Er wurde 1996 als eine offene Plattform bzw. ein öffentliches Forum von und für Institutionen, Verbände, Unternehmen und Initiativen gegründet, die im Sinne einer Lokalen Agenda 21 für ein zukunftsfähiges Hamburg arbeiten wollen. Er versteht sich als Zusammenschluss von Nichtregierungsorganisationen und als kritisch-öffentliche Instanz, die sich aktiv in die Politik einbringt, konkretisiert Ziele bzw. Leitbilder einer Lokalen Agenda 21 und ist darum bemüht, die Öffentlichkeit für deren praktische Umsetzung zu gewinnen. Deshalb fördert der Zukunftsrat BürgerInnenbeteiligung und bündelt Initiativen, die sich am Agenda-Prozess beteiligen wollen. Dazu stellt er Informationen, Diskussionsforen und fachliche Unterstützung bereit. [vgl. ZUKUNFSTRAT HAMBURG 2006]

Auf Ebene der Stadtentwicklungsplanung ist die dialogische Arbeitsweise verwaltungsintern und nach außen mit der (Fach-)Öffentlichkeit bei der Erstellung des Stadtentwicklungskonzepts 1996 zu erwähnen (siehe P5 S. 113f). In den letzten Jahren wurden in Hamburg zunehmend Erfahrungen mit dem Internet als Medium für Partizipationsprozesse gemacht. So wurde beispielsweise vom 4. November bis zum 2. Dezember 2002 im Rahmen des EU-Projekts DEMOS (Delphi Mediation Online System) eine öffentliche Diskussion zum Leitbild „Metropole Hamburg - Wachsende Stadt“ im Internet durchgeführt. Daran haben über 500 TeilnehmerInnen mit fast 4.000 Beiträgen teilgenommen. [FREIE UND HANSESTADT HAMBURG 2003: 25]

[30] Für nähere Informationen zu den Leitprojekten siehe http://www.wachsendestadt.de/.

S5	Instrumentarium	HH

Das Räumliche Leitbild ist als Aufgabenfeld der Stadtentwicklungsplanung Teil des politischen Leitbildes „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“, das für alle Fachpolitiken in der Stadt gilt.

> *„Als StadtentwicklungsplanerInnen haben wir die Aufgabe, die politischen Beschlüsse und Leitbilder des Senates in Fachkonzepte für das eigene Handlungsfeld zu übersetzen.“ [Interview PEDERSEN]*

Andere thematische Fachpolitiken würden so PEDERSEN zwar mit berücksichtigt, aber von Seiten der Stadtentwicklungsplanung nicht weiter miteinander abgestimmt. Der Fokus liege auf den räumlichen Konsequenzen der definierten Ziele.

> *„Die Fragen lauten: „Welche Ziele und Prioritäten sollen für die Stadtentwicklung künftig gelten?“ „Gibt es besondere Orte in dieser Stadt, die einen Beitrag zur Erreichung eines Ziels in den nächsten 15 Jahren leisten?“ „Mit welchen Mitteln und Wegen erreichen wir die Ziele und welche strategischen Ansätze sind wichtig?““[Interview PEDERSEN]*

Trotz des angestrebten verstärkten integrierten Ansatzes müsse die Konzeption laut PEDERSEN aber für die Verwaltung noch operabel bleiben und sich somit verschiedene Themen wie z.B. Zielzahlen für den Wohnungsbau darin auch wieder finden lassen. Die Verwaltung sei ja weiterhin sektoral gegliedert. Insofern sei man einen Kompromiss eingegangen und habe so genannte Zielbotschaften entwickelt. Dies seien fünf an der Zahl: „Mehr Stadt in der Stadt“, „Auf Qualitäten bauen - Familienfreundliche Wohnstatt Hamburg“, „Kompetenzen nutzen - Wirtschaftsraum stärken“, „Stadt Erleben Hamburg“ und die „Die Metropole ist Stadt und Region“. Zu diesen Zielbotschaften würden dann Aufgaben beschrieben, die anstehen in einem Zeithorizont bis 2020 und Schlüsselprojekte definiert.

S5a	Ziele / Zweck des Räumlichen Leitbilds	HH

Das Räumliche Leitbild soll das Leitbild Wachsende Stadt in flächenpolitischer Hinsicht begleiten und konkretisieren [vgl. Telefonat VORKOEPER]. Es soll vermitteln zwischen dem programmatischen Leitbild Wachsende Stadt und den Festlegungen im Flächennutzungsplan [vgl. Interview PEDERSEN].

Ziel sei es so PEDERSEN weiterhin, die Diskussion über Stadtentwicklung, über die Zukunft der Stadt, zu bereichern, die Standpunkte und Sichtweisen der Stadtverwaltung und der politischen Gremien der Stadt aufzuzeigen und schließlich einen Konsens vor allem mit den politischen Entscheidungsträgern über die zukünftige Entwicklung der Stadt zu erreichen. Das Räumliche Leitbild solle eine Bereicherung sein und ein Stückweit Transparenz in der Diskussion schaffen.

S5b	Programmatik	HH

Das Räumliche Leitbild steht einerseits zu großen Teilen in der Tradition des vorangehenden Stadtentwicklungskonzepts, bringt aber andererseits durch die neue Bezeichnung und einige neue Inhalte auch gewisse Neuerungen mit sich.

> *„Dieses Leitbild wird nun als Räumliches Leitbild bezeichnet. Es ist aber sicherlich der Kategorie Stadtentwicklungskonzept zuzuordnen. Es ist insofern ein neues Produkt für Hamburg, ein Stadtentwicklungskonzept für Hamburg, das aber natürlich in der Tradition der vorangegangenen Stadtentwicklungskonzepte steht." [Interview PEDERSEN]*

Auch wenn das politische Leitbild „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt" in dieser Priorisierung ein wirklich neuer Schritt gewesen ist in der politischen Geschichte Hamburg, so werde die Stadt laut PERDERSEN trotzdem nicht neu erfunden und auch die Stadtstruktur werde sich nicht plötzlich radikal verändern. Die „Grüne Metropole am Wasser" sei weiterhin ein Thema, unter welcher Regierung auch immer. Nicht alle Aspekte dieses Konzepts seien nur durch die jeweilige politische Regierung besetzt, sondern es seien auch fortlaufende Aspekte dabei, die für die Entwicklung einer Stadt von Bedeutung seien. Dem stimmt HOCHHEIM zu.

Das Räumliche Leitbild sei - wie auch das Stadtentwicklungskonzept von 1996 - als Momentaufnahme - hier aus dem Jahre 2006 - zu sehen, mit den Rahmenbedingungen und Zielen, mit denen man zur Zeit konfrontiert sei und von denen man annehme, dass sie auch mit einer gewissen Perspektive in den nächsten Jahren eine Rolle spielen würden. Das Räumliche Leitbild solle ja auch ein Stück perspektivischen Bestand haben. Natürlich gebe es Parameter, die sich verändern würden, die müsse man im Auge behalten und schauen, wann es wirklich erforderlich sei, dieses Werk wieder zu aktualisieren (siehe S5e S. 112). [vgl. Interview PEDERSEN]

S5c	Verknüpfung mit anderen informellen Instrumenten	HH

Das Räumliche Leitbild ist als Teil des gesamtstädtischen, politischen Leitbildes „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt", der Strategie des Senats, zu verstehen. Insofern ist es integriert in ein gesamtstädtisches Zielsystem.

S5d	Schnittstelle zu formal definierter Planung	HH

Die räumlichen und sachlichen Schwerpunkte des Stadtentwicklungskonzepts bzw. des Räumlichen Leitbildes sollen Grundlage für die Inhalte des Flächennutzungsplans als vorbereitendem Bauleitplan sowie des Landschaftsprogramms mit dem Artenschutzprogramm und die Bebauungspläne als verbindliche Bauleitpläne sein. [vgl. STEB HH 1999: 8]

Durch die Bezirksverwaltungsreform von 1998, wonach u.a. die Kompetenz für die verbindliche Bauleit- und Landschaftsplanung in die Stadtbezirke verlagert wurde, sei die Entwicklung eines Steuerungssystems des Senats wichtig, das als „Globalsteuerung" an die Stelle des bisherigen Systems der „Feinsteuerung" trete. [vgl. BUFF 1995: 137]

S5e	Evaluation und Fortschreibung	HH

Eine umfassende Fortschreibung wird voraussichtlich wieder in 10 Jahren Thema sein. Allerdings werde man, so PEDERSEN, Veränderungen im Auge behalten und bei Bedarf evtl. eine Schriftenreihe zu aktuellen Themen der Stadtentwicklung auflegen, um zu schauen, wo man aktuell stehe, welche Aspekte des Räumlichen Leitbildes noch Gültigkeit besäßen und wo sich Veränderungen ergeben hätten. Dies sei aber auch eine personelle Kapazitätsfrage.

Zum Thema Evaluierung konnten zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Aussagen in Erfahrung gebracht werden.

P	PARTIZIPATION IM RAHMEN DES RÄUMLICHEN LEITBILDS	HH
P1	Partizipation	HH

Aus Sicht von Marit PEDERSEN sei der Begriff der Partizipation sehr weit umfassend. Sie verbinde damit vorrangig die Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit. Es könne aber auch heißen, dass man gezielt unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen einbeziehe, ohne dass gleich eine Gesamtöffentlichkeit gemeint sei. Erweitert werden könne es schließlich auch um die Frage, wie man die anderen AkteurInnen der öffentlichen Verwaltung, der anderen Fachpolitiken und die Politik in so ein Gesamtkonzept einbinde.

P2	„Neuer Trend“?	HH

Laut PEDERSEN hatte Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung in den 1990er Jahren ein starkes Gewicht im Rahmen des Stadtentwicklungskonzepts 1996. Das sei aber auch vielleicht ein bisschen auf den damaligen Zeitgeist zurückzuführen. Heute habe man manchmal den Eindruck, nicht jede öffentliche Diskussion sei eine Bereicherung. Es werde von Seiten der Politik viel gezielter geschaut, wie man es schaffen könne, politische Ziele umzusetzen.

P3	Besonderheiten	HH

Nach PEDERSEN sei die Stadtentwicklungsplanung eine abstrakte Planungsebene, bei der sich ein anderes Publikum angesprochen fühle als beispielsweise bei der Erstellung eines Bebauungsplans. Es ginge hierbei nicht darum, jemanden auszuschließen, sondern darum, dass sich auch andere Menschen angesprochen fühlen.

Für HOCHHEIM sei Partizipation umso schwieriger, je größer der Maßstab sei. Im kleineren Maßstab sei sie gesetzlich festgelegt, z.B. bei Bebauungsplänen. Bei größeren Maßstäben werde man immer ungenauer und unkonkreter, deshalb sei Partizipation so schwierig auf einer solchen Planungsebene.

> *„Der normale Bürger interessiert sich für Bauvorhaben bei sich im Stadtteil.[…] Aber die größere Ebene ist nicht das, was jemand macht, der sich mit dem Thema noch nie auseinandergesetzt hat.“ [Interview HOCHHEIM]*

Stadtentwicklung sei kein Thema, womit man die Bevölkerung leicht erreichen könne. Deshalb gehe man ja auf kleinerer Ebene sehr aktiv auf die BürgerInnen zu, z.B. bei der Sozialen Stadtteilentwicklung. Bei größeren Ebenen könne man das nicht mehr gewährleisten. Man könne nicht 1,8 Mio. Menschen so ansprechen wie das auf kleinerer Ebene im Rahmen der Sozialen Stadtteilentwicklung möglich sei. [vgl. Interview HOCHHEIM]

P4	Ziele / Zweck	HH

Das Ziel von Partizipation auf Ebene der Stadtentwicklungsplanung bestehe so HOCHHEIM darin, die BürgerInnen einzubinden, sie an der Gestaltung der Stadt teilhaben zu lassen und ihre Ideen mit aufzugreifen. Sie sollten mitgenommen werden bei der Wachsenden Stadt und es solle für die Wachsende Stadt geworben werden.

P5	Konkrete Formen und Verfahren	HH

Der **Stadtentwicklungsplan 1996** sei so PEDERSEN noch mit einem ganz anderen Aufwand erzeugt worden als dies jetzt beim Räumlichen Leitbild der Fall sei. Dies sei aber auch von der zuständigen Senatorin Müller politisch gewollt worden. Sie habe öffentliche Kommunikation als einen wichtigen Bestandteil ihrer Arbeit angesehen. So war der Erarbeitungsprozess stark vom Dialog geprägt, nach innen (siehe P9 S. 115) und nach außen. Bereits während der Erarbeitung der Konzeptgrundlagen fanden z.B. Gespräche mit den Bezirken statt. Auf einem Kongress an der Technischen Universität Hamburg-Harburg wurden Strategien der Stadtentwicklung und Prozesse dialogischer Planung diskutiert. Anschließend fand der erste von drei Stadtdialogen statt, auf dem die Verständigung über die Ausgangssituation der Stadtentwicklung Hamburgs, über Bestand, Entwicklung und mögliche Ziele im Mittelpunkt stand. Es nahmen ca. 300 Personen teil: Fachleute, VertreterInnen von Verbänden, Kammern, Politik sowie BürgerInnen. Im Plenum und in Arbeitsgruppen wurde dann mit Unterstützung durch eine professionelle Moderation diskutiert. Der zweite Dialog beschäftigte sich mit verschiedenen Szenarien zur zukünftigen Entwicklung Hamburgs, die einen Entwicklungskorridor als Rahmen beschrieben.

Ergebnis dieser ersten Schritte war der Entwurf zum Stadtentwicklungskonzept. Dieser wurde politisch zur Kenntnis genommen und eine Dialogphase zum Konzept von etwa einem halben Jahr beschlossen. Es wurde daraufhin ein Magazin zur Stadtentwicklung erarbeitet und seitdem kontinuierlich veröffentlicht, wodurch es für eine breitere Öffentlich möglich wird, sich über die Diskussionen zur Stadtentwicklung zu informieren. Weiterhin folgte der nächste Stadtdialog, bei dem das als Leitbild und Orientierungsrahmen vorliegende Konzept diskutiert wurde.

Auch hier kamen die bislang erprobten Formen zum Einsatz. So wurden die Arbeitsgrundlagen vorher verschickt, Einführungsvorträge gehalten, in Arbeitsgruppen gearbeitet und die Ergebnisse unter einer Fachmoderation im Plenum zusammengeführt. Daran schlossen verschiedene Gespräche zu Themen des Stadtentwicklungskonzepts mit einzelnen Gruppen der Stadt sowie eine Rückkopplung in die Bezirke an, bis dann das Konzept abschließend überarbeitet wurde und zur Beschlussfassung an den Senat ging.

[vgl. PAHL-WEBER, VON SEGGERN 1996: 216ff]

Nun, 10 Jahre später, wird das Stadtentwicklungskonzept durch das **Räumliche Leitbild** fortgeschrieben. Durch die politische Vorgabe, das Räumliche Leitbild in möglichst kurzem Zeitraum zu erstellen (nächster Wahltermin: Anfang 2008) sei laut PEDERSEN klar gewesen, dass man parallel zur Erarbeitungsphase keine großen, aufwendigen Beteiligungsverfahren durchführen kann. So sehe der derzeitige Plan die Erarbeitung eines Entwurfes vor, der dann Anfang 2007 diskutiert werden solle. Besonders sei an diesem Verfahren, dass das Werk als Entwurf der Fachbehörde ohne formelle verwaltungsinterne Abstimmung und ohne vorherige Senatsbefassung veröffentlicht werde. Sie fände es wichtig, dass damit ein Konzept und auch eine Position der planenden Verwaltung und des zuständigen Senators und Oberbaudirektors auf dem Tisch läge, über die man nun diskutieren könne. Es werde voraussichtlich verschiedene öffentliche Veranstaltungen geben. Am Beginn würde eine Veranstaltung stehen, auf der der Entwurf vorgestellt und Raum für Diskussion gegeben werden solle. Dies werde sicherlich eher von der Fachöffentlichkeit wahrgenommen. Anschließend werde dann zu gesonderten Gesprächsrunden für kritische InteressensvertreterInnen eingeladen, wo die Diskussionen auf bestimmte Fragen fokussiert werden sollen. Die Rückläufe aus den Diskussionen würden bearbeitet, anschließend von der Behördenleitung und abschließend vom Senat politisch abgestimmt, so dass der Beschluss voraussichtlich noch im 2. Quartal 2007 fallen werde.

P6	Durchführung	HH

Vor dem Hintergrund massiven Personalabbaus ist für den gesamten Erstellungsprozess des Räumlichen Leitbilds nur sehr wenig Personal – zum großen Teil auch nur mit halben Stellen – eingeteilt. Die inhaltliche Bearbeitung sei zwar so PEDERSEN an zwei Berliner Büros vergeben worden, man sei aber in einem permanenten Kommunikationsprozess. Dadurch bliebe natürlich nur wenig bis kaum Kapazität für eine groß angelegte Öffentlichkeitsphase, denn hierfür gebe es kein gesondertes Personal, das vorhandene Personal müsse diesen Komplex mitbearbeiten.

P7	AkteurInnen	HH

Aus der Sicht von PEDERSEN richte sich das Räumliche Leitbild an eine fachlich mehr vorgebildete Öffentlichkeit.

> *„Wenn wir eine öffentliche Veranstaltung machen, dann schreiben wir ja nicht vor, der oder die darf kommen, sondern wir wissen einfach, es ist hier auch ein bestimmter Kreis, der sich für diese Fragestellungen besonders interessiert und auf diese Personen richten wir uns auch ein Stück aus.“ PEDERSEN S.8*

HOCHHEIM sieht dies ähnlich. Grundsätzlich müssten alle AkteurInnen angesprochen werden. Die Fachwelt bringe sich sowieso ein, dort gäbe es genügend Diskussionsforen. Schwierig seien die AkteurInnen zu erreichen, die sich normalerweise nicht einbringen würden, also jene Personen, die damit nicht beruflich verbunden seien.

Denn zumeist äußerten sich jene, die damit beruflich zu tun hätten oder die sich über ein bestimmtes Bauvorhaben um die Ecke ärgerten. Es sei immer schwierig, Menschen zu Beteiligungsprozessen zu bewegen, wenn sie nicht gerade einen konkreten Anlass hätten.

P8	Verzahnung mit anderen Planungsebenen	HH

Auf der übergeordneten regionalen Ebene gibt es das so genannte „Regionale Entwicklungskonzept“ (REK 2000), das auf Beschluss der Kabinette/ des Senats der Bundesländer Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hamburg gemeinsam erarbeitet wurde. Ähnlich wie das Stadtentwicklungskonzept bzw. Räumliche Leitbild ist es ein eher auf politische Handlungsstrategien ausgerichtetes Programm mit Raumbezug und somit gesetzlich nicht verbindlich. Es soll jedoch als wesentliche Grundlage für die Erarbeitung des Stadtentwicklungskonzepts dienen. Die an der Entstehung des REK beteiligten AkteurInnen beschränken sich auf Vertreterinnen und Vertreter der Kommunen, Kammern, Verbände, Gewerkschaften und Länderparlamente [vgl. METROPOLREGION HAMBURG 2000: 8]. [vgl. STEB HH 1999: 7f]

Auf Ebene unter der gesamtstädtischen Entwicklungsplanung gibt es in Hamburg so genannte Stadtteilentwicklungskonzepte, die im Rahmen von breit angelegter Öffentlichkeitsbeteiligung erstellt werden. Dort gehe man so HOCHHEIM aktiv auf die BürgerInnen zu und die Ergebnisse würden auch in die höheren Planungsebenen getragen, d.h. auch in den Erarbeitungsprozess des Stadtentwicklungskonzepts.

P9	Verwaltungsinterne Kommunikation	HH

Die gleichzeitige Erarbeitung von Flächennutzungsplan, Landschaftsprogramm, Regionalem Entwicklungskonzept und Verkehrsentwicklungskonzept machte beim Stadtentwicklungskonzept 1996 Abstimmungen der einzelnen Arbeitsgruppen untereinander in teilweise regelmäßigen Abständen erforderlich [vgl. STEB HH 1999: 9]. Dieser Dialog nach innen wurde mit der Projektarbeit einer ämterübergreifenden Arbeitsgruppe begonnen, die von Externen beraten wurde. Ergänzend fanden zwei Entwurfsworkshops, eine Interaktionsanalyse und zwei Supervisionstermine statt. Darüber hinaus gab es Exkursionen nach Berlin, Wien und Rotterdam, um sich mit den dortigen Fachverwaltungen auszutauschen. Schwierig waren aber die Verbindungen in andere Behörden sowie die Integration in die Hierarchie einer Fachverwaltung, da das Stadtentwicklungskonzept direkt der Senatorin für Stadtentwicklung zugeordnet war. Zur Bewältigung dieser Schwierigkeiten wurden dann so genannte Behördentage durchgeführt, auf denen eine externe Moderation dabei half, dass das komplexe Thema Stadtentwicklung gemeinsam behandelt werden konnte. Positive Erfahrungen gab es mit der Arbeitsweise und dem Arbeitsklima der Arbeitsgruppe, die offen war für methodische und inhaltliche Experimente sowie kritische Reflexion der Arbeit und der Kommunikation in der Gruppe. [vgl. PAHL-WEBER, VON SEGGERN 1996: 216f]

Zur Situation im Rahmen des Räumlichen Leitbilds liegen aufgrund des noch in Erarbeitung befindlichen Produkts derzeit keine Informationen vor. In Hamburg würden die formalen Beteiligungswege des Parlaments laut HOCHHEIM durch die Verwaltung grundsätzlich eingehalten. Deshalb lägen der Regierungsfraktion derzeit noch keine Informationen vor. Das Parlament werde aber von der Verwaltung in Gänze informiert.

P10	Zukunft	HH

Siehe S5e S. 112. Darüber hinaus liegen (noch) keine Informationen zur Zukunft des Räumlichen Leitbildes und dessen öffentlicher Diskussion vor.

P11	Chancen und Grenzen	HH

Nach Meinung von PEDERSEN sei das Räumliche Leitbild für eine sehr breite Diskussion im Sinne einer Beteiligung von möglichst vielen Menschen aus allen Lebenslagen nicht wirklich geeignet. Das hieße nicht, dass es nicht wichtig sei, es mit den AkteurInnen der Stadt, die in diesen Feldern tätig seien, zu erörtern. Und natürlich sei es auch mit den Mitgliedern der politischen Gremien zu erörtern.

> *„Partizipation funktioniert nur bei Menschen, die sich schon mal geöffnet haben und die sich auch ganz gerne mit abstrakten Themen auseinandersetzen." [Interview HOCHHEIM]*

Allerdings seien es immer wieder die gleichen, die sich einbringen würden. Die Kunst bestehe darin, Leute darüber hinaus zu gewinnen. Man dürfe sich einfach nicht der Illusion hingeben, dass sich jede/r Hamburger/in mit dem Thema auseinandersetze. [vgl. Interview HOCHHEIM]

P12	Erfolgsfaktoren	HH

In der Folgephase wäre so PEDERSEN ein Austausch mit FachvertreterInnen aus anderen Städten wichtig, um in der Diskussion immer wieder kritische Blicke zurück zu bekommen. Wünschenswert sei auch ein Austausch mit Menschen aus unterschiedlichen Lebenslagen, Berufssituationen oder Blickrichtungen, wie beispielsweise Hochschulen sowie die Information der Öffentlichkeit über das Räumliche Leitbild im Rahmen von Ausstellungen und Veranstaltungen in gewissen Abständen und Fachveröffentlichungen.

Für HOCHHEIM ist ein niedrigschwelliger Zugang wichtig, weil das persönliche Interesse meist weiter weg sei. Um stärker an die BürgerInnen heranzukommen, sei der Weg über AkteurInnen, die sich ehrenamtlich engagieren am einfachsten, z.B. Bürgervereine. Weiter darunter werde es aber schwierig, da sei das Internetforum noch die beste Möglichkeit, da man dort recht unkompliziert schreiben könne.

Erfolgsfaktoren vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus dem Erarbeitungsprozess zum Stadtentwicklungskonzept 1996 formulieren PAHL-WEBER und VON SEGGERN in [PAHL-WEBER, VON SEGGERN 1996: 218f]:

> *„Der Dialog als Arbeitsmethode und eine entsprechende Planungsmethode haben sich bewährt […]. Dialog ist – in und mit Verwaltungsstrukturen zumal - ein schwieriges Geschäft. Es gibt also notwendigerweise Probleme. Aber wenn der Dialog wirklich gewollt wird, ist er auch möglich." [PAHL-WEBER, VON SEGGERN 1996: 218]*

Natürlich könne man nicht alles aushandeln und auch nicht alle am Dialog beteiligen. Aber wichtig sei, offen in die Gestaltung von Entwicklung hineinzugehen und solche Dialoge nach innen – in den Behörden – und nach außen – mit den städtischen Öffentlichkeiten zu führen.

Wichtige Faktoren seien weiterhin:

- die Vermittlung des Themas, das einerseits sehr abstrakt sei aber zugleich in zahlreiche einzelne Sachfragen zerfalle. Hier könnten ganzheitlich kommunizierbare Arbeitsschritte, wie z.B. Szenarien oder ein räumliches Leitbild –als Einstieg hilfreich sein;
- eine gute Aufbereitung und Präsentation der Themen sowie eine gute Moderation;
- die Spiegelung des Stadtentwicklungskonzepts in Beispielen anderer Städte;
- die Kontinuität bei den Veranstaltungen, bei den beteiligten Personen und in der Verantwortlichkeit;
- neue Formen, die helfen, das eingefahrene Spiel der Diskussionen aufzubrechen: Mindmapping, Meinungsbilder, Bewertungsskalen, Diskussionen in kleinen Gruppen oder offene Protokolle könnten z.B. jene Überraschungseffekte zustande bringen wie: nicht alle gegen einen zu sein, eine nachvollziehbare Empfehlung ausgesprochen zu haben, Kompromisse zu finden, Ergebnisse zu produzieren;
- Qualifizierung und Professionalität bei der Gestaltung der Arbeitsprozesse. Dabei seien zum Teil andere Qualitäten und Qualifikationen gefordert als in traditionellen Verfahren;
- dass Verständigung verbal, textlich, bildlich, akustisch, visuell, haptisch erfolge: gute Bilder, geeignete Räume, präzise Texte und Vorträge; außerdem müsse man sich über die jeweils angesprochene Ebene verständigen sowie
- gute Stimmung, überschaubare Zeiträume und auch mal ein Glas Wein.

> *„Das Ganze ist ein Experiment – mit notwendig mehr Aufwand, das heißt innerhalb des durchaus üblichen Rahmens mehr persönliches Engagement und dabei auch Spaß an der Arbeit.“ [PAHL-WEBER, VON SEGGERN 1996: 219]*

3.4 ANALYSE DER BEST-PRACTICE-BEISPIELE

3.4.1 STADTENTWICKLUNGSPLAN HEIDELBERG 2015

Heidelberg (HEI)	Bundesland Baden-Württemberg (siehe Abbildung 18, S. 59)	
	Oberzentrum in der Metropolregion mit 142.993 EinwohnerInnen (Stand 31.12.2005) [STATISTISCHES LANDESAMT BADEN-WÜRTTEMBERG 2006]	
Interviewte ExpertInnen	Andrea Petri	Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Abteilung Stadtentwicklungsplanung

S	**GRUNDLAGEN DER STADTENTWICKLUNGSPLANUNG**	**HEI**
S1	**Stadtentwicklungsplanung**	**HEI**

Stadtentwicklungsplanung bedeutet nach dem Heidelberger Verständnis die Gestaltung des zukünftigen Zusammenlebens von Menschen und sie sei somit mehr als nur räumliche Planung, sie habe ebenso einen sozialen Bezug und eine soziale Verpflichtung sowie eine Verpflichtung zu nachhaltiger Entwicklung. Das bedeute laut PETRI soweit möglich die Integration sämtlicher Leitlinien aus anderen Fachbereichen. Stadtentwicklungsplanung wird darüber hinaus auch als Prozess und ein somit in ständiger Fortschreibung befindlicher Ansatz verstanden. [vgl. STADT HEIDELBERG 2006d: 8-10]

S2	**Aufbau und Funktionsweise**	**HEI**

Stadtentwicklungsplanung ist in Heidelberg in einem eigenen Amt „Amt für Stadtentwicklung und Statistik“ im Dezernat II angesiedelt. Die Zuständigkeit für den Stadtentwicklungsplan liegt dabei in der dem Amt untergeordneten Abteilung Stadtentwicklungsplanung. Gemäß den in Abbildung 4 S. 13 dargestellten Organisationsformen der Stadtentwicklungsplanung handelt es sich hier also um ein dem Dezernat unterstelltes eigenes Amt. [vgl. Interview PETRI]

S3	**Planungskultur**	**HEI**

Die ersten Stadtentwicklungsziele wurden in Heidelberg 1974 in der Gesamtstadtvariante D definiert. 20 Jahre später zeigten sich die Grenzen des Wachstums deutlicher und so wurde im Februar 1997 der Stadtentwicklungsplan Heidelberg 2010 beschlossen. Kern dieses Stadtentwicklungsplans ist das Bekenntnis zu einer nachhaltigen Entwicklung, die den Auftrag der Lokalen Agenda 21 erfüllt. So wurde er der Empfehlung einer im Mai 1997 erschienenen Studie des Heidelberger Instituts für Energie- und Umweltforschung (IFEU) folgend als Heidelbergs Lokale Agenda 21 definiert. Dies beinhaltet auch eine offene Diskussions- und Dialogkultur, die zum einen in dem breiten öffentlichen Diskussionsprozess im Rahmen der Erarbeitung des Stadtentwicklungsplans (1995-1996) und zum anderen in regelmäßigen Umsetzungsberichten (siehe S5e S. 120) deutlich wird. [vgl. STADT HEIDELBERG 2006d: 6-9]

Fast 10 Jahre später wurde der Stadtentwicklungsplan Heidelberg 2010 auf ausdrücklichen Wunsch der Oberbürgermeisterin Weber um ein neues Kapitel und einen neuen Handlungsschwerpunkt, den „Demographischen Wandel“ ergänzt und die Laufzeit von 2010 auf 2015 verlängert. Die bisher gültigen Leitlinien und Ziele gelten weiterhin, sofern sie noch nicht bereits umgesetzt wurden. Es wird also eine gewisse Kontinuität deutlich. Dies wurde auch in dem Motto für die öffentliche Debatte der Stadtentwicklungsziele „Verantwortung für die Zukunft“ aufgegriffen. [vgl. STADT HEIDELBERG 2006d: 4, 11]

Derzeit gehe es, so PETRI, verstärkt um die Umsetzung der Leitlinien und Ziele, allerdings befinde sich die Stadt gerade in einer Umbruchphase, da die langjährige Oberbürgermeisterin Beate Weber (1990-2006, SPD) im Dezember 2006 abgelöst wurde durch Eckard Würzner (parteilos, aber unterstützt vom konservativen Parteienspektrum). Insofern müsse sich erst zeigen, wo der Gemeinderat zukünftig die Schwerpunkte setze.

S4	Beteiligungskultur	HEI

Mit dem Amtsantritt von Oberbürgermeisterin Beate Weber 1990 brach in Heidelberg eine neue Ära in Bezug auf die Beteiligung der Heidelberger BürgerInnen an, denn unter dem vorigen Oberbürgermeister Zundel sei Partizipation, so PETRI, kein Thema gewesen. Frau Weber sei eine transparente Politik wichtig und Beteiligung der BürgerInnen ihr Markenzeichen gewesen. So sei Partizipation seither auf allen Ebenen und in allen Bereichen der Stadtpolitik fest verankert. Zu nennen sind hier z.B. die

- breite Beteiligung am gesamten Erarbeitungsprozess der Stadtteilrahmenpläne, einer Entwicklungsplanung auf Stadtteilebene für einen Planungshorizont von ca. zehn Jahren in Form von Stadtteilgesprächen und Workshops sowie im Rahmen der Umsetzung[31];
- gemeinsame Erarbeitung von Vorschlägen für den Verkehrsentwicklungsplan im Rahmen des Verkehrsforums (1991-1993), Beteiligungsmodell zusammengesetzt aus Bürgerversammlungen für alle Heidelberger BürgerInnen, dem Verkehrsforum - einem Arbeitskreis aus VertreterInnen organisierter gesellschaftlicher Gruppen und der Projektgruppe Verkehr, die die Sitzungen des Verkehrsforums plante und inhaltlich vorbereitete [vgl. FÜRST et al. 1998];
- Partizipation im Rahmen des Stadtentwicklungsplans (siehe P5 S. 122f) sowie
- aktive Förderung von BürgerInnen- und Unternehmensengagement, für das die Stadt im Rahmen eines Bundeswettbewerbs zum Thema „Engagement unterstützende Infrastruktur in Kommunen“ 2001 auch ausgezeichnet wurde[32].

[vgl. STADT HEIDELBERG 2006b]

[31] Nähere Informationen unter http://www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1116397/index.html.

[32] Nähere Informationen unter http://www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1066693_l1/index.html.

S5	Instrumentarium	HEI

Seit 1997 gibt der Stadtentwicklungsplan die Leitlinien und Ziele für die Kommunalpolitik vor. Nach dem Beschluss zur Fortschreibung mit dem Kapitel „Demographischer Wandel“ und der entsprechenden Ergänzung der Präambel wurde die Laufzeit von 2010 auf 2015 verlängert (siehe S3 S. 118f).

Die räumliche Konkretisierung und Umsetzung der Leitgedanken des Stadtentwicklungsplans erfolgt im 1999 beschlossenen Modell Räumliche Ordnung (MRO). Das MRO ist wie auch der Stadtentwicklungsplan eine informelle Planung, an der sich alle anderen Fachbereiche orientieren müssen. Es vereint Ergebnisse aus dem Siedlungsstrukturkonzept (1998), dem Freiflächenstrukturkonzept (1998) und dem Umweltplan (1998) sowie dem Verkehrsentwicklungsplan (1994) in einem Gesamtkonzept. [vgl. STADT HEIDELBERG 2006a]

S5a	Ziele / Zweck des Stadtentwicklungsplans	HEI

Ziel des Stadtentwicklungsplans ist es, Rahmenbedingungen zu schaffen „für eine Stadtpolitik, die sich zu ihrer Verantwortung für das soziale Miteinander bekennt und für die Wahrung einer lebenswerten Umwelt in einer auch wirtschaftlich erfolgreichen Kommune“ [vgl. STADT HEIDELBERG 2006d: Vorwort]. Dieser Rahmen solle so PETRI nicht ins Detail gehen, sondern die Querbezüge zwischen den einzelnen Fachbereichen herstellen.

S5b	Programmatik	HEI

Siehe S1 S. 118 und S5a S. 120.

S5c	Verknüpfung mit anderen informellen Instrumenten	HEI

Der Stadtentwicklungsplan steht übergeordnet über den verschiedenen Bausteinen der gesamtstädtischen räumlichen Planung (MRO, Siedlungsstrukturkonzept etc, siehe S5 S. 120). Diese werden aus den Leitlinien und Zielen des Stadtentwicklungsplans abgeleitet.

S5d	Schnittstelle zu formal definierter Planung	HEI

Bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes werden seine Inhalte, so PETRI, mit denen des Regionalplans, des Flächennutzungsplans, des Stadtentwicklungsplan sowie des Modells Räumlicher Ordnung abgestimmt.

S5e	Evaluation und Fortschreibung	HEI

Die **Evaluation** der Leitlinien und Ziele des Stadtentwicklungsplans erfolgt in regelmäßigen Abständen in Form eines Berichts. Der erste Umsetzungsbericht „Wo stehen wir, was haben wir erreicht?“ zieht sehr umfangreich Bilanz bis zum Anfang des Jahres 2001. In vereinfachter Form wurde diese Berichterstattung im Rahmen einer indikatorengestützten Erfolgskontrolle mit dem Nachhaltigkeitsbericht 2004 fortgesetzt. Darin wird die Entwicklung in den einzelnen Handlungsfeldern zwischen 2000 und 2003 gezeigt. Künftig soll alle zwei Jahre ein solcher Bericht erstellt werden. [vgl. STADT HEIDELBERG 2006c]

Zusätzlich gebe es so PETRI auch eine Nachhaltigkeitsprüfung für jede Beschlussvorlage des Gemeinderats. Für jede zu beschließende Maßnahme müsse angegeben werden, ob und inwiefern sie einen Beitrag zu den Leitsätzen und Zielen des Stadtentwicklungsplans, - der Lokalen Agenda Heidelberg - liefert oder diese evtl. auch konterkariert. Durch diese Abprüfung aber auch durch den Verweis auf die Leitlinien und Ziele des Stadtentwicklungsplans in sämtlichen Veröffentlichungen der Stadt habe, so PETRI, die gesamte Stadtverwaltung und die Politik diese Leitlinien und Ziele verinnerlicht.

> *„Es hat ein paar Jahre gedauert, aber inzwischen ist es wie eine Bibel, vom Stadtrat bis zum Sachbearbeiter wird damit gearbeitet." [Interview PETRI]*

Diese Erfolgskontrolle und Nachhaltigkeitsüberprüfung erfolgt auf freiwilliger Basis. Wichtig sei dies aber, so PETRI, besonders deshalb, weil laut Bundesbauministerium Fördermittel aus bestimmten Programmen künftig nur noch an Kommunen mit Zielkonzepten und entsprechenden Instrumenten zur Evaluation vergeben würden. Heidelberg habe sich hier früh etabliert und an verschiedenen „Modellstadt"-Projekten teilgenommen.

Eine **Fortschreibung** des Stadtentwicklungsplans gebe es, so PETRI, dann, wenn sich aus der indikatorengestützten Evaluation eine Notwendigkeit dazu abzeichne, also nicht unbedingt in bestimmter Regelmäßigkeit (siehe S3 S.118f). Außerdem müsse er auch nicht zwangsläufig zur Gänze fortgeschrieben werden, sondern dies könne auch nur für Teilbereiche durchgeführt werden, wie z.B. zum Thema „Demographischer Wandel" 2006.

P	**PARTIZIPATION IM RAHMEN DES STADTENTWICKLUNGSPLANS**	**HEI**
P1	**Partizipation**	**HEI**

Partizipation ist für PETRI die Möglichkeit, dass jedermann Zugang zu Informationen hat, die Stadt(teil-)entwicklung und damit auch sein weiteres Leben in der Stadt betreffen, und seine persönliche Meinung dazu abgeben kann. Die letztendliche Entscheidung liege aber immer beim Gemeinderat als gewähltem politischem Gremium. Man dürfe also einen Entschluss niemals einer Zufallsmehrheit von beteiligten BürgerInnen überlassen. Beteiligung könne immer nur ein Korrektiv sein für das politische Gremium.

P2	**„Neuer Trend"?**	**HEI**

Generell sei Partizipation, so PETRI, in der Stadtentwicklungsplanung kein neuer Trend. In Heidelberg selbst sei dies mit der neuen Oberbürgermeisterin Beate Weber 1990 relevant geworden und zwar auf allen Planungsebenen (siehe S4 S. 119).

P3	**Besonderheiten**	**HEI**

Zu den Besonderheiten von Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung zählt PETRI die Schwierigkeit der Vermittlung der abstrakten Inhalte an die einzelnen BürgerInnen. Diese Ebene spreche eher Institutionen an. Es sei aber wichtig, auch auf dieser Planungsebene zu beteiligen, dies sei nichts Besonderes, denn es wäre inkonsequent, dies nur auf konkreterer Ebene zu tun.

> *„Es gibt keine Alternative. Entweder man will Bürgerbeteiligung, dann bemüht man sich auf allen Ebenen, oder man lässt es." [Interview PETRI]*

P4	Ziele / Zweck	HEI

Ziel von Partizipation auf dieser Planungsebene sei es laut PETRI, dass die Leitlinien in der Bevölkerung fest verankert seien und die Politik insgesamt transparenter werde. Schließlich solle dadurch auch die konkrete Umsetzung besser akzeptiert und verständlich gemacht werden.

P5	Konkrete Formen und Verfahren	HEI

Das Grundgerüst des Beteiligungsprozesses zum **Stadtentwicklungsplan 2010** bestehe laut PETRI aus verschiedenen öffentlichen Veranstaltungen, auf denen themenbezogen von verschiedensten AkteurInnen zu den Inhalten des Stadtentwicklungsplans diskutiert wurde, häufig mit verschiedenen bekannten Persönlichkeiten als „Zugpferden" für die Veranstaltung. So gab es ganz zu Beginn, im Oktober 1994, eine **Auftaktveranstaltung** über die Solidarische Stadt mit einem Eröffnungsreferat und vier anschließenden Workshops zu den Themen „Miteinander umgehen, Demokratie und Streitkultur in der Gemeinde", „Zukunft sichern, Umweltverantwortung der Kommune", „Miteinander leben, Alter, Jugend und Familie in der Stadt", „Füreinander arbeiten, Herausforderungen der Sozialpolitik, Instrumente gegen Armut und Arbeitslosigkeit". Eingeladen war die gesamte Heidelberger Öffentlichkeit, über ihre Vorstellungen einer „Solidarischen Stadt" und Ansätze für die Umsetzung der dort formulierten Wünsche zu diskutieren. Teilgenommen haben so PETRI vor allem Heidelberger Institutionen und Initiativen, sowie WissenschaftlerInnen von der Universität. Die schriftlich festgehaltenen Ergebnisse der Workshops begleiteten die Erarbeitung des Stadtentwicklungsplans als Orientierungslinien. [vgl. STADT HEIDELBERG 1995: Vorwort und Pressespiegel]

Die ab März 1996 folgende Veranstaltungsreihe in Form von **Podiumsdiskussionen** habe so PETRI die breite Öffentlichkeit, also die BürgerInnen, stärker angesprochen. In diesen fünf Veranstaltungen wurden die wesentlichen Themen des Diskussionsentwurfs zum Stadtentwicklungsplan 2010 aufgegriffen und zur Diskussion gestellt. Dieser Entwurf wurde aus den Vorarbeiten einer beauftragten Firma für Struktur- und Stadtforschung, Beiträgen eines eigens dafür gegründeten Beirats aus sachkundigen Heidelberger Institutionen und aus den gemeinderätlichen Gremien von der Verwaltung zusammengeführt. Teilgenommen haben an den Podiumsdiskussionen jeweils zwischen 100 und 150 Personen. [vgl. STADT HEIDELBERG 1996: Vorwort] und [vgl. STADT HEIDELBERG 1997: Vorwort]

Es wurden so PETRI fast 3.000 Entwürfe an alle Institutionen verschickt und die wichtigsten Inhalte auch im Stadtblatt sowie im Internet veröffentlicht mit der Bitte zur Stellungnahme. Darüber hinaus fanden unterschiedliche öffentliche oder geschlossene Veranstaltungen anderer Institutionen und Organisationen statt, in denen über den Entwurf diskutiert wurde und an denen auch Mitglieder der Verwaltung teilgenommen und teilweise Hilfestellungen geleistet haben [vgl. STADT HEIDELBERG 1996: Vorwort]. Allerdings habe es, so PETRI, nur einen relativ geringen Rücklauf gegeben, woraufhin noch einmal gezielt 50 Institutionen aus allen Bereichen angeschrieben wurden. Ergebnis dieser Öffentlichkeitsbeteiligungsphase waren dann 360 Änderungsvorschläge, die in den gemeinderätlichen Gremien zusammen mit 60 Änderungsvorschlägen von Mitgliedern des Gemeinderates geprüft und abgestimmt wurden [vgl. STADT HEIDELBERG 1997: Vorwort].

Der Beteiligungsprozess und seine Ergebnisse wurden schließlich umfangreich dokumentiert einschließlich der Hinweise, wie die Ergebnisse weiter verwendet wurden.[33]

Aus Zeitgründen (die Oberbürgermeisterin wollte den Stadtentwicklungsplan noch in ihrer Legislaturperiode fortschreiben lassen), Personalknappheit und der großen Veranstaltungsdichte im Sommer 2006 (Fußballweltmeisterschaft in Deutschland und Wahlkampf um die Stelle des Oberbürgermeisters/der Oberbürgermeisterin) habe es im Rahmen der Teilfortschreibung, so PETRI, keine Veranstaltungen gegeben. Es habe wieder einen Stadtblatt-Sonderartikel gegeben, in dem das gesamte neue Kapitel abgedruckt war. Dadurch habe jeder Haushalt die Möglichkeit gehabt, schriftlich Stellung zu beziehen. Dies sei darüber hinaus auch über die Internetplattform „Perspektive Heidelberg“ möglich gewesen, wo auch anschließend die Ergebnisse und deren weitere Behandlung im Prozess angerufen werden konnten. Der Rücklauf sei jedoch eher gering gewesen und großteils von Seiten der Institutionen gekommen. Wichtig sei, so PETRI, nach dieser recht kurzen Beteiligungsphase von knapp zwei Monaten die intensive Beteiligung auf Ebene der Stadtteile, wenn es um die Umsetzung gehe.

Bei der Erarbeitung der **Stadtteilrahmenpläne** wurden nach Informationen von PETRI Arbeitsgruppen zu bestimmten Themen gebildet mit gezielt eingeladenen Schlüsselpersonen aus dem jeweiligen Stadtteil (Verbände, Institutionen, Initiativen). Dort wurde zu den Inputs der jeweiligen Ämter diskutiert und Ziele formuliert. Anschließend wurde in einer zweiten Runde über konkrete Maßnahmen nachgedacht.

P6	Durchführung	HEI

Die Beteiligungsprozesse im Rahmen des Stadtentwicklungsplans seien laut PETRI bisher immer von der Verwaltung geplant und durchgeführt worden. Für die Erarbeitung der Stadtteilrahmenpläne habe man aber ein externes Büro mit der Moderation und Konzeption des Workshopablaufs für alle Stadtteile beauftragt.

> *„Wir haben gesagt, wir machen das auf Stadtteilebene, denn da ist es wirklich wichtig. Wir wollten da auch mal sehen, was man besser machen kann und wie wir das angehen könnten.“ [Interview PETRI]*

P7	AkteurInnen	HEI

Aus PETRIs Erfahrung spreche die Ebene der Stadtentwicklungsplanung generell eher Institutionen an als einzelne BürgerInnen, vor allem wenn es um abstrakte Leitlinien gehe und die Stellungnahmen schriftlich per Post oder über das Internet einzubringen seien. BürgerInnen fühlen sich eher angesprochen bei Veranstaltungen vor Ort wie beispielsweise im Rahmen von Podiumsdiskussionen, wie sie 1996 zum Stadtentwicklungsplan 2010 veranstaltet wurden. Natürlich gebe es aber auch so genannte „ProfibürgerInnen“, die sich immer und überall melden. Wichtig sei, dass Beteiligungsmöglichkeiten für jede/n offen seien. Leider würden die Angebote aber nicht jede/n erreichen, besonders schwierig MigrantInnen, auch trotz großer Bemühungen in der Stadtteilrahmenplanung, wo u.a. viele ausländische GeschäftsinhaberInnen angesprochen wurden.

[33] siehe http://www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1116400_l1/index1127402359527.html

> *„Wir haben ja auch einen Ausländerrat/Migrationsrat, aber ich merke, wie schwierig es ist, diese Themen dem politischen Gremium zu vermitteln. Ich habe einfach das Gefühl, wir müssen interkulturell alle noch besser geschult werden.“ [Interview PETRI]*

Wichtig sei es schließlich, egal ob in der Stadtteilrahmenplanung oder beim Stadtentwicklungsplan, Schlüsselpersonen aus Institutionen, Vereinen und Verbänden einzuladen und zwar durch persönliche, schriftliche Einladungen. Dies habe so PETRI auch auf beiden Planungsebenen stattgefunden. Allerdings sei es bei den Stadtteilrahmenplänen eine ausschließliche Schlüsselpersonenbeteiligung gewesen. Man habe hier in einem überschaubaren Zeitraum zu konkreteren Ergebnissen und dem entsprechenden Engagement für den Stadtteil kommen wollen.

P8	**Verzahnung mit anderen Planungsebenen**	**HEI**

Da man so PETRI gemeinsam in der gleichen Abteilung arbeite, ergebe sich die Verzahnung mit Partizipation auf anderen Ebenen wie z.B. der Stadtteilrahmenplanung (siehe P5 S. 122f und S4 S. 119) per se. Und dadurch, dass der Stadtentwicklungsplan gleichzeitig Heidelbergs Lokale Agenda 21 sei, werde auch eng mit dem als Stabsstelle beim Oberbürgermeister angesiedelten Agenda-Büro zusammengearbeitet.

P9	**Verwaltungsinterne Kommunikation**	**HEI**

Es gebe laut PETRI eine relativ gut funktionierende ämterübergreifende Zusammenarbeit in Arbeitsgruppen, egal zu welchen Themen.

P10	**Zukunft**	**HEI**

Für die Zukunft sei so PETRI die konkrete Weiterarbeit auf Stadtteilebene wichtig. Es werden z.B. Stadtteilkonferenzen angedacht. Dabei sollte ihrer Meinung nach auch eine Art Erfolgskontrolle der einzelnen Stadtteilrahmenpläne im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung dazu stattfinden. Darüber hinaus werde jetzt auch das Handlungskonzept relevant, das zum Thema „Demographischer Wandel“ erstellt wurde.

P11	**Chancen und Grenzen**	**HEI**

Wenn man den Anspruch zu partizipativer Planung habe, dann müsse man so PETRI dem auch auf allen Ebenen nachkommen. Es sei so also wichtig, Partizipation auch auf der Ebene der Stadtentwicklungsplanung durchzuführen. Man dürfe sich allerdings nicht zuviel erwarten, da sich eher interessierte BürgerInnen dieser Thematik widmen würden. Es dürfe auch nicht das alleinige Beteiligungsangebot sein, denn gerade in den Ebenen unterhalb des Stadtentwicklungsplans bzw. bei den nächsten Schritten nach der Zieldefinition, also bei der Umsetzung, sei Beteiligung wichtig. Denn je konkreter und stadtteilbezogener, desto größer sei das Interesse in der Bevölkerung, da es um Themen gehe, die Menschen teilweise existenziell betreffen.

Es sei teilweise schwer nach außen vermittelbar gewesen, dass die Maßnahmen im Stadtentwicklungsplan 2010 vorerst ausgeklammert blieben. So wurde häufig die Erarbeitung und Diskussion von konkreten Maßnahmen gefordert [vgl. STADT HEIDELBERG 1996: Vorwort]. Dieser Forderung sei man dann laut PETRI mit den Stadtteilrahmenplänen nachgekommen.

Wichtig sei, so PETRI, dass man immer im Dialog bleibe mit den BürgerInnen und diesen nicht abbrechen lasse. Dabei dürfe das Internet nicht das alleinige Angebot sein, da man damit auch viele Menschen ausgrenze. Man müsse immer auch vor Ort präsent sein. Außerdem sei es für die BürgerInnen wichtig, immer zuerst einen konkreten Entwurf vorzulegen, an dem man sich abarbeiten könne und nicht ins Leere hinein zu beteiligen. Die frühzeitige Beteiligung noch vor einem Entwurf sei nur etwas für AkademikerInnen.

Besonderer Anstrengungen und Überlegungen bedürfe es bei der Aufgabe, bestimmte Personengruppen wie z.B. MigrantInnen mit dem Beteiligungsangebot zu erreichen. Man müsse aber auch sehen, dass viele MigrantInnen nur für eine bestimmte Dauer in der Stadt blieben und somit das Interesse an einer Mitwirkung bei einer so langfristigen Planung eher gering sei. Umso mehr müsse man sich anstrengen, die Menschen zu erreichen, die wirklich die dauerhaft in Heidelberg leben.

Und schließlich gehe nichts ohne ausreichende finanzielle Ausstattung und Personalkapazität. Ohne diese Voraussetzungen falle so manche Beteiligung weniger umfangreich aus, wie man im letztem Jahr im Rahmen der Teilfortschreibung des Stadtentwicklungsplans erlebt habe (siehe P5 S. 122f).

P12	Erfolgsfaktoren	HEI

PETRI sieht folgende Erfolgsfaktoren für Partizipation im Rahmen eines Stadtentwicklungsplans:

- ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen;
- gezielte Ansprache von Schlüsselpersonen (Vereine, Verbände, Institutionen), die die Positionen ihrer Mitglieder repräsentieren und die Anliegen und Ergebnisse aus den Diskussionen umgekehrt auch an diese weitertragen;
- das Internet als Medium sei wichtig, könne aber nur als ergänzendes Angebot eingesetzt werden, da es nicht alle Menschen erreiche;
- öffentliche Veranstaltungen mit bekannten Persönlichkeiten als „Zugpferden“
- regelmäßige und gute Dokumentation des Prozesses und der Ergebnisse;
- Reflexion der Ergebnisse bzw. Vorschläge durch den Gemeinderat;
- überschaubarer Zeitraum zwischen Zielformulierung und Umsetzung, um keine unnötigen Erwartungshaltungen zu wecken sowie
- Offenheit und Ehrlichkeit gegenüber den Beteiligten in Bezug auf Mitbestimmungsgrenzen, Realisierungshorizont und Finanzierung.

3.4.2 STADTENTWICKLUNGSKONZEPT LUDWIGSBURG (SEK)

Ludwigsburg (LU)	Bundesland Baden-Württemberg (siehe Abbildung 18, S. 59)	
	Mittelstadt mit 87.673 EinwohnerInnen (Stand 31.12.2005), [STATISTISCHES LANDESAMT BADEN-WÜRTTEMBERG 2006]	
Interviewte ExpertInnen	Martin Kurt	Geschäftsstelle Stadtentwicklungskonzept
	Christine Grüger	Büro cg konzept – Büro für Planungskommunikation, Freiburg

S	**GRUNDLAGEN DER STADTENTWICKLUNGSPLANUNG**	**LU**
S1	**Stadtentwicklungsplanung**	**LU**

Stadtentwicklungsplanung beschränke sich so KURT nicht nur auf den räumlichen Aspekt. Es sei ein ganzheitlicher Ansatz, der neben den räumlichen auch wirtschaftliche und soziale Aspekte umfasst. GRÜGER hat ebenfalls einen sehr umfassendes Verständnis von dieser Planungsebene und fasst darunter die nutzungsbezogenen Themen wie Mobilität, Freiraum, Wohnen, Versorgung und auch weiche Themen wie Miteinander von Generationen und Nationen sowie kulturelle Fragestellungen. Für sie ist Stadtentwicklungsplanung vergleichbar mit den Leitplanken einer zukünftigen Entwicklung. Man könne sie so breit anlegen wie bei einer Autobahn oder so eng wie bei einem Waldweg, aber es müsse klar sein, dass es bei bestimmten Entwicklungen kein „sowohl als auch“ gebe, sondern man bei bestimmten Fragestellungen nach einem „entweder oder“ entscheiden müsse.

S2	**Aufbau und Funktionsweise**	**LU**

Für die Entwicklung des Stadtentwicklungskonzepts (SEK) wurde eine zunächst auf zwei Jahre begrenzte Stabsstelle, die **Geschäftstelle Stadtentwicklungskonzept**, beim Oberbürgermeister eingerichtet (siehe auch Organisationsformen der Stadtentwicklungsplanung Abbildung 4 S. 13). Sie ist zuständig für die konzeptionelle und prozesssteuernde Arbeit. Es wurde so KURT die Notwendigkeit einer solchen quer zu allen anderen Ressorts liegenden Einheit für den Erarbeitungsprozess des SEK erkannt. Sie übe damit eine Querschnittsfunktion aus und sei eine Art Scharnierstelle zwischen Fachbereichsleitern und Dezernenten. Durch die direkte Anordnung beim Oberbürgermeister sei auch eine gewisse Durchsetzungsmacht gegeben. Herr Hess (vorher Fachbereich Bürgerbüro Bauen) und Herr Kurt (vorher Fachbereich Stadtplanung und Vermessung) sind die beiden Mitarbeiter dieser Geschäftsstelle. Nach Ablauf der Zweijahresfrist habe es sich so KURT gezeigt, dass es durchaus sinnvoll ist, die Geschäftsstelle weiterzuführen. Denn nachdem das SEK inhaltlich erarbeitet wurde, gehe es nun um die strategische Steuerung und so habe die Geschäftsstelle diese Aufgabe übernommen.

Eine weitere Besonderheit liege, so KURT, darin, dass es seit Anfang 2005 einen **Fachbereich Bürgerschaftliches Engagement** gebe. Somit sei Partizipation auch strukturell in der Verwaltung verankert. Der Partizipationsprozess im Rahmen des SEK sei eine Art Schlüsselprojekt für diesen Fachbereich gewesen im Sinne einer weiteren Aufwertung und Unterstützung seiner Bedeutung.

Nun sei der Fachbereich für die Betreuung der im SEK-Prozess angestoßenen bürgerschaftlichen Projekte zuständig, kümmere sich um alle Aspekte rund um das Thema ehrenamtliches Engagement und erarbeite einen Beteiligungsleitfaden für die gesamte Stadt. Er sei somit eine Art Wissensstelle dafür, wie Partizipation gestaltet werden kann.

S3	Planungskultur	LU

Eine derart ganzheitliche und integrierte, in die Zukunft gerichtete Planung wie das Stadtentwicklungskonzept gab es in Ludwigsburg bisher nicht. Es existierten lediglich Rahmenpläne für die Innenstadt und verschiedene Stadtteile. Anstoß für die Einführung des SEK war die Idee des 2003 neu gewählten Oberbürgermeisters Spec (parteilos, aber mit Unterstützung des bürgerlichen Lagers gewählt) zur Entwicklung eines solchen Konzeptes. Konkreter Auslöser war die zunehmende finanzielle Ressourcenknappheit sowie Entscheidungsblockaden des Gemeinderats. Allerdings konnte und wollte die Stadt auch nicht ausschließlich eisern sparen. [vgl. Interview KURT]

> *„Will man eine Stadt erfolgreich voranbringen – das hat auch der Oberbürgermeister betont - dann kann man nicht nur mit Abblendlicht fahren und sich auf das Sparen konzentrieren, man muss auch manchmal aufblenden und schauen, was einen hinter der nächsten Kurve erwartet.“ [Interview KURT]*

Für den neuen Oberbürgermeister sei das SEK so GRÜGER in Verbindung mit der Haushaltsstrukturdebatte und der Verwaltungsreform (siehe P9 S. 136) ein willkommenes Instrument gewesen, die Verwaltung neu aufzustellen und den Gemeinderat auf eine Linie „einzuschwören“. Die Bezeichnung Stadtentwicklungskonzept war dabei so etwas wie ein Arbeitsbegriff. Verwaltungsintern wurde der Name „Chancen für Ludwigsburg“ entwickelt. [vgl. Interview KURT].

S4	Beteiligungskultur	LU

Von einer Beteiligungskultur könne in Ludwigsburg, so KURT, nicht unbedingt gesprochen werden. Es habe formalen Beteiligungsverfahren gegeben, die zum Teil um informelle Formen ergänzt wurden. Somit habe es laut GRÜGER schon ein gewisses Bewusstsein für partizipative Planung gegeben, z.B. in Bezug auf Problemstellungen mit MigrantInnen in bestimmten Straßenzügen oder bei der Neugestaltung der Wilhelmstraße, einer zentralen Straße im Stadtzentrum. Allerdings habe es gerade beim letztgenannten Beteiligungsprozess sehr kontroverse Ansichten über den Prozess und das Ergebnis gegeben, so dass in der Ludwigsburger Bevölkerung vielfach zu hören gewesen sei, dass man so etwas nicht noch einmal haben wolle. Der Beteiligungsprozess im Rahmen des SEK sei so KURT ein Neuanfang bzw. eine neue Qualität, insbesondere dass man frühzeitig ansetze mit der Beteiligung. Insofern sei die Beteiligungskultur gerade im Wachsen begriffen.

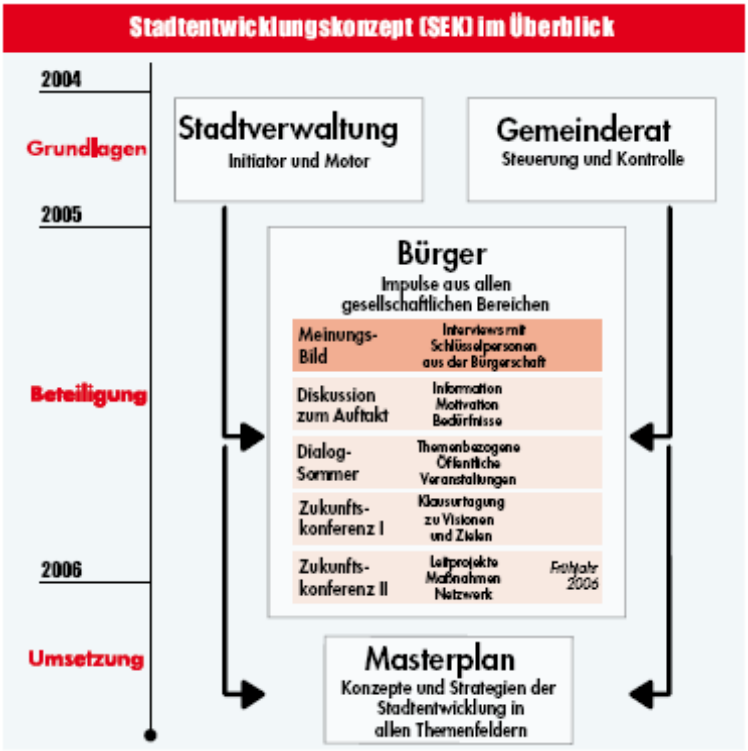
S5	Instrumentarium: Das Stadtentwicklungskonzept	LU

Das Stadtentwicklungskonzept (SEK) „Chancen für Ludwigsburg“ wurde in einem dreistufigen, über zwei Jahre laufenden Prozess entwickelt (siehe Abbildung 23). Im Auftrag des Gemeinderates erarbeitete die eigens für den SEK-Prozess eingerichtete Geschäftsstelle Stadtentwicklungskonzept (siehe S2 S. 126f) im Jahr 2004 die Grundlagen für die Themenauswahl, den Ablauf und die Beteiligungsphase des SEK-Prozesses.

Es folgte eine intensive ca. eineinhalbjährige Beteiligungsphase der Ludwigsburger Öffentlichkeit mit einer Projekt- und Umfeldanalyse am Anfang, diversen Veranstaltungen und einer zweiteiligen Zukunftskonferenz als Kernelement (siehe P5 S. 131-134).

Aus den in der zweiten Zukunftskonferenz erarbeiteten Leitprojekten und Maßnahmen erstellt die Geschäftsstelle Stadtentwicklungskonzept anschließend den Masterplan. Darin wird die kommunalpolitische Agenda – mit Zielen und Strategien auf allen Themenfeldern – über das Jahr 2010 hinaus definiert. Er enthält somit die Konkretisierung der Ziele auf der Maßnahmenebene im Rahmen der Leitprojekte und der strategischen Umsetzung. Am 28. Juni 2006 hat der Gemeinderat mit großer Mehrheit die Leitsätze und strategischen Ziele für die Stadtentwicklung in elf Themenfeldern beschlossen.[34] [vgl. STADTVERWALTUNG LUDWIGSBURG 2007] und [vgl. Interview KURT]

Abbildung 23: Das Stadtentwicklungskonzept (SEK) im Überblick



Quelle: [STADTVERWALTUNG LUDWIGSBURG 2006a: 7]

Die elf Themenfelder werden jeweils in einem Masterplan behandelt, zu dem unter einer prozessverantwortlichen Person je ein bis fünf Fachbereiche inhaltliche Beiträge liefern. Insofern sei das SEK so KURT auch ein Instrument, das die Verwaltung sehr stark vernetze.

Die räumliche Konkretisierung der Ziele und Strategien erfolgt im Rahmen so genannter Stadtteilentwicklungspläne, die, so KURT, je nach Thema aus einem räumlichen Plan oder Karten und dem jeweiligen Masterplan bestünden. Sie seien das Steuerungsinstrument auf Stadtteilebene. Da Ludwigsburg als Planstadt des Barock auf die bereits existierenden mittelalterlichen Stadtkerne „draufgesetzt“ wurde, haben die Stadtteile hier eine große Bedeutung und Identität.

[34] siehe [STADT LUDWIGSBURG 2006a]

Deshalb habe man sich für die Erarbeitung von Stadtteilentwicklungsplänen entschieden und nicht für einen großen räumlichen Gesamtplan. Auf dieser Ebene gebe es einfach mehr Akzeptanz und Chancen für die Umsetzung. Für das Jahr 2007 sei die Aufstellung von vier von insgesamt elf Stadtteilentwicklungsplänen geplant.

[vgl. Interview KURT]

Die Stadt Ludwigsburg nimmt darüber hinaus neben 15 weiteren deutschen Städten, Gemeinden und Kreisen sowie 14 Städten aus acht EU-Ländern am EU-Projekt „Managing Urban Europe 25: Europäisches Nachhaltigkeitsmanagement“ teil. Ziel ist es, ein Instrumentarium für ein gesamtstädtisches Nachhaltigkeitsmanagement für europäische und deutsche Kommunen zu entwickeln, modellhaft umsetzen und für weitere Gemeinden bereitzustellen.[35] Diese Zielrichtung deckt sich mit der Vorgehensweise zur Erarbeitung eines Stadtentwicklungskonzepts. [vgl. STADTVERWALTUNG LUDWIGSBURG 2007]

Das Engagement der Stadt in diesem Bereich sei so GRÜGER auch unter dem Aspekt zu sehen, dass die Stadt Ludwigsburg die finanziellen Förderungsmöglichkeiten durch die EU - auch für die Zukunft - sehe.

S5a	**Ziele / Zweck des Stadtentwicklungskonzepts**	**LU**

Ziel sei es, so KURT, die Stadt fit zu machen für die Herausforderungen der Zukunft und zu einer strategischen Ausrichtung zu kommen, zu Ziel- und Leitbildvorstellungen, die dann von der Verwaltung und anderen Beteiligten wie bürgerschaftlichen Gruppen oder Unternehmen umgesetzt würden. Es solle etwas angestoßen werden, das die ganze Stadtgesellschaft mitnimmt. Inhaltlich werde dies auf verschiedene Themenfelder herunter gebrochen.

S5b	**Programmatik**	**LU**

Siehe S3 S. 127.

S5c	**Verknüpfung mit anderen informellen Instrumenten**	**LU**

Andere informelle Instrumente gibt es auf dieser Planungsebene in Ludwigsburg nicht, wenn, dann auf Ebene einzelner Fachbereiche in der Verwaltung. [vgl. Interview KURT]

S5d	**Schnittstelle zu formal definierter Planung**	**LU**

Die Schnittstelle zur formal definierten Planung erfolge laut KURT über die Stadtteilentwicklungspläne. Diese würden nachrichtlich die kompletten Fachplanungen mit aufnehmen und hätten somit den Charakter eines Rahmenplans. Die Fachplanungen selbst blieben aber in kompletter Eigenverantwortung der Fachbereiche.

[35] siehe http://www.mue25.net/ListFullArtGrp.aspx?m=38

S5e	Evaluation und Fortschreibung	LU

In Bezug auf die **Evaluierung** des SEK sei man, so KURT, gerade in die Diskussion eingestiegen, Indikatoren für die strategischen Ziele zu finden. Diese seien einerseits ein wichtiges Kommunikationsmittel, andererseits aber auch politisch gesehen wichtig für die Evaluation. Die Indikatoren sollen politisch beschlossen werden und ein jährlicher Bericht darüber Auskunft geben. Bereits jetzt habe man versucht, das SEK mit dem städtischen Haushalt zu verknüpfen, um nachvollziehen zu können, wie viele Mittel pro Themenfeld fließen. Ein Unterprojekt in dem Zusammenhang sei das Projekt-Controlling für stadtweit bedeutsame Projekte, das seien in etwa 20-30. Hier werde den Dezernenten monatlich der aktuelle Stand berichtet.

Eine **Fortschreibung** des SEK sei, so KURT, angedacht. Allerdings seien die genauen Zeiträume noch nicht bekannt. Für Jahr 2008 solle auf jeden Fall eine Follow-Up-Veranstaltung der Zukunftskonferenz stattfinden, um zu schauen, was aus den bürgerschaftlichen Projekten geworden sei, die aus der Zukunftskonferenz heraus entstanden sind. Die Masterpläne zu den elf Themenfeldern würden je nach Bedarf fortgeschrieben. Dies liege in der Verantwortung der jeweiligen prozessverantwortlichen Person.

P	PARTIZIPATION IM RAHMEN DES STADTENTWICKLUNGSKONZEPTS	LU
P1	Partizipation	LU

Partizipation ist für GRÜGER nicht der Anspruch jeden und jede zu beteiligen, sondern einen differenzierten Blick einzunehmen, wen die Planung betrifft und welche Beteiligungsformen für diesen Personenkreis auszuwählen sind. Partizipation sei dabei nicht nur nach außen mit den BürgerInnen wichtig, sondern auch – und dies sei aus ihrer Sicht momentan eher der Schwerpunkt – den Weg dafür innerhalb der Verwaltung zu bereiten. Partizipation müsse laut KURT so früh wie möglich einsetzen. Er sieht darin ein großes Wertschöpfungspotenzial, insbesondere auch für die Verwaltung, denn die BürgerInnen sind für ihn die ExpertInnen vor Ort. Eine frühzeitige Beteiligung verhindere einen zusätzlichen Aufwand, der durch Widerstände entstehen könnte. Wichtig sei auch, dass Partizipation zielgerichtet und themenbezogen sowie mit gezielt ausgewählten und angesprochenen AkteurInnen durchgeführt werde.

P2	„Neuer Trend“?	LU

Partizipation habe es, so KURT, immer schon gegeben. Aber sie sei auf das gesetzlich vorgeschriebene Maß beschränkt gewesen. Es sei aber in letzter Zeit ein Trend erkennbar gewesen, darüber hinaus mehr zu tun, insbesondere in Bezug auf die frühzeitige Bürgerinformation. Denn die Gesellschaft und auch die Aufgabenstellungen würden komplexer. Auch in der Politik merke man, dass der Vermittlungsbedarf größer werde. GRÜGER würde Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung nicht unbedingt als neuen Trend bezeichnen. Ihrer Meinung nach sei es logisch, dass sie auf dieser Ebene auch stattfinde. Dort sogar noch am ehesten, da die Stadtentwicklungsplanung selbst informell sei und es dadurch mehr Spielraum gebe. Es sei letztendlich auch eine logische Folge aus dem Baugesetzbuch, der Beteiligung auf anderen Planungsebenen sowie der Renaissance der Stadtentwicklungsplanung, dass man auch auf dieser Ebene beteilige.

P3	Besonderheiten	LU

Die große Herausforderung und Besonderheit bestehe laut KURT in der Abstraktheit der Materie Stadtentwicklungsplanung. Die Bevölkerung müsse erst einmal in diese Denkwelt eingeführt werden, um dort zu agieren. Dies sei weitaus schwieriger als wenn man einen konkreten Fall wie in der Bebauungs- oder Straßenplanung habe. Dort gebe es konkrete Betroffenheiten. Im Fall der Stadtentwicklungsplanung sei die ganze Stadt betroffen. Für GRÜGER ist darüber hinaus auch die Zukunftsperspektive eine Besonderheit, da man es immer mit etwas Ungewissem, aber auch sehr Komplexem zu tun habe. Dies herunter zu brechen auf die Stadt sei eine Kunst, aber sehr wichtig, da nur wenige Personen die Metaebene im Blick hätten und sich eher in ihren Themenfeldern und Stadtteilen auskennen und diese für die Umsetzungsphase im Blick haben.

P4	Ziele / Zweck	LU

Hauptziele von Partizipation im Rahmen des Stadtentwicklungskonzepts seien, so KURT, gewesen, eine hohe Akzeptanz zu erreichen sowie das in der Bevölkerung vorhandene Wissen gezielt abzufragen und in den Prozess einfließen zu lassen. Auch GRÜGER sieht in der Identität mit der Stadt sowie im Einholen verschiedener Perspektiven ein wichtiges Ziel. Letzteres werde in der gegenwärtigen ausdifferenzierten Gesellschaft immer bedeutender. Aber auch das Informieren ist für sie ein wesentlicher Aspekt.

P5	Konkrete Formen und Verfahren	LU

Im Rahmen der **Projekt- und Umfeldanalyse** wurde zunächst eine Art Außensicht von Persönlichkeiten aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen wie beispielsweise dem ehemaligen Ministerpräsidenten Lothar Späth, verschiedenen Konzernchefs oder dem Verband Region Stuttgart eingeholt. Anschließend wurden nach dem methodischen Ansatz der qualitativen Sozialforschung rund 80 Interviews mit Ludwigsburger Schlüsselpersonen durchgeführt (Dauer ca. 45-90 Minuten), um ein Meinungsbild „von innen“ zu erhalten. Ziel der Gespräche war es unter anderem, die Stimmung in der Stadt, die Identifizierung der Bevölkerung mit Ludwigsburg und wichtige Themen in der Stadt bereits im Vorfeld zu ermitteln. Die zu interviewenden Ludwigsburger Personen (VertreterInnen von Vereinen, Verbänden, Institutionen, der Kirche etc.) wurden zielgerichtet mit Hilfe der verschiedenen Fachbereiche ausgewählt. Wichtig sei dabei so KURT gewesen, dass man von diesen Personen wusste, dass sie wichtige Beiträge leisten können. Laut GRÜGER sei es hilfreich gewesen, die Wünsche und Meinungen der Leute im Groben schon vor der Zukunftskonferenz zu kennen, um sich gezielter darauf vorbereiten zu können. So haben sich die von den Schlüsselpersonen genannten Themen dann auch laut KURT durch den ganzen Prozess gezogen. Es seien kaum neue Themen hinzugekommen. Ergebnis der Gespräche war letztendlich eine sehr hohe Identifikation der Personen mit der Stadt, in Teilen aber auch Kritik am Gemeinderat und der Verwaltung [vgl. Interview GRÜGER]. Es zeigte sich aber darüber hinaus auch, dass die Befragung und Einbindung der Bürgerschaft in das SEK begrüßt wird.

Die Interviews wurden schriftlich dokumentiert und anschließend analysiert. Durch die Rückkoppelung in einer verwaltungsinternen Fachrunde sowie in der Dezernentenrunde sind die Resultate einer Überprüfung unterzogen worden.

Am 12. Mai 2005 wurden sie im Gemeinderat präsentiert. Diese Ergebnisse sind mit den bisher diskutierten Handlungsfeldern des SEK abgeglichen worden und das Ganze schlussendlich als Diskussionsimpuls in die zweiteilige Zukunftskonferenz eingeflossen.

[vgl. STADTVERWALTUNG LUDWIGSBURG 2006b: 6] und [vgl. STADTVERWALTUNG LUDWIGSBURG 2006a: 9]

Am 07. Juni 2005 gab es eine **Auftaktveranstaltung** in der Musikhalle, einer zentralen Räumlichkeit in Ludwigsburg, zu der alle Ludwigsburger über Presse und Medien öffentlich eingeladen wurden. Dort wurde mit einer Podiumsdiskussion entlang der drei Themen Wirtschaft, Wohnen und Kultur in die Thematik des Stadtentwicklungskonzepts eingeführt, um es öffentlich bekannt zu machen. Diskutiert haben sechs bekannte Ludwigsburger Persönlichkeiten unter der Moderation einer prominenten Journalistin (über die Region hinaus bekannt). Anschließend wurden Postkarten aus der Zukunft geschrieben.[36] Dort seien so KURT schon viele Ideen gekommen, die den weiteren Prozess begleitet haben. Die Resonanz sei „fantastisch" gewesen. [vgl. Interview KURT]

Den Sommer 2005 über fand dann der so genannte **Dialogsommer** statt. Hier wurden verschiedenste Veranstaltungen zu den einzelnen Themenfeldern von unterschiedlichen Fachbereichen durchgeführt und intensiv von der Presse begleitet. Diese insgesamt 11 Veranstaltungen waren teilweise schon vorher geplant, viele sind aber zu diesem Anlass ins Leben gerufen worden, alle zu verschiedenen Themen, aber immer unter dem gemeinsamen Dach des SEKs. So gab es z.B. einen Stadtteilspaziergang, eine Planungswerkstatt oder den ersten Ludwigsburger Wirtschaftstag.[37] Durch diese Veranstaltungsreihe sollten die Themen und Fragestellungen des SEKs einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht und die Akzeptanz für diesen Prozess erhöht werden, ein Beitrag für eine neue Kommunikations- und Kooperationskultur in der Stadt geleistet und weitere Impulse für die Zukunftskonferenz im September 2005 generiert werden, die von der Verwaltung auch schriftlich dokumentiert wurden. Insgesamt haben über 1.000 Personen an den Veranstaltungen teilgenommen. [vgl. STADTVERWALTUNG LUDWIGSBURG 2006a: 85, 109] und [vgl. Interview KURT]

Mit dem Abschluss der Kinder- und Jugendkonferenz am 20. September 2005 ging der Dialogsommer in die zweiteilige **Zukunftskonferenz** über, das „Herzstück der Bürgerbeteiligung". Alle bisherigen Anregungen, Erfahrungen und Ergebnisse flossen in diese dreitägige „Stadtklausur" und ihre Fortsetzung ein. Entschieden habe man sich, so KURT, für eine solche Großveranstaltung anstatt vieler kleinerer Veranstaltungen, da man den Prozess so besser bündeln könne. Dies wäre eine Überforderung für die Ludwigsburger BürgerInnen gewesen. Außerdem habe man so GRÜGER keine endlosen „Plauschdebatten" gewollt, die teilweise auch schon aus der Historie der Wilhelmstraße bekannt waren.

> *„Es musste etwas Innovatives, Kompaktes und Motivierendes heraus kommen. […] und es sollte letztendlich auch diese Aufbruchstimmung nach außen getragen werden" [Interview GRÜGER]*

[36] Diese Postkarten sind auch öffentlich dokumentiert: [STADTVERWALTUNG LUDWIGSBURG 2006a: 63-83].

[37] Die Veranstaltungen sind dokumentiert in [STADTVERWALTUNG LUDWIGSBURG 2006a: 85-109].

Außerdem gab es einen relativ engen Zeitplan mit einem vorgesehenen Ende des Prozesses für Mai 2006. So hat man sich also für die Methodik der Zukunftskonferenz entschieden. Der erste Teil (23.-25. September 2005) hatte die Definition von Leitzielen und Strategien zum Ziel und wurde in Form einer klassischen Zukunftskonferenz durchgeführt. Darauf folgte eine intensive Arbeitsphase der Verwaltung, in der sich die Fachbereiche mit den Ergebnissen auseinandersetzten. Das Ergebnis wurde anschließend in den zweiten Teil der Zukunftskonferenz (31. März und 1. April 2006) eingespeist. Dort stand die Auseinandersetzung mit Projekten und konkreten Maßnahmen, also die Umsetzung im Vordergrund. [vgl. Interview KURT]

Die Form der Zukunftskonferenz habe, so GRÜGER, den Vorteil gehabt, dass die Auswahl der TeilnehmerInnen gezielt erfolgen konnte. Diese Auswahl sei dann auch mit sehr viel Überlegung und großer Sorgfalt getroffen worden. Die insgesamt ca. 120 TeilnehmerInnen setzten sich schließlich wie folgt zusammen: 16 VertreterInnen aus dem Gemeinderat und ebenfalls 16 aus der Verwaltung sowie 96 Personen, die sich für die Teilnahme in einem offiziellen Verfahren bewerben konnten. In diesem Verfahren sind insgesamt 159 Bewerbungen eingegangen. Es hat also über 60 Absagen bzw. Verweise auf die Nachrückerliste gegeben. Die interviewten Personen aus der Projekt- und Umfeldanalyse seien, so KURT, auch zur Bewerbung aufgefordert worden. Ausgewählt wurden die Personen dann so, dass jeweils zur Hälfte Interessensvertreter und interessierte BürgerInnen Durch das Bewerbungsverfahren bekam die Zukunftskonferenz einerseits eine gewisse Bedeutung bzw. Wertigkeit und andererseits konnte dadurch auch eine verbindliche Teilnahme an beiden Zukunftskonferenzen gesichert werden

Die **Konzeption der Zukunftskonferenz** wurde schließlich auf die spezifische Situation in Ludwigsburg zugeschnitten und somit gab es leichte Veränderungen gegenüber der ursprünglichen Methode.

Tabelle 14: Der Verlauf der Zukunftskonferenz I im Überblick

Schritt 1	**Zukunft hat Herkunft: Einen gemeinsamen Blick auf Ludwigsburg werfen** Was freut mich sehr? Was macht mich nachdenklich? Was ärgert mich immer wieder?
Schritt 2	**Zukunftsradar: Trends und Entwicklungen** Was kommt auf uns zu? Und welche Chancen und Risiken stecken darin?
Schritt 3	**Trends auswählen und untersuchen** Was tun wir schon? Was müssen wir künftig stärker tun?
Schritt 4	**Zukunftsvisionen 2020** Ludwigsburg ist zukunftsfähig – der Städteoskar 2020 als symbolische Auszeichnung
Schritt 5	**Ludwigburg als Ganzes denken: Das Stadtprofil 2020** Was zeichnet diese Stadt künftig aus?
Schritt 6	**Zukunft konkret:** Themenspezifische Leitsätze, strategische Ziele und Ideen für Leitprojekte

Quelle: eigene Darstellung nach [STADT LUDWIGSBURG 2005: 12]

Tabelle 15: Der Verlauf der Zukunftskonferenz II im Überblick

Schritt 1	**Marktplatz:** Feedback zu Leitsätzen, Strategischen Zielen und Projektideen aus der Zukunftskonferenz Teil 1
Schritt 2	**Reflexion des Gesamteindrucks** in Mixgruppen
Schritt 3	**Stimmungsbild** und Blick auf kontroverse Themen
Schritt 4	**Fachdialog** in Themengruppen mit den jeweiligen Themensprechern: Rückmeldungen und Empfehlungen für die Weiterarbeit von Stadtverwaltung und Stadtpolitik
Schritt 5	Entwicklung von **Projekt-Ideen** im **Open-Space**
Schritt 6	Bildung von **Netzwerken, Bündnissen, Projektgruppen**
Schritt 7	**Projektreflexion** und **Resümee**
Schritt 8	**Ausblick** und weiteres **Vorgehen**

Quelle: eigene Darstellung nach [STADT LUDWIGSBURG 2006b: 12]

Der detaillierte Ablauf der zweiteiligen Zukunftskonferenz und die Dokumentation der Ergebnisse sind in den ausführlichen Veröffentlichungen [STADT LUDWIGSBURG 2005] und [STADT LUDWIGSBURG 2006b] nachzulesen.

Neben der Zukunftskonferenz war es aber auch (und ist es bis jetzt noch) möglich, Anregungen bzw. Feedback zum Stadtentwicklungskonzept über ein Kontaktformular auf der Homepage der Stadt Ludwigsburg abzugeben (http://www.ludwigsburg.de/servlet/PB/menu/1172994/index.html). An dieser Stelle ist darüber hinaus anzumerken, dass die Rubrik Stadtentwicklung gleich im Hauptmenü der Ludwigsburger Homepage auftaucht. Sie ist also leicht zu finden und gut zugänglich.

Schlusspunkt war die **Klausurtagung des Gemeinderats** im Mai 2006, der sich dort mit den gesamten Ergebnissen auseinandergesetzt hat, um letztendlich am 28 Juni 2006 den Grundsatzbeschluss für das Stadtentwicklungskonzept „Chancen für Ludwigsburg“ zu fassen. [vgl. Interview KURT]

P6	**Durchführung**	**LU**

In der Geschäftsstelle Stadtentwicklungskonzept sei, so KURT, die Notwendigkeit einer externen Unterstützung von Beginn an klar gewesen, nicht allein aufgrund der erforderlichen Arbeitsleistung, sondern auch um sich gegenseitig auszutauschen und einen Blick von außen auf den Prozess zu bekommen. Es sei aber auch klar gewesen, dass Prozess und Ergebnis auch in der Verwaltung verankert sein müssten, weswegen es auch zu der Einrichtung der Stabsstelle gekommen sei. So wurde zunächst ein Dienstleister beauftragt, der, so KURT, einen sehr klassischen, herkömmlichen Ansatz verfolgt habe. Den Wunsch nach gegenseitigem Austausch habe dieser Anbieter nicht in ausreichendem Maße erfüllt und so musste ein neues Büro ausfindig gemacht werden. In diesem Zusammenhang kam es zur Beauftragung des Freiburger Büros cg konzept.

> *„Wir haben dann im Prinzip alles auf eine Karte gesetzt, weil wir das Gefühl hatten, das sind die richtigen Partner, wo es nicht um den Verkauf einer Beratungsleistung geht, sondern um gemeinsame Arbeit, mit unserem Know-How, wie hier Verwaltung und Stadt funktionieren und mit dem, was sie an Methoden-Kompetenz mitbringen." [Interview KURT]*

Daraus habe sich dann laut KURT eine sehr intensive und konstruktive Auseinandersetzung bzw. Zusammenarbeit entwickelt, in der die Architektur des sehr offenen und flexiblen Prozesses entstanden ist. Begonnen hat die Zusammenarbeit mit den Schlüsselinterviews und der Projekt- und Umfeldanalyse. Die ersten Arbeiten, z.B. die Fremdbild-Analyse wurden vom vorigen Dienstleister durchgeführt (siehe P5 S. 131-134).

> *„Herr Kurt hat relativ früh erkannt, dass er flexible und innovative, offene Leute braucht, die situationsadäquate Lösungen im Dialog mit der Geschäftstelle SEK entwickeln können. Es war politischer Wille der Stadt, dieses SEK durchzuführen und demzufolge wurden finanzielle und personelle Mittel bereit gestellt." [Interview GRÜGER]*

P7	AkteurInnen	LU

Bei der Bestandsaufnahme kamen hauptsächlich Fachleute, prominente Persönlichkeiten aus der Region und die Stadtpolitik zu Wort. Die zweite Phase richtete sich dann an die Bürgerschaft. Hier wurden rund 80 Einzelinterviews mit engagierten BürgerInnen aus allen Bereichen des Stadtlebens geführt: Wirtschaft, Soziales, Kultur, bürgerschaftliches Engagement sowie Bildung und Bauen. Im nächsten Schritt ging es darum, die verschiedenen Kräfte aus Politik, Verwaltung und Bürgerschaft zusammenzubringen. Grundlage dafür war der Dialogsommer (siehe P5 S. 131-134). Weitergeführt wurde dieser Ansatz mit der zweiteiligen Zukunftskonferenz. Hier kümmerten sich die OrganisatorInnen sehr sorgfältig um die Zusammensetzung des TeilnehmerInnenkreises. So wurden potenzielle Interessierte durch gezielte Ansprache und intensive Öffentlichkeitsarbeit aufgefordert, sich um eine Teilnahme zu bewerben (siehe P5 S. 131-134). Daraufhin gingen 156 Bewerbungen ein. Eine Vorbereitungsgruppe – zusammengesetzt aus VertreterInnen des Gemeinderats, der Verwaltung, der Bürgerschaft und der Geschäftsstelle Stadtentwicklungskonzept sowie des Büros cg konzept – diskutierte und entschied über die Zusammensetzung der unterschiedlichen Arbeitsgruppen. Ziel sei es dabei, so GRÜGER und KURT, gewesen, das ganze Stadt-System abzubilden. Dieses Ziel sei laut KURT auch in vielen Aspekten erreicht worden. Es sei nach Kriterien wie Alter, Geschlecht und der Verteilung der verschiedenen Interessensgruppen ausgewählt worden. So habe man schon sehr viele gesellschaftliche Gruppen erreicht, allerdings seien die TeilnehmerInnen mit Migrationshintergrund trotz gesonderter Ansprache durch Mittelspersonen zahlenmäßig nur sehr schwach vertreten gewesen. Das Verhältnis Frauen und Männer sei sehr ausgeglichen gewesen. In Bezug auf Kinder und Jugendliche, die eher schwierig einzubeziehen seien, habe man sich für die Veranstaltung einer Kinder- und Jugendkonferenz entschieden, deren Ergebnisse in die „Erwachsenen"-Zukunftskonferenz eingespeist wurden. Insgesamt seien die mittleren bis älteren Altersgruppen am stärksten vertreten gewesen. Die Gruppen seien zu verschiedenen Themen gebildet worden, bei großer Nachfrage teilweise auch zwei Gruppen für ein Thema. Zusammengesetzt gewesen seien sie aus jeweils gleichberechtigt einer/einem Vertreter/in der Politik, der Verwaltung und sechs VertreterInnen der Bürgerschaft. [vgl. STADT LUDWIGSBURG 2005: 6f]

P8	Verzahnung mit anderen Planungsebenen	LU

Man habe, so KURT, auf den Strukturen aufgebaut, die bereits vorhanden waren. So seien VertreterInnen der Lokalen Agenda 21 stark involviert gewesen. Aus der Lokalen Agenda heraus gebe es z.B. auch einen Nachhaltigkeitsbericht mit einem Indikatorenset, das als Basis für die derzeitigen Diskussionen um die Evaluierung diene (siehe S5e S. 130). Auch aus den Stadtteilen heraus sei so GRÜGER vieles in die Zukunftskonferenz eingeflossen und am Ende auch wieder dorthin getragen worden.

P9	Verwaltungsinterne Kommunikation	LU

Parallel zum SEK wurde auch die Verwaltung neu aufgestellt, da man diese, so KURT, sonst nicht auf Themen der Zukunft ausrichten könne. Dieser Prozess laufe auch derzeit noch. Im Rahmen dieser Reform habe man thematisch verwandte Fachbereiche zusammengelegt bzw. Fachbereiche neu zusammengesetzt, um Synergien zu nutzen. Das SEK sei, so KURT, auch einigermaßen verankert in der Ebene der Fachbereichsleiter, es müsse aber noch weiter bis in die Verästelungen der Verwaltung dringen. Dies sei eine Daueraufgabe, da eine Verwaltungsstruktur sehr schwer an neuen Zielen auszurichten sei. Die Vernetzung der Verwaltung funktioniere in Teilen sehr gut, wie z.B. im Bereich der Stadtplanung. Problematisch seien Bereiche mit starken ordnungspolitischen Aufgaben. Insgesamt sei die Partizipation eher öffentlich gelaufen, mit einer gewissen Ausstrahlung nach innen. Jetzt werde der interne Fokus wichtiger.

P10	Zukunft	LU

Partizipation werde, so KURT, auch in Zukunft eine wichtige Rolle im Rahmen des Stadtentwicklungskonzepts führen. Die strukturellen Voraussetzungen in der Verwaltung seien dafür bereits geschaffen worden. Es werde Aufgabe des Fachbereichs Bürgerschaftliches Engagement sein, diesen Prozess weiter zu betreiben (siehe auch S2 S. 126f).

GRÜGER ortet in Ludwigsburg den Wunsch nach einer Art Stadtforum, in der die Zukunftskonferenz weitergeführt werden könne. Allerdings sieht sie die Gründung eines solchen institutionalisierten Beiratsgremiums aus der Bürgerschaft heraus sehr fragwürdig angesichts des Aufwands, der damit zu den bereits bestehenden Ausschüssen des Gemeinderats hinzukommen würde. Eine Möglichkeit bestünde aber für sie z.B. darin, einmal im Jahr eine Art offenes Forum Stadtentwicklung zu veranstalten.

P11	Chancen und Grenzen	LU

KURT und GRÜGER sprechen von **sehr positiven Erfahrungen** mit Partizipation im Rahmen des SEK-Prozesses. Die Beteiligten hätten, so KURT, sehr konstruktiv, zielgerichtet und auch umsetzungsorientiert mitgearbeitet. So haben sich diverse bürgerschaftliche Projektgruppen aus der Zukunftskonferenz heraus gebildet, die laut KURT mit einer hohen Ernsthaftigkeit agierten und teilweise jetzt auch noch tätig seien. So gebe es beispielsweise das Projekt „Permanente Offene Zukunftskonferenz (POZ)“[38].

[38] Für eine Ausführliche Beschreibung sämtlicher Projekte siehe [STADT LUDWIGSBURG 2006b: 19-59].

Diese Gruppe habe sich zum Ziel gemacht, eine permanente Beteiligung einzufordern und bei allen Gelegenheiten unterstützend tätig zu sein. Mit dieser Gruppe befinde sich die Verwaltung, so KURT, in ständigem Austausch. Aber auch in der Verwaltung selbst würden diverse Projekte laufen. Ein großer Mehrwert sei darüber hinaus die gegenseitige Vernetzung der Beteiligten gewesen. Auch die, so GRÜGER, teilweise schwer für solche Prozesse zu gewinnende Wirtschaft habe man darin erfolgreich einbeziehen können.

> *„Ich glaube das war ganz wesentlich und hat auch zu einer richtig guten Stimmung beigetragen, weil die Leute gemerkt haben, da kann ich von anderen etwas lernen.“ [Interview KURT]*

Es sei, so KURT, auch ein Bedürfnis nach solchen neuen Formen der Beteiligung in der Bevölkerung vorhanden gewesen, was anhand des hohen Rücklaufs deutlich wurde, der von Verwaltung und Politik in dem Maße bei diesen abstrakten Themen des SEKs nicht erwartete wurde.

Der zweite große Mehrwert bestehe so KURT darin, dass die Akzeptanz für die Themen des SEKs und den Prozess wesentlich erhöht wurde. Denn durch den Partizipationsprozess würden die Beteiligten viel besser verstehen, worum es eigentlich gehe und wie komplex das Ganze sei. Sie könnten sich so viel besser in die Entscheidungslogik von Politik und Verwaltung hineinversetzen.

Wichtig sei laut GRÜGER auch, nicht nur Leitsätze und Ziele zu formulieren, sondern konkrete Projekte und Maßnahmen zu entwickeln und Kooperationspartner für die Umsetzung zu finden. Dann werde das SEK von der Bevölkerung ernst genommen.

Schwachpunkte seien in Ludwigsburg, so GRÜGER, gewesen, dass die Inhalte des SEK anfänglich nur von sehr wenigen AkteurInnen aus der Verwaltung verinnerlicht worden seien, so dass sie ihr weiteres Handeln daran ausrichten. Außerdem sei es nicht gelungen, alle Verwaltungsverantwortlichen für die jeweiligen Themenfelder mit einzubeziehen in den Prozess.

> *„Es wäre optimal gewesen, wenn wir die Möglichkeit gehabt hätten, die Gestaltung dieses Veränderungsprozess auch innerhalb der Verwaltung zu begleiten.“ [Interview GRÜGER]*

Insgesamt seien, so KURT, viele inhaltlich gute Anregungen gekommen. Auch wenn großteils das Rad nicht neu erfunden worden sei, hätten sich die Aspekte eines Themas komplettiert. Die Verwaltung habe dadurch einen Spiegel bekommen, welche Themen der Bevölkerung wichtig seien.

Der Erfolg des SEK-Prozesses in Ludwigsburg habe aber so GRÜGER auch mit der **überschaubaren Größe der Stadt** zu tun. In größeren Städten und vor allem in Großstädten seien die Themen und Problemlagen viel komplexer und es stelle sich die Frage, ob so ein Konzept in der Masse der Bevölkerung für den einzelnen noch relevant sei. In der hier eingesetzten Intensität und Bearbeitungstiefe sei der Prozess so KURT nur in Mittelstädten wie Ludwigsburg oder in kleineren Städten möglich und erfolgreich, weil es dort einfacher sei, alle Beteiligten in ein Boot zu bekommen. Es sei auf größere Städte sicher nicht so ohne weiteres übertragbar (siehe auch P12 S. 138).

P12	Erfolgsfaktoren	LU

Beteiligung der Öffentlichkeit wird neben kommunalen Finanzen, einer lernenden Verwaltung, interkommunaler Zusammenarbeit, der Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit und differenzierten Bedürfnissen und Sichtweisen von Frauen und Männern als Erfolgsfaktor für Stadtentwicklung genannt. [vgl. STADTVERWALTUNG LUDWIGSBURG 2006b: 21-26]

Erfolgsfaktoren für Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung nach GRÜGER:

- politischer Wille;
- motivierte und engagierte MitarbeiterInnen in der Verwaltung, die interdisziplinär zusammenarbeiten und ihr Verwaltungshandeln an den SEK-Leitlinien orientieren;
- „Motor“, „Kümmerer“ in der Verwaltung (Geschäftsstelle SEK);
- strategische Planung, die die Metaebene einnimmt und eine systemische Ausrichtung und damit alles im Blick hat;
- wohlwollende Berichterstattung, aber auch gute und umfangreiche eigene Dokumentation des Prozesses und der Ergebnisse (wie auch in Ludwigsburg geschehen);
- Einbeziehung wichtiger Persönlichkeiten;
- qualitative Projekt- und Umfeldanalyse, um die Stadt, Interessens- und Problemlagen sowie die BewohnerInnen einschätzen zu können;
- Beteiligung der Öffentlichkeit an der Definition von Zielen und Leitsätzen und im Folgenden an der Konkretisierung im Rahmen konkreter Projekte und Maßnahmen; die Form der Zukunftskonferenz sei dafür ein geeignetes Instrument sowie
- Herunterbrechen der abstrakten Inhalte auf die Ebene der Stadt (wenn es sich um globalere Themen handelt) bzw. der Stadtteile.

Erfolgsfaktoren für Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung nach KURT:

- Stellenwert des SEK: in Ludwigsburg „Chefsache“ (Stabsstelle direkt beim Oberbürgermeister), der Oberbürgermeister sei der Motor für den SEK-Prozess gewesen; wäre der Prozess nur von der Fachbereichsebene getragen worden, hätte er nie diese Dynamik entwickelt;
- Überzeugungsarbeit: Stellenwert der Beteiligung muss allen Fachbereichen klar werden („Beteiligung ist ein großer Mehrwert und nicht nur lästiges Übel“);
- Bereitstellung finanzieller Ressourcen;
- ausreichende Ressourcen in der Verwaltung, strukturelle Neuordnung;
- Verantwortlichkeit eines Fachbereichs in der Verwaltung für Beteiligung;
- externe Unterstützung: „nichts von der Stange, sondern intensive, gemeinsame Auseinandersetzung, um die beste Lösung zu finden“ sowie
- frühzeitige und vor allem zielgerichtete Beteiligung über den ganzen Prozess.

Letztendlich müsse so ein Prozess laut KURT aber immer eine maßgeschneiderte Lösung sein. Insofern könne man das Ludwigsburger Modell sicher nicht 1:1 auf andere Städte übertragen, wohl aber einige der hier genannten Faktoren und Prinzipien.

4 ERGEBNISSE DER ANALYSE

Im folgenden Kapitel werden die Ergebnisse des Grundlagenteils (Kapitel 2) mit jenen aus der Analyse der Praxisbeispiele (Kapitel 3) zusammengeführt. Anhand des in Kapitel 3.2 beschriebenen Analyserasters werden sie im Hinblick auf die eingangs formulierten Thesen und Fragestellungen sowie auf die sich daraus ableitende Gliederung bzw. die Inhalte des Grundlagenkapitels vergleichend bewertet.

S	GRUNDLAGEN DER STADTENTWICKLUNGSPLANUNG

S1 Stadtentwicklungsplanung

Einigkeit besteht bei den interviewten ExpertInnen darin, Stadtentwicklungsplanung als **Rahmen für die künftige räumliche Entwicklung der Stadt** zu sehen. Hierbei stehe ein integrativer, ganzheitlicher Ansatz im Vordergrund, bei dem die Entwicklung in den einzelnen Fachbereichen wie Soziales oder Wirtschaft mit behandelt werden. Stadtentwicklungsplanung dezidiert als **Prozess** fassen GERLICH (PlanSinn, Wien) und die Städte München und Heidelberg auf. Der Stadtentwicklungsplan könne als Meilenstein in diesem Prozess gesehen werden. In München spricht man von einem **flexiblen Orientierungsrahmen**, einer Konzeption statt eines „starren Plans“. Der Planungshorizont wird mit mittel- bis langfristig angegeben. GRÜGER weist zusätzlich darauf hin, dass es bei bestimmten Entwicklungen kein „sowohl als auch“ gebe, sondern die Stadt sich auch dezidiert für etwas entscheiden müsse. In Heidelberg hat darüber hinaus der Aspekt der **Nachhaltigkeit** einen besonderen Stellenwert. Das durch die ExpertInnen beschriebene Verständnis von Stadtentwicklungsplanung deckt sich insgesamt weitgehend mit der Definition der ARL (siehe Kapitel 2.1.2 S. 11), wenn auch in einigen Städten (München, Heidelberg, Ludwigsburg) ein deutlicher Trend in Richtung einer Flexibilisierung und einer stärker prozesshaften Auffassung von Stadtentwicklungsplanung festzustellen ist.

S2 Aufbau und Funktionsweise

Die organisatorische Zugehörigkeit der Stadtentwicklungsplanung innerhalb der Verwaltung ist in allen untersuchten Städten mit Ausnahme von Ludwigsburg sehr ähnlich. Es handelt sich um **eine Form von untergeordnetem Amt im Planungsdezernat** (siehe Abbildung 4 S.13), die Koordination des jeweiligen Stadtentwicklungsplans obliegt jeweils einer Unterabteilung dieses Amts. Dies deutet zumindest von Seiten der Verwaltungsstruktur auf ein eher traditionelles Verständnis von Stadtentwicklungsplanung hin. In München gab es zwar 1970 ein eigenes Stadtentwicklungsreferat, aus der Überzeugung heraus, mit wissenschaftlichen begründeten Methoden die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung steuern zu können. Da dieser Anspruch aber spätestens mit der Weltwirtschaftskrise 1972 nicht mehr erfüllt werden konnte, wurde das Stadtentwicklungsreferat als eigenständiges Ressort 1972 wieder aufgelöst. In Hamburg und Wien liegen sehr komplexe Verwaltungsstrukturen vor, in denen Stadtentwicklungsplanung nicht nur vom zugehörigen Amt koordiniert wird, sondern auch im Zuständigkeitsbereich übergeordneter Stellen liegt, was sicherlich auch damit zu tun hat, dass die Städte gleichzeitig eigenes Bundesland sind.

In Ludwigsburg wurde für die Entwicklung des Stadtentwicklungskonzepts eine zunächst auf zwei Jahre befristete **Geschäftsstelle Stadtentwicklungskonzept** als Stabsstelle beim Oberbürgermeister eingerichtet, die anschließend mit der Aufgabe der strategischen Steuerung weitergeführt wurde. Diese Organisationsform unterstützt die beabsichtigte Steuerungs- und Koordinationsfunktion stark und verleiht dem Stadtentwicklungskonzept durch die direkte Anordnung beim Oberbürgermeister auch eine gewisse Bedeutung, nach außen, aber auch nach innen in die einzelnen Fachbereiche der Verwaltung hinein. Darüber hinaus ist Partizipation mit dem Fachbereich Bürgerschaftliches Engagement, der für Partizipation auf allen Planungsebenen (also auch im Rahmen des Stadtentwicklungskonzepts) und für ehrenamtliches Engagement zuständig ist, strukturell in der Verwaltung verankert. Daran wird deutlich, dass der Stadt Ludwigsburg Beteiligung an Planungsprozessen ein wichtiges Anliegen ist.

S3	Planungskultur

Wien, Hamburg, Heidelberg und insbesondere München haben eine **lange Tradition** in gesamtstädtischer, integrierter Entwicklungsplanung. Dabei weisen Wien und Hamburg sowie Heidelberg bis heute auch eine gewisse Kontinuität in Bezug auf die Konzeption der jeweiligen Stadtentwicklungspläne auf. In München gab es mit der Einführung der Perspektive München eine **Neuorientierung**, was auch als Ausdruck einer neuen Planungskultur gesehen werden kann, die sich seit den 1990er Jahren immer mehr durchsetzt. Dieser Wandel kann als Übergang **von der Entwicklungsplanung** mit ihrem umfassenden Steuerungsanspruch **hin zur stärker auf Kooperation und Verhandlung basierenden Perspektivenplanung** begriffen werden (siehe Kapitel 2.2.2). Allerdings lösen diese neuen Elemente die alten nicht ab, sondern kommen nach dem Schichtenmodell von SELLE (siehe Abbildung 13 S. 26) zu den bereits vorhandenen hinzu, d.h. Elemente der Entwicklungsplanung bleiben weiterhin Bestandteil der Stadtentwicklungsplanung.

Teil der **neuen Planungskultur** sind das stärkere Verständnis von Planung als Prozess, der kontinuierlich fortzuschreiben ist, und von Planung als Dialog zwischen den an ihr beteiligten AkteurInnen. Somit halten partizipative Elemente seither auch auf Ebene der Stadtentwicklungsplanung zunehmend Einzug, was auch in allen untersuchten Städten der Fall war. Lediglich Ludwigsburg hat mit dem Stadtentwicklungskonzept unter dem seit 2003 regierenden Oberbürgermeister Spec erst 2006 seinen ersten gesamtstädtischen, integrierten Stadtentwicklungsplan bekommen und kann somit noch nicht auf jahrelange Erfahrung in der Stadtentwicklungsplanung zurück blicken. Aber das ist möglicherweise gerade der Grund, warum diese Stadt einen sehr innovativen Verfahrensansatz entwickelt hat. Man konnte quasi auf nichts aufbauen und musste somit bei Null beginnen (siehe S5 S. 142f und P5 S. 148-152). In Heidelberg spielen Nachhaltigkeit und Planungsbeteiligung seit der 1990-2006 regierenden Oberbürgermeisterin Weber eine besondere Rolle, weshalb der Stadtentwicklungsplan 1997 als Heidelbergs Lokale Agenda 21 definiert wurde. Dies verleiht ihm zusätzliche Bedeutung und stellt eine offene Diskussions- und Dialogkultur in den Vordergrund.

Insgesamt wird deutlich, dass Entwicklungsplanung gemäß der in Kapitel 2.2.2 S. 34 von KEPPEL und in Kapitel 2.3.4 S. 53 von REIß-SCHMIDT angesprochenen sowie von mir als These formulierten **Renaissance der Stadtentwicklungsplanung** in allen untersuchten Städten praktiziert wird, allerdings in verschiedenen Formen (siehe S5 S. 142f und Kapitel 2.2.2 S. 32f).

Häufig wird auch nicht mehr die Bezeichnung „Plan“ verwendet (wie in Wien und Heidelberg), sondern „Perspektive“ (München), „Konzept“ (Ludwigsburg) oder „Räumliches Leitbild“ (Hamburg) (vgl. Kapitel 2.1.2 S. 14). Das kurzfristige, reaktive oder rein auf private Projekte setzende Handeln ohne langfristige und ressortübergreifende Zusammenschau hat sich insgesamt nicht bewährt. Die heutigen Herausforderungen der Städte, allen voran zunehmende finanzielle Ressourcenknappheit und wachsender Wettbewerbsdruck, aber auch der demographische Wandel und Schrumpfungsprozesse, machen eine integrierte, strategische und koordinierende Stadtentwicklungsplanung erforderlich.

S4	Beteiligungskultur

München hat im Vergleich zu den anderen untersuchten Städten eine besonders **lange und intensive Tradition** in partizipativer Stadtentwicklungsplanung. Bereits Ende der frühen 1968er Jahre ist dort das „Münchner Forum – Diskussionsforum für Entwicklungsfragen“ vom damaligen Bürgermeister Vogel gegründet worden und auch im Rahmen des Stadtentwicklungsplans 1963 hat Beteiligung eine Rolle gespielt. Gründe für diese lange Tradition könnten darin liegen, dass man in München schon früh Erfahrungen mit Widerständen aus der Bevölkerung gemacht und die Chancen einer frühzeitigen Beteiligung erkannt hat oder aber darin, dass München so TAUSEND (SPD München) aufgrund der geringen Flächenreserven immer gezwungen war, mit den unterschiedlichen AkteurInnen in Kontakt zu treten. In den **1990er Jahren** haben dann in **Hamburg und Heidelberg erstmals intensivere Beteiligungsprozesse** in der Stadtentwicklungsplanung stattgefunden. Auch in München wurde im Rahmen der Perspektive München relativ breit beteiligt. 1995 wurde dort der PlanTreff als Informations- und Diskussionsforum für alle Aspekte der Stadtentwicklungsplanung eingerichtet. In **Wien** wurde Partizipation am Stadtentwicklungsplan (STEP) zu diesem Zeitpunkt noch nicht praktiziert, wenngleich „Bürgerbeteiligung“ im STEP 1994 als besonderer Aspekt einer neuen Beteiligungskultur benannt wurde. Ein Partizipationsprozess hat erstmals im Zusammenhang **mit dem STEP 05 stattgefunden**. Allerdings gab es bereits 1999 (Juni- Dezember) den Wiener Stadtdialog als Diskussionsforum zum Strategieplan 2000 und einen umfangreichen Beteiligungsprozess am Masterplan Verkehr 2003. In **Ludwigsburg** habe es laut GRÜGER (Büro cg konzept) zwar schon ein gewisses Bewusstsein für partizipative Planung gegeben, der Partizipationsprozess im Rahmen des Stadtentwicklungskonzepts sei aber ein **Neuanfang** gewesen, der durch den Oberbürgermeister stark unterstützt wurde.

Die Tradition partizipativer Stadtentwicklungsplanung hängt - wie am Beispiel Hamburgs und Heidelbergs deutlich wird - stark mit einer politischen Kontinuität bzw. dem politischen Willen zusammen. In Hamburg, wo es 2001 einen Regierungswechsel zugunsten der Konservativen gegeben hat, hat Partizipation am aktuell in Entwicklung befindlichen Räumlichen Leitbild keine besondere Priorität im Gegensatz zum Vorgänger-Stadtentwicklungsplan von 1996. Dort stand Beteiligung aufgrund der damaligen Senatorin Müller sehr stark im Vordergrund. In Heidelberg hat der politische Wille zum Gegenteil, nämlich zu einem quantitativen und qualitativen Wachstum der Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen des Stadtentwicklungsplans geführt (siehe S3 S. 140f). Hieran wird deutlich, welch **wichtige Rolle** der **politische Wille** zu partizipativer Planung spielt.

Beteiligung ist in allen untersuchten Städten ein **mittlerweile nicht mehr wegzudenkender Bestandteil von Planungsprozessen**, nicht zuletzt auch, weil sie heute schon ein bisschen zum „guten Ton“ gehört und weil auch der Druck von Seiten der Europäischen Union im Rahmen diverser Gesetze immer größer wird. Allerdings finden jeweils ganz unterschiedliche Formen und Verfahren Anwendung, die sich auch in der Beteiligungstiefe unterscheiden (siehe P5 S. 148-152).

Insgesamt lässt eine gewisse **Beteiligungstradition** die Verfahren und Formen reifen, da man mit der Zeit viele Erfahrungen sammelt. Dass aber **auch gerade ein Neuanfang wichtig und positiv sein kann**, zeigt vor allem das Ludwigsburger Beispiel, wo noch kaum etwas existierte, auf dem man aufbauen konnte. Trotzdem oder vielleicht gerade deshalb ist hier aber ein sehr innovativer Ansatz entstanden.

S5	Instrumentarium: Stadtentwicklungsplan

In allen untersuchten Städten kommen **sehr unterschiedliche Instrumente** zum Einsatz, was die in Kapitel 2.2.2 S. 33f beschriebene Formenvielfalt in der Praxis bestätigt. Auch wenn sie teilweise gleich heißen, verbergen sich dahinter doch andere Herangehensweisen, wie dies beim Wiener und Heidelberger Stadtentwicklungsplan oder beim Münchner und Ludwigsburger Stadtentwicklungskonzept deutlich wird. Insgesamt lässt sich ein **Trend hin zu schlanken und weniger umfangreichen bzw. komplexen Werken** feststellen. Lediglich Wien besitzt ein 244 Seiten starkes Dokument mit detaillierten Analysen und Prognosen sowie Handlungsfeldern und Zielgebieten, also inklusive der räumlichen Konkretisierung.[39] Alle anderen Städte haben relativ schlanke Dokumente, die im Fall von Heidelberg lediglich Ziele und Leitlinien bzw. Leitsätze enthalten, im Fall von Ludwigsburg zusätzlich Leitprojekte und die strategische Umsetzung sowie in München zusätzlich die Analyse und Bewertung von Entwicklungstrends sowie Leitprojekte. Zum Räumlichen Leitbild in Hamburg sollen fünf so genannte Zielbotschaften mit entsprechenden Aufgaben und Schlüsselprojekten entwickelt werden. Insgesamt werde das Leitbild, so PEDERSEN (planende Verwaltung Hamburg), aber sicher nicht so umfangreich werden wie der Wiener STEP 05. Die räumliche Konkretisierung findet in Heidelberg und Ludwigsburg in anderen Planungsinstrumenten wie dem Modell Räumliche Ordnung (Heidelberg) oder den Stadtteilentwicklungsplänen (Ludwigsburg) statt, da es auf Stadtteilebene, so KURT (planende Verwaltung Ludwigsburg), mehr Akzeptanz und größere Chancen für die Umsetzung gebe.

Für die allgemeine Öffentlichkeit sind **handliche Veröffentlichungen**, die die wesentlichen Ziele und Leitlinien darstellen, sicher anschaulicher und einfacher verständlich als umfangreiche und detaillierte Publikationen. Diejenigen, die näher interessiert sind, werden in den anderen Dokumenten sowieso fündig. Ein weiterer Vorteil einer Trennung von Zielen bzw. Leitlinien und der Konkretisierung im Raum bzw. in konkreten Projekten liegt in einem jeweils einfacheren, da unabhängigen, Erarbeitungs- und Fortschreibungsprozess. Außerdem sind die Erstellungskosten geringer, wodurch die Publikation in größerer Zahl aufgelegt und verteilt werden kann. Auf diese Weise würde auch das Ziel des STEP 05, ein unmittelbar wirksames Signal nach außen darzustellen, besser erreicht werden können (siehe S5a WIE S. 71).

[39] Es existiert zwar auch eine Kurzversion, aber diese ist immerhin auch noch 76 Seiten stark.

Im Übrigen war der STEP in Wien früher zweigeteilt. Der STEP 84 bestand aus zwei Bänden: Band 1 „Politische Grundsätze“ und Band 2 „Räumliches Entwicklungskonzept“. Heute gibt es parallel zum STEP auch noch den Strategieplan (siehe S5c S. 144).

Insgesamt wird an dieser Entwicklung deutlich, dass sich Stadtentwicklungsplanung doch ein Stück weiter weg bewegt von einer detaillierten, umfassenden Entwicklungsplanung und Steuerung hin zur **Konzentration auf Ziele und Leitlinien**, häufig ergänzt um die überblicksartige Analyse und Bewertung von Entwicklungstrends und vor allem um konkrete Projekte und Maßnahmen. Damit sind sie, wie auch in Kapitel 2.3.4 S. 53 von REIß-SCHMIDT beschrieben, sehr **viel problem- und umsetzungsorientierter** als die oft schwer verständlichen Stadtentwicklungspläne der 1960er und 1970er Jahre. Das räumliche Leitbild wird häufig verlagert auf Stadtbezirks- oder Stadtteilebene. Man könnte fast sagen, der Stadtentwicklungsplan wird **vom klassischen räumlichen Leitbild immer mehr zu einem politischen Leitbild** für die Stadt. Darüber hinaus wird auch nicht mehr unbedingt klassisch nur alle 10-15 Jahre fortgeschrieben, sondern, wie z.B. in München, ein **kontinuierlicher, offener Arbeits- und Diskussionsprozess** eingerichtet. Hier ist der Wandel in der Planungskultur deutlich zu spüren.

S5a Ziele / Zweck des Stadtentwicklungsplans

Auch in Bezug auf die Zielvorstellungen **unterscheiden sich die fünf Städte neben der grundlegenden Gemeinsamkeit des vorausschauenden, strategischen Ansatzes voneinander**. Wien formuliert das relativ stark steuernde Ziel der „Festlegung des weiteren geordneten Ausbaus der Stadt in groben Zügen“. Heidelberg und München möchten einem Rahmen für die weitere Entwicklung der Stadt geben, wobei München von einem „flexiblen Orientierungsrahmen“ spricht, was auf einen eher weniger starken Steuerungsanspruch schließen lässt. In Ludwigsburg soll die Stadt „fit“ gemacht werden für die künftigen Herausforderungen, weshalb man neben der strategischen Ausrichtung auch die Umsetzung durch Verwaltung, BürgerInnen und Unternehmen anspricht. München strebt weiterhin eine Ausgleichsfunktion bei der Durchsetzung verschiedener Partikularinteressen an und Hamburg möchte schließlich einen Konsens über die zukünftige Entwicklung der Stadt erreichen. Insgesamt unterscheiden sich diese sehr individuellen und vielleicht auch ein bisschen ideologisch gefärbten Ziele von den eher auf Verfahren und Aufbau bezogenen Funktionen und Zielen nach HOTZAN (siehe Kapitel 2.1.2 S.13).

S5b Programmatik

Im Zusammengang mit dem Instrumentarium und den Zielen der Stadtentwicklungsplanung spielt auch die dahinter stehende Programmatik eine wichtige Rolle. Hier ist aus den Beispielen heraus sehr deutlich geworden, dass die konkrete Form des Instruments Stadtentwicklungsplan - und damit auch die Anwendung von partizipativen Elementen im Rahmen seiner Erstellung - sehr **stark von einzelnen Personen in der Politik beeinflusst wird**, wie den BürgermeisterInnen oder den jeweiligen StadträtInnen/SenatorInnen, die dem Planungsressort vorstehen (siehe Hamburg, Heidelberg und Ludwigsburg).

München und Wien sind wiederum Beispiele dafür, dass die Programmatik auch von der **jeweiligen Planungskultur vor Ort** und deren Veränderungen im Laufe der Zeit abhängt (siehe S3 S. 140f).

S5c Verknüpfung mit anderen informellen Instrumenten

Generell existieren in den fünf Städten jeweils **verschiedene Verknüpfungen mit anderen informellen Instrumenten auf dieser Planungsebene**. In München ist die Perspektive München ein Teil des gesamtstädtischen Zielesystems, so wie das Räumliche Leitbild in Hamburg. Auch einige Aspekte des Projekts „München 2030 – Visionen und Strategien für Stadt und Region“ werden darin integriert. In Wien bietet der Strategieplan die grundsätzliche strategische Orientierung für den Stadtentwicklungsplan. Heidelbergs Stadtentwicklungsplan ist in ein System aus verschiedenen Bausteinen der gesamtstädtischen räumlichen Planung integriert. Lediglich Ludwigsburg verfügt über keine weiteren informellen Instrumente auf dieser Planungsebene.

Insgesamt könnte das ein Zeichen dafür sein, dass das Instrumentarium auf dieser Planungsebene umso komplexer ist, je größer die Stadt und deren Verwaltung sind. Natürlich spielen auch politische Einflüsse eine Rolle, wie am Strategieplan in Wien deutlich wird bzw. grundsätzliche Konzeptionen wie verschiedene Bausteine in Heidelberg.

S5d Schnittstelle zu formal definierter Planung

In allen untersuchten Städten ist der Stadtentwicklungsplan **Grundlage für die Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung**, deren Inhalte aus dem Stadtentwicklungsplan abgeleitet bzw. mit diesem Instrument abgestimmt werden müssen, was insofern wenig verwunderlich ist, als dass diese Berücksichtigung sowohl in Deutschland (§ 1 Abs. 6 Zi. 11 BauGB) als auch in Wien (§ 2 Abs. 7 BO f. Wien) gesetzlich festgelegt ist (siehe auch Abbildung 3 S. 12).[40] In Ludwigsburg ist diese Schnittstelle auch über die Stadtteilentwicklungspläne gegeben, in die nachrichtlich alle Fachplanungen aufgenommen werden. Hieran wird der Einfluss der strategischen Planung auf die nachgelagerten, formal definierten Planungsebenen deutlich. Eine strategische Steuerung ist auch insbesondere von Bedeutung, wenn die Bauleitplanung, so wie in Hamburg, den Stadtbezirken obliegt.

S5e Evaluation und Fortschreibung

Eine **Evaluation**, die nach STÖCKNER (siehe Kapitel 2.1.2 S. 14) auch zu den Inhalten eines Stadtentwicklungsplans gehört, wird **besonders intensiv im Rahmen des Heidelberger Stadtentwicklungsplans** durchgeführt. So gab es 2002 einen unfassenden Umsetzungsbericht und 2004 einen indikatorengestützten Nachhaltigkeitsbericht. Weitere Berichte sind alle zwei Jahre geplant. Eine Heidelberger Besonderheit ist die Nachhaltigkeitsprüfung jeder Beschlussvorlage im Gemeinderat, wo jede Maßnahme auf ihre Einflüsse auf die Ziele und Leitlinien des Stadtentwicklungsplans geprüft wird. Dadurch sind die Ziele und Leitlinien in Verwaltung und Politik weithin bekannt und beeinflussen das Handeln. In den anderen untersuchten Städten ist dies eher schwach ausgebildet. Dort ist man noch weit davon entfernt, dass die gesamte Politik und Verwaltung die Inhalte des Stadtentwicklungsplans kennt und danach handelt.

[40] Allerdings muss hier angemerkt werden, dass der Flächennutzungsplan in Deutschland nicht (wie in Österreich) rechtsverbindlich ist. Er ist jedoch nach § 1 Abs. 2 BauGB vorbereitender Bauleitplan für den verbindlichen Bebauungsplan.

In Wien, München und Ludwigsburg sind Evaluierungsberichte **noch in Planung**, wobei der Münchner Evaluierungsbericht („Perspektive München – Bilanz“) bereits in diesem Jahr (2007) erscheinen soll. In Wien ist der indikatorengestützte Stadtentwicklungsbericht in Zukunft alle fünf Jahre vorgesehen. Ludwigsburg sieht einen jährlichen indikatorengestützten Bericht vor. Außerdem sei das Stadtentwicklungskonzept mit dem städtischen Haushalt verknüpft, um nachvollziehen zu können, wie viele Mittel pro Themenfeld fließen. Da sich das Räumliche Leitbild noch im Erarbeitungsprozess befindet, können **für Hamburg im Moment noch keine Aussagen** bezüglich der Evaluierung getroffen werden.

Fortschreibungen finden in Wien und Hamburg klassisch alle 10-15 Jahre statt. In Heidelberg wird der Stadtentwicklungsplan dann fortgeschrieben (oder teilfortgeschrieben), wenn die Evaluation eine Notwendigkeit ergibt. Ludwigsburg hat eine Fortschreibung angedacht, aber noch nicht genau geplant. 2008 soll eine Follow-Up-Veranstaltung der Zukunftskonferenz stattfinden. Die Masterpläne zu den elf Themenfeldern sollen je nach Bedarf fortgeschrieben werden. In München hat es bis jetzt zwei Fortschreibungen gegeben („Berichte zur Stadtentwicklung“). Um das Verfahren zu vereinfachen, sollen in Zukunft eher einzelne Bausteine (Analyse, Leitlinien etc.) fortgeschrieben werden.

Der Trend zu kontinuierlicher Evaluierung und darauf aufbauender Fortschreibung wird also deutlich. Dies hat sicherlich damit zu tun, dass eine Erfolgskontrolle immer mehr zur Vorraussetzung für die Gewährleistung von Fördermitteln seitens des Bundes und der Europäischen Union wird. Möglicherweise sind die Städte aber auch auf eine Optimierung ihres Handelns angesichts zunehmender finanzieller Ressourcenknappheit angewiesen.

P	**PARTIZIPATION IM RAHMEN DES STADTENTWICKLUNGSPLANS**
P1	**Partizipation**

Partizipation wird von den befragten ExpertInnen mit durchaus **unterschiedlichen Schwerpunkten** definiert. GERLICH weist auf verschiedene Intensitäten hin, die von Information, über Konsultation bis hin zu Mitwirkung und Mitentscheidung reichen. Nur die letzten beiden seien für ihn tatsächlich Partizipation. Im Rahmen des STEP 05 habe eine Konsultation stattgefunden. Daran knüpft KLASSEN (PlanTreff München) an, für den Partizipation der Versuch ist, die Öffentlichkeit zu informieren und zur Diskussion anzuregen, im Idealfall mit einer Art von Teilhabe im Rahmen von Mitarbeit und Stellungnahmen, die von der planenden Verwaltung berücksichtigt werden. So wird auch in den Veröffentlichungen um die Perspektive München herum immer von Öffentlichkeitsarbeit gesprochen. Die letztendliche Entscheidung liegt, so PERTI (planende Verwaltung Heidelberg) und MITTRINGER (planende Verwaltung Wien), aber immer beim Gemeinderat, vor allem da es sich laut MITTRINGER um komplexe, gesamtstädtische Abwägungen handle. Beteiligung könne nur ein Korrektiv sein für das politische Gremium, wodurch die eingangs formulierte These bestätigt wird, dass Partizipation zur Überwindung von Steuerungs- und Legitimitätsproblemen kommunaler Entscheidungsträger beitragen, die Steuerungs- und Handlungsverantwortung von Politik und Verwaltung aber nicht ersetzen kann. TAUSEND und FOLDA (planende Verwaltung München) weisen darauf hin, dass man Partizipation auf gesamtstädtischer oder teilräumlicher Ebene sowie auf strategischer Zielebene oder ausführender Projektebene unterschiedlich diskutieren müsse. In jedem Fall sei, so TAUSEND, aber eine konkrete Mitwirkungsmöglichkeit wichtig.

Es geht **also insgesamt sehr stark um die Zugänglichkeit von Informationen für jedermann und die Möglichkeit, sich zu den Planungen zu äußern**. Eine konkrete Mitwirkungsmöglichkeit geht schon einen Schritt weiter und zwar in die Richtung, wie ich mein Verständnis von Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung definiert habe, nämlich als frühzeitige Möglichkeit der aktiven, qualitativen und prozessbegleitenden Mitwirkung an der Erstellung und Fortführung eines Stadtentwicklungsplans (siehe Kapitel 2.1.4). Allerdings sehe auch ich die letztendliche Entscheidungskompetenz aus ähnlichen wie von den MITTRINGER genannten Gründen bei den politischen VertreterInnen. Der **Ludwigsburger Partizipationsansatz kommt dabei meinem Verständnis von Partizipation am nächsten**. Hier wird Partizipation tatsächlich als eine qualitative und kontinuierliche Mitwirkung definiert, die zielgerichtet und themenbezogen mit gezielt ausgewählten und angesprochenen AkteurInnen durchgeführt wird und zwar so früh wie möglich, um zusätzlichen Aufwand durch Widerstände gar nicht erst entstehen zu lassen.

Ein wichtiger Aspekt, der sowohl von GRÜGER als auch von PETRI angesprochen wird, ist **Partizipation innerhalb der Verwaltung**. Hierfür müsse, so GRÜGER, der Weg noch bereitet werden (siehe auch P9 S. 155f).

P2	„Neuer Trend“?

Generell ist Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung für die befragten ExpertInnen **kein neuer Trend**, was sich mit den Erkenntnissen aus Kapitel 2.2.2 deckt. Für GRÜGER ist es eine **logische Folgerung aus dem Baugesetzbuch und aus der Renaissance der Stadtentwicklungsplanung**, dass Beteiligung auch auf dieser Ebene stattfindet. So wäre es laut PETRI auch inkonsequent, nur auf konkreter Ebene zu beteiligen. Entweder wolle man Beteiligung, dann bemühe man sich auf allen Ebenen, oder man lasse es. Hierin kann eine Bestätigung für die eingangs formulierte These gesehen werden, dass Partizipation ein wesentliches Instrument in allen Planungsprozessen sein soll, unabhängig von der Planungsebene. KURT erkennt in letzter Zeit auch einen Trend, über das gesetzliche Maß hinaus mehr zu tun, insbesondere in Bezug auf die frühzeitige BürgerInneninformation, denn die Gesellschaft und die Aufgabenstellungen würden komplexer werden, worin die These, dass Partizipation durch die Veränderungen des Planungskontextes zunehmend erforderlich wird, bestätigt wird.

Gewisse, aus meiner Sicht sehr interessante, **Aspekte werden aber doch als neu angesehen**. Für FOLDA ist Partizipation heute eine stärker sektorale, kurzfristige Partizipation, aus der kein dauerhaftes politisches Engagement entsteht, wie dies in den frühen 1970er Jahren bisweilen der Fall gewesen sei. Es findet eine Konzentration auf das unmittelbare Umfeld und die dortige Betroffenheit von Planungen statt. TAUSED ergänzt, dass partizipative Elemente durch den wirtschaftlichen Druck von Investoren eher in den Hintergrund gedrängt worden sind. Aus PETRIs Sicht wird von Seiten der Politik viel gezielter geschaut, wie man politische Ziele am besten umsetzen kann, wohingegen PEDERSEN eine neue Bewusstmachung dieses an sich alten Instruments angesichts des zunehmenden Vertrauensverlusts der BürgerInnen in die Politik sieht. Es wird insgesamt, wie in zwei Thesen zu Beginn angesprochen, deutlich, dass die planende Verwaltung angesichts der gegenwärtigen Trends in der Planung (siehe Kapitel 2.3) vor neue Herausforderungen gestellt ist und insbesondere zunehmend auf Partizipation angewiesen ist und zwar auf allen Planungsebenen.

P3	Besonderheiten

Die Besonderheiten von Partizipation auf Ebene der Stadtentwicklungsplanung sehen die befragten ExpertInnen vor allem in der **Abstraktheit der Themen**, der **strategischen Ausrichtung**, dem **langfristigen Horizont** sowie der **geringer wahrgenommenen Betroffenheit** der BürgerInnen und dem dementsprechend geringeren Interesse an den Themen, da ein unmittelbarer Nutzen nicht erkennbar wird. Besonders ist für GERLICH auch die **große Zahl vieler sehr unterschiedlicher AkterInnen**. Es fühlt sich laut HOCHHEIM (CDU Hamburg) auch ein anderes Publikum angesprochen als bei der Aufstellung eines Bebauungsplans, nämlich, so PETRI, **eher Institutionen als private BürgerInnen** (siehe P7 S. 152-157). Partizipation ist laut HOCHHEIM umso schwieriger, je größer der Maßstab ist, da man dort immer unkonkreter werde. So ist es für GRÜGER und KLASSSEN wichtig, die **komplexen Inhalte herunter zu brechen** auf die Stadt und die Stadtteile, da sich die BürgerInnen eher in ihren Themenfeldern und Stadtteilen auskennen und diese für die Umsetzung im Blick haben (siehe P8 S. 155)

Insgesamt werden hier auch die Ergebnisse aus dem Fazit des Grundlagenkapitels bestätigt. Gründe für diese Ergebnisse könnten, wie dort erwähnt, in der Unverbindlichkeit des Stadtentwicklungsplans liegen - weshalb damit keine unmittelbar spürbaren Folgen verbunden sind – bzw. in der Tatsache, dass die komplexen und abstrakten Inhalte für „fachfremde“ AkteurInnen nur schwer verständlich sind.

P4	Ziele / Zweck

Die von den interviewten ExpertInnen genannten Ziele und Funktionen von Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung überschneiden sich stark mit den in Kapitel 2.2.1 genannten Gründen für Partizipation allgemein. Im Vordergrund stehen hier natürlich die Funktionen für die Planung und die politischen Funktionen (siehe Aufteilung nach SELLE S. 22f), da alle interviewten ExpertInnen in der planenden Verwaltung oder in der Politik bzw. für diese tätig sind. So ist für fast alle die **Identifikation** mit dem Produkt und mit Stadtentwicklungsplanung generell ein wichtiges Ziel. Durch Beteiligung kann somit auch die **Akzeptanz** für die Planungsergebnisse bei den Beteiligten erhöht werden und, was laut PETRI für die Stadtentwicklungsplanung wichtig ist, auch erreicht werden, dass die Ziele und Leitlinien fest verankert seien in der Bevölkerung und in der Politik. Das führe schließlich auch zu einer höheren Akzeptanz der konkreten Umsetzung. GERLICH ergänzt in diesem Zusammenhang auch das Ziel der **Vertrauensbildung** von BürgerInnen in die Arbeit der Verwaltung und die Entscheidungen der Politik auf dieser Planungsebene. Um ein Interesse an dieser Planungsebene zu wecken, hält FOLDA eine **frühzeitige Information der Öffentlichkeit** für wichtig.

Die **Legitimationsfunktion** spricht GERLICH an. Allerdings solle Beteiligung an der Stadtentwicklungsplanung mehr sein als nur eine legitimatorische Absicherung dessen, was fachlich passiert. Für PETRI wird Politik dadurch insgesamt **transparenter**.

Ein besonders wichtiges Ziel ist für fast alle ExpertInnen, **verschiedene Perspektiven und vorhandenes Wissen einzuholen**, um die abstrakte planerische Arbeit erden zu können und eine ständige Rückkopplung zu bekommen. Für MITTRINGER ist dabei der fachliche Austausch besonders wichtig. Hierdurch wird die These bekräftigt, dass PlanerInnen nicht allwissend und auf das Wissen verschiedener AkteurInnen angewiesen sind.

Letztendlich kann dadurch auch das von MITTRINGER genannte Ziel der Verbesserung der Inhalte eines Stadtentwicklungsplans und damit seiner Tragfähigkeit und Wirksamkeit erreicht werden, worin eine höhere **Effektivität** zum Ausdruck kommt.

Es kann also festgehalten werden, dass sich die Gründe für Partizipation und die Ziele, die damit verbunden werden, für die Ebene der Stadtentwicklungsplanung **kaum von denen auf den unteren Planungsebenen unterscheiden**. Lediglich ein - ansonsten häufig genanntes - Ziel wurde von den befragten ExpertInnen nicht explizit angegeben und zwar der Beitrag von Beteiligung zur Konfliktvermeidung. Das hat möglicherweise damit zu tun, dass Konflikte auf dieser Planungsebene nicht so häufig auftreten wie bei einer konkreten Projektplanung oder in der Bauleitplanung.

P5	Konkrete Formen und Verfahren

Wie bereits im Grundlagenteil in Kapitel 2.2.4 erwähnt, gibt es eine Vielzahl an Formen und Verfahren für Beteiligungsprozesse. Auch wenn sich einige Gemeinsamkeiten feststellen lassen, so ist diese Vielfalt auch bei den in dieser Arbeit untersuchten Städten zu erkennen. Für die Vielfalt und Unterschiede gibt es auch eine Reihe von Gründen bzw. hängt die Auswahl der Verfahren von verschiedenen Faktoren ab:

Allgemeine Rahmenbedingungen:

- politischer Wille (siehe insbesondere Hamburg, Heidelberg und Ludwigsburg, S3 S. 140f, S4 S. 141f) und damit auch finanzielle Ressourcen sowie Legislaturperioden;
- Beteiligungskultur (je länger die Beteiligungskultur, desto mehr Erfahrungen, aber auch tendenziell geringere Bereitschaft für Experimente, siehe S4 S. 141f);
- Zuständigkeiten in der Verwaltung (z.B. München, wo jeweils ein Referat die Federführung für die Erstellung einer Leitlinie und den Beteiligungsprozess inne hat);
- Größe der Stadt (siehe P11 S. 159).

Rahmenbedingungen für Partizipation (siehe auch BISCHOFF S. 38):

- Funktion der Verfahren im Beteiligungsprozess (informelle Beteiligung oder informieren und Meinungsbildung (siehe auch Kapitel 2.2.4 S. 37ff);
- Intensität der Beteiligung (Information, Konsultation, Mitbestimmung);
- Zeitpunkt der Partizipation (von Anfang an oder nach erstem Entwurf; Zielfindung, Planung oder Umsetzung);
- vorgesehener Zeitraum („Schnellverfahren“, längerer Zeitraum oder dauerhaft);
- angesprochenen AkteurInnen (siehe P7 S. 152-154);
- Art der Interessensvertretung (direkt oder mittelbar) sowie
- Aufbau der Beteiligungsformen- und verfahren (mehrere Instrumente oder ein einzelnes Instrument).

Die genauen Verfahren können jeweils in Kapitel 3 nachgelesen werden. An dieser Stelle wird lediglich auf das Ludwigsburger Verfahren als Best-Practice näher eingegangen sowie die wichtigsten Aspekte und Erfahrungen der anderen Städte benannt und miteinander verglichen.

So fand bzw. findet Partizipation in Wien, München, Hamburg und Heidelberg im Rahmen von **Information und Konsultation** statt, was - z.B. in Wien - auch explizit so kommuniziert wurde.

> *„Die strategische Ebene der Stadtplanung wird somit als nur bedingt geeignet für partizipative Verfahren eingeschätzt, gezielte Öffentlichkeitsarbeit spielt hier eine bedeutend größere und ausreichende Rolle.“ [ANTALOVSKY 2004: 2]*

So gab es in den meisten Fällen verschiedene öffentliche oder geschlossene Veranstaltungen, Veröffentlichungen oder Möglichkeiten der Beteiligung im Internet. Es handelte sich um informelle Verfahren zur Information und Meinungsbildung für eine große Zahl von AkteurInnen. Dabei wurden **häufig folgende Formen** verwendet:

- schriftliche Stellungnahmen (in allen fünf Städten),
- Diskussionsveranstaltungen (Dialoge, Podiumsdiskussionen; in allen fünf Städten),
- ExpertInnenworkshops bzw. Fachtagungen (Wien, Hamburg, München, Heidelberg),
- Workshops/Arbeitsgruppen (in allen fünf Städten, Hamburg STEK 1996) sowie
- Online-Diskussionsformen (Wien, Hamburg, Heidelberg).

Reine Informationsveranstaltungen mit einseitiger Kommunikation seitens der planenden Verwaltung gab es eher weniger und wenn dann nur ergänzend zu anderen Veranstaltungen (siehe München). Die Veranstaltungen waren also fast immer mit einer Diskussionsmöglichkeit verbunden. Informiert wurde im Rahmen von Publikationen oder Veröffentlichungen im Internet sowie in den lokalen Medien, in denen auch zu den öffentlichen Veranstaltungen eingeladen wurde. Die Stadt München hat nach Aussagen von FOLDA seit den 1990er Jahren fast die gesamte Bandbreite an Beteiligungsverfahren im Rahmen der Perspektive München angewandt. So gab es z.B. auch Ausstellungen und so genannte Aktionswochen, in denen ein Thema für ca. eine Woche komprimiert und intensiv diskutiert wurde, bis hin zu einzelnen Zukunftswerkstätten zu bestimmten Aspekten.

Dass Partizipation im Rahmen eines Stadtentwicklungsplans aber auch mehr sein kann als Information und Konsultation, zeigt insbesondere der **Ludwigsburger Ansatz**. Hier wird, wie unter P1 S. 145f bereits erwähnt, **Partizipation als qualitative und prozessbegleitende Mitwirkung verstanden**, also in dem Sinne, wie auch ich Partizipation auf dieser Ebene definiert habe (siehe Kapitel 2.1.4). Kernelement dieses Ansatzes ist dabei eine zweiteilige **Zukunftskonferenz**, da der Prozess, so KURT, in Form einer solchen Großveranstaltung besser gebündelt werden könne als in einer Vielzahl kleinerer Veranstaltungen. Man wollte, so GRÜGER, etwas Innovatives, Kompaktes und Motivierendes, das die Aufbruchstimmung auch nach außen trägt. So wurden im ersten Teil der Zukunftskonferenz (23.-25. September 2005) Leitziele und Strategien definiert und im zweiten Teil (31.03. und 01.04.2006) Projekte und konkrete Maßnahmen. Diese beiden Veranstaltungen wurden mit sehr viel Aufwand und Engagement der planenden Verwaltung und des Büros cg konzept vorbereitet, durchgeführt und dokumentiert, was als ein wesentlicher Erfolgsfaktor angesehen werden kann. Ein weiterer Faktor ist sicherlich das zielgerichtete Bewerbungs- und Auswahlverfahren für die TeilnehmerInnen der Zukunftskonferenz aus allen gesellschaftlichen Bereichen, wodurch eine Teilnahme an dieser Veranstaltung ein großes Gewicht bekam und bei den TeilnehmerInnen ein gewisses Interesse und eine Kontinuität in der Mitarbeit sichergestellt werden konnte.

Umrahmt bzw. ergänzt – und das ist aus meiner Sicht ein weiterer wichtiger Punkt für ein **stimmiges Gesamtkonzept** – wurde die Zukunftskonferenz von einer aufwendigen Projekt- und Umfeldanalyse, in der ca. 80 qualitative Interviews mit Ludwigsburger Schlüsselpersonen zur Einschätzung ihrer Stadt und wichtigen Themen geführt und ausgewertet wurden als Vorbereitung für die weiteren Verfahrensschritte. Es folgte eine große Auftaktveranstaltung, auf der das Thema Stadtentwicklungskonzept bekannt gemacht wurde. Anschließend fand der so genannte Dialogsommer, eine Bündelung von verschiedensten Veranstaltungen unterschiedlicher Fachbereiche für die breite Bevölkerung statt, wodurch die Themen und Fragestellungen des Stadtentwicklungskonzepts einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden. An diesen Dialogsommer schloss dann die Zukunftskonferenz an, in der auf den bisherigen Ergebnissen aufgebaut wurde und schließlich konkrete Projekte und Maßnahmen erarbeitet wurden.

Aus meiner Sicht ist der **Ludwigsburger Ansatz ein überaus interessantes, innovatives und durchdachtes Konzept für eine qualitativ hochwertige Beteiligung, die über ausschließliche Konsultation weit hinausreicht.** Die Ludwigsburger BürgerInnen haben aktiv mitgestalten können an den Zielen und Inhalten des Stadtentwicklungskonzepts, haben gemeinsam eine Vision für die Stadt entwickelt, die natürlich auch auf diese Weise sehr viel Akzeptanz und Identifikation in der Öffentlichkeit stiftet. Aber auch über den Erarbeitungsprozess des Stadtentwicklungskonzepts hinaus sind die Beteiligten im Rahmen der von ihnen angestoßenen Projekte engagiert. Es ist also wirklich so etwas wie eine **Gesamtstrategie** entstanden, die letztendlich mit den konkreten Projekten, aber auch den in weiterer Folge geplanten Stadtteilentwicklungsplänen als räumliche Konkretisierung des Stadtentwicklungskonzepts weitergeführt wird. Allerdings wird derzeit noch überlegt, wie mit dieser Strategie im Rahmen des gesamtstädtischen Diskussionsprozesses in Zukunft weiter verfahren werden soll (siehe P10 S. 156f).

An dem in der Bevölkerung gut angekommenen und insgesamt sehr erfolgreichen Ludwigsburger Verfahren wird gemäß der eingangs aufgestellten These deutlich, dass **Partizipation zur Überwindung von Steuerungs- und Legitimitätsproblemen beitragen kann**. **Kooperationsprozesse im Sinne von gleichwertiger Zusammenarbeit und Entscheidung haben aber nicht stattgefunden**, worin sich die These weiter bestätigt in dem Sinne, dass Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung die öffentliche Steuerungs- und Handlungsverantwortung nicht ersetzen kann.

Inwiefern der Ansatz auf andere Städte übertragbar ist, wird unter P11 S. 159 und am Beispiel des Wiener Stadtentwicklungsplans im Rahmen der Handlungsempfehlungen für die planende Verwaltung in Wien in Kapitel 5 behandelt.

Als **Erfahrungen aus den Verfahrensansätzen** der einzelnen Städte lassen sich folgende Aspekte zusammenfassen:

Zeitpunkt der Beteiligung: In München begann die Beteiligungsphase mit dem ersten Entwurf des Stadtentwicklungskonzepts. In Wien wurde mit PlanungsexpertInnen bereits in der Entwurfsphase des Stadtentwicklungsplans im Rahmen von themenbezogenen ExpertInnenworkshops diskutiert. In Heidelberg hat man in den 1990er Jahren die Erfahrung gemacht, dass zur öffentlichen Auftaktveranstaltung mit Eröffnungsreferat und anschließender Arbeit in thematischen Workshops hauptsächlich Heidelberger Institutionen, Initiativen und WissenschaftlerInnen von der Universität gekommen sind.

Die BürgerInnen haben sich stärker von den Podiumsdiskussionen zum ersten Entwurf angesprochen gefühlt. Insofern hält man es hier, wie in Wien, für sinnvoll, mit der öffentlichen Beteiligungsphase erst nach dem ersten Entwurf zu beginnen, um die BürgerInnen nicht zu überfordern. Beim Hamburger Stadtentwicklungskonzept 1996 gab es eine öffentliche Diskussion über Entwicklungen und mögliche Ziele auch schon vor dem ersten Entwurf im Rahmen des so genannten Stadtdialogs im Plenum und in Arbeitsgruppen mit Fachleuten, Institutionen und BürgerInnen. Im zweiten Stadtdialog wurden verschiedene Szenarien für die Zukunft Hamburgs diskutiert. Diese frühzeitigen Stadtdialoge wurden in der Bevölkerung gut angenommen (ca. 300 TeilnehmerInnen). Auch in Ludwigsburg hat man positive Erfahrungen mit der frühzeitigen öffentlichen Beteiligung gemacht, besonders im Rahmen der Zukunftskonferenz. Das zeigt, dass für die breite Partizipation nicht immer ein Entwurf vorliegen muss, wie in Wien, München und Heidelberg, denn Beteiligung setzt auch die Auswahl zwischen verschiedenen Alternativen voraus.

AkteurInnenspezifische Formen: Im Großteil der Beispielstädte hat sich gezeigt, dass für die Einbindung von Fachleuten, Interessensvertretungen oder Marktakteuren eher Formen wie Workshops oder Arbeitskreise verwendet werden, da hier sehr stark inhaltlich, fachlich und intensiv gearbeitet werden kann. Die Beteiligung von BürgerInnen erfolgt häufig im Rahmen von Informations- und Dialogveranstaltungen in unterschiedlicher Ausprägung (von Podiumsdiskussionen über Dialoge bis hin zu Zukunftswerkstätten). Denn dort geht es in erster Linie um einen generelleren Austausch, der nicht so fachspezifisch ist und inhaltlich in die Tiefe geht wie der Dialog unter ExpertInnen. Es sollen Identifikation und Akzeptanz für das Produkt Stadtentwicklungsplan erreicht bzw. gestärkt werden sowie eine Legitimation bzw. Absicherung aus Sicht von Politik und planender Verwaltung. Dass es aber auch Formen gibt, die bewusst für das gesamte Spektrum an AkteurInnen in der Stadtentwicklungsplanung ausgelegt sind, zeigen die zweiteilige Zukunftskonferenz in Ludwigsburg und die Stadtdialoge zum Hamburger Stadtentwicklungskonzept 1996. Dort wurden Workshops und Arbeitsgruppen mit Podiums- bzw. Plenumsdiskussionen kombiniert. Allerdings hat es in Ludwigsburg eine gezielte Auswahl der AkteurInnen im Rahmen des Bewerbungsverfahrens gegeben (siehe S. 149).

Konkretisierung der abstrakten Inhalte: Ein Aspekt, der sich durch die Verfahren aller Beispielstädte zieht, ist die Konkretisierung der abstrakten Inhalte anhand einzelner Themen. Man arbeitet sich also immer an einem Thema ab. KLASSEN betont die Wichtigkeit dieses Herunterbrechens der Inhalte (für die Öffentlichkeit), da man sie so besser vermitteln und dadurch auch mehr in die Tiefe gehen könne.

Rückkoppelung der Stellungnahmen: In Wien, Heidelberg und Ludwigsburg wurden die eingegangenen Stellungnahmen, Anregungen, Ideen und Kritik seitens der planenden Verwaltung behandelt und die Ergebnisse auch entsprechend rückgekoppelt in Form von analogen Veröffentlichungen (Heidelberg und Ludwigsburg) und/oder in Internet (Wien). Aus meiner Sicht ist dies ein wesentlicher Aspekt, durch den die Konsultation bzw. Beteiligung erst wirklich Sinn macht. Denn dadurch wird einerseits die Ernsthaftigkeit des Beteiligungsangebots deutlich gemacht und andererseits auch ein Beitrag zu größerer Transparenz von Entscheidungen geliefert.

Die in Kapitel 2.2.4 auf S. 40 erwähnten **Stadtforen** gibt es in keiner der untersuchten Städte bis auf München („Münchner Forum“, seit 1968), weshalb sich die Frage stellt, wie sinnvoll dieser institutionalisierte Ansatz (heute) wirklich ist (siehe dazu P10 S. 156f).

P6	Durchführung

Durchgeführt wurden die Partizipationsprozesse in der **Mehrheit** der Beispielstädte **von Seiten der planenden Verwaltung** bzw. dort angesiedelten, gesonderten Einheiten wie dem Münchner PlanTreff. In **Wien und in Ludwigsburg** wurde die Konzeption und Durchführung der Beteiligungsprozesse jeweils an ein externes Büro für Planungskommunikation **ausgelagert**, das damit beauftragt wurde.

In **Heidelberg** wurde ein **externes Büro** für die **Erarbeitung der Stadtteilrahmenpläne** mit der Moderation und Konzeption des Workshopablaufs beauftragt, da der Stadt Beteiligung auf dieser Ebene besonders wichtig ist (siehe P8 S. 155). In **München** wurde in ähnlicher Weise eine externe Moderation nur für bestimmte Themen beauftragt.

In jedem Fall wird an den Ergebnissen der einzelnen Prozesse deutlich, dass **fachliche Kompetenz** für die Konzeption und Durchführung eines Partizipationsprozesses unerlässlich ist. Wenn diese Kompetenz in der planenden Verwaltung nicht oder nur wenig vorhanden ist bzw. wenn es generell zu geringe personelle Kapazitäten gibt, dann ist die Beauftragung externer Fachleute nicht nur hilfreich sondern auch notwendig. Generell hat eine solche Auslagerung den Vorteil, dass Konzept und Durchführung einerseits von wirklichen Profis mit einem gewissen **Blick von außen** übernommen werden, die **neue Impulse und Ideen** mitbringen und andererseits auch die nötige **Objektivität** und Unvoreingenommenheit nach außen signalisieren, was für Beteiligungsprozesse eine wichtige Voraussetzung ist. Dafür müssen natürlich auch die nötigen finanziellen Ressourcen bereitgestellt werden und somit der politische Wille dazu vorhanden sein.

P7	AkteurInnen

Wie in Kapitel 2.2.3 erwähnt, zeichnet sich Stadtentwicklungsplanung durch eine Vielzahl unterschiedlicher AkteurInnen mit jeweils unterschiedlichen Interessen, Motiven und Handlungsressourcen aus. Festgestellt wurde auch, dass es sich um eine große Anzahl an beteiligten Personen handelt. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse des Grundlagenkapitels und der Analyse der Praxisbeispiele können folgende **größere Gruppen von AkteurInnen in der Stadtentwicklungsplanung** unterschieden werden:

- Auftraggeber der Beteiligungsprozesse: planende Verwaltung und Politik,
- unterschiedliche Fachressorts in der Verwaltung,
- Bezirkspolitik (Stadtbezirke, siehe auch S.80),
- (organisierte) Fachöffentlichkeit (Fachleute aus dem Bereich der Planung, Interessensvertretungen (Initiativen, Vereine, Verbände etc.), Marktakteure (Investoren, Bauträger etc.),
- allgemeine Öffentlichkeit (von GERLICH auch als „interessierte Laien“ bezeichnet, siehe S. 75),
- intermediäre Dritte (externe Planungsbüros) sowie
- (kommunale) Medien.

Damit man diese relativ **grob zusammengefassten Gruppen** gezielter ansprechen kann, wäre eine **weitere Differenzierung hilfreich**. Dazu wurde in Kapitel 2.2.3 der Ansatz der so genannten **Mosaik Milieus** vorgestellt. Allerdings handelt es sich hierbei um ein relativ aufwendiges und kostenintensives Verfahren, dessen Detailschärfe aus meiner Sicht besonders bei intensiven und kontinuierlichen Partizipationsprozessen auf konkreter Ebene und weniger bei Beteiligungsprozessen auf Ebene der Stadtentwicklungsplanung sinnvoll ist. Allerdings könnte eine solche Datengrundlage - einmal angeschafft - auf allen Planungsebenen genutzt werden. Somit könnte man diese Informationen auch für Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklungsplanung nutzen. Wenn dieses Geld allerdings nicht zur Verfügung steht, dann ist aus meiner Sicht auch sehr sinnvoll, wenn sich die planende Verwaltung, gemeinsam mit VertreterInnen aus der Politik, der Bürgerschaft und gegebenenfalls mit beauftragten Planungsbüros, zusammensetzt und überlegt, wer wichtige AkteurInnen sind und wie man sie ansprechen könnte (siehe auch Absatz 2 „Zusammensetzung der AkteurInnen“ auf der folgenden Seite).

In den meisten Fällen sind die Veranstaltungen **für jeden öffentlich zugänglich**, allerdings wurde in Heidelberg die Erfahrung gemacht, dass letztendlich nur bestimmte AkteurInnen teilgenommen haben, nämlich die (organisierte) Fachöffentlichkeit. Ähnlich wird dies auch von PEDERSEN für Hamburg gesehen. Die allgemeine Öffentlichkeit fühlt sich hauptsächlich dann angesprochen, wenn es um konkrete Themen und Projekte geht, die fassbar sind. Sie nimmt Partizipation auf der allgemein-strategischen Ebene eher als Information wahr. **Diese Ebene ist also eher interessengebunden**. Man könnte auch sagen, es äußern sich dort eher jene, die beruflich mit der Stadtentwicklungsplanung zu tun haben. Grundsätzlich müssen aber trotzdem alle AkteurInnen angesprochen werden, um ihnen die Möglichkeit der Äußerung zu geben. Das spiegelt sich auch in der **Einladungspolitik** wider. So erfolgt die Einladung zu öffentlichen Veranstaltungen üblicherweise übers Internet, über lokale Medien (Stadt- oder Bezirkszeitungen, Lokalbeilagen der großen Tageszeitungen, Radio, TV) und über Adressverteiler der planenden Verwaltung. Hierbei ist ein deutlicher Trend zum Medium Internet wahrzunehmen. Darüber kann eine große Zahl von Personen kostengünstig und relativ mühelos erreicht werden. Allerdings birgt diese Vorgehensweise das Problem, dass damit auch viele Personen nicht erreicht werden, vor allem ältere Menschen und jene, die sich einen Internetzugang nicht leisten können. Das gilt es beim Einsatz dieses Mediums zu berücksichtigen.

Zu beachten ist darüber hinaus, dass es auch bei noch so intensiver Einladung **bestimmte Gruppen** gibt, die nur sehr **schwierig zu erreichen** sind. Hierzu zählen insbesondere **MigrantInnen**. Diese für eine Teilnahme an Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklungsplanung zu gewinnen, sehen alle befragten ExpertInnen als äußerst schwierig an und es ist auch keiner der Städte wirklich gelungen. Aus meiner Sicht liegt das Problem vor allem darin, dass die abstrakte und komplexe Materie Stadtentwicklungsplanung schon für „einheimische“ BürgerInnen nur schwer verständlich ist und sich viele nicht angesprochen fühlen. Diese Barriere ist für MigrantInnen noch größer, zumindest für jene, die (noch) Schwierigkeiten mit der deutschen Sprache haben bzw. noch nicht lange in der Stadt ansässig sind. Andererseits leben viele von ihnen nur für eine bestimmte Zeit in der jeweiligen Stadt und haben schon aus diesem Grund ein geringeres Interesse, sich um die Zukunft dieser Stadt Gedanken zu machen. Das muss den „Machern“ von Beteiligungsprozessen auf dieser Ebene immer klar sein. Dennoch halte ich es für sehr wichtig, sich dieser Aufgabe in Zukunft verstärkt zu widmen, denn der demographische Wandel zeigt deutlich an, dass Zuwanderung ein immer wichtigeres Thema wird.

Eine weitere Gruppe, die für Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklungsplanung schwer zu erreichen ist, sind **Kinder- und Jugendliche**. Hier hat insbesondere die Stadt Ludwigsburg gute Erfahrungen damit gemacht, diese Gruppe von AkteurInnen separat anzusprechen und in Form einer Kinder- und Jugendkonferenz im Rahmen des Dialogsommers zu beteiligen (siehe P5 LU S. 132). Die Ergebnisse wurden durch die Kinder- und Jugendlichen persönlich in die „Erwachsenen"-Zukunftskonferenz eingebracht.

Es wird also deutlich, dass es sinnvoll ist, sich ein Bild von den AkteuInnen zu machen, die angesprochen werden sollen und nicht einfach willkürlich „alle" einzuladen. Natürlich ist klar, dass auch niemand ausgeschlossen werden soll. Es ist aber darüber hinaus – und das betonen auch die befragten ExpertInnen - insbesondere GRÜGER, KURT und GERLICH - sehr sinnvoll, sich die **Zusammensetzung der AkteurInnen gezielt** zu überlegen und die Beteiligten dann **repräsentativ auszuwählen bzw. anzusprechen**. Auf welches Wissen möchte man zurückgreifen, wie kann es produktiv genutzt werden für den jeweiligen Stadtentwicklungsplan und wie können die Beteiligten davon profitieren? Dadurch wird verhindert, dass Beteiligungsprozesse ins Leere laufen oder dass niemand kommt.

Es kommt also darauf an, bestimmte **Schlüsselpersonen** herauszufinden und anzusprechen. In Wien waren dies z.B. **AkteurInnen der Lokalen Agenda 21**, die laut GERLICH (eher) einen Bezug zur Ebene der Stadtentwicklungsplanung haben, weil sie sich generell im Bereich der Stadtplanung engagieren. In Ludwigsburg wurden wichtige Persönlichkeiten der Stadt und verschiedene andere Schlüsselpersonen **aus Vereinen, Institutionen und Interessensvertretungen** zu ihrer Sicht der Stadt interviewt. Für die Zukunftskonferenz hat es sogar ein eigenes **Bewerbungsverfahren** gegeben, wo die TeilnehmerInnen von einer „Jury" aus VertreterInnen des Gemeinderats, der Verwaltung, der Bürgerschaft und der Geschäftsstelle Stadtentwicklungskonzept ausgewählt wurden. Dabei wurde nach Kriterien wie Alter und Geschlecht ausgewählt und darauf geachtet, das ganze Stadt-System abzubilden. Dieses Verfahren hat deutlich werden lassen, dass die Meinungen der TeilnehmerInnen erstens gefragt sind und zweitens auch ernst genommen werden.

Trotzdem muss es natürlich **auch Möglichkeiten zur Integration der allgemeinen, breiten Öffentlichkeit** geben, wie dies z.B. im Rahmen des Dialogsommers in Ludwigsburg gestaltet wurde. Wichtig ist dabei, dass ein **Beteiligungsprozess von niemandem als „Bühne" genutzt werden darf**, um für seine Interessen zu werben und auf seine Anliegen aufmerksam zu machen. Das gemeinsame Interesse und er gemeinsame Nutzen sollten im Vordergrund stehen.

Bis jetzt wurde nur auf die Kommunikation zwischen den verschiedenen Gruppen von AkteurInnen eingegangen. Aber auch **innerhalb der einzelnen Gruppen** gibt es **Kommunikationsbedarf**. Für die planende Verwaltung - um deren Sichtweise es ja in dieser Arbeit geht - wird dies unter P9 S. 155f betrachtet. Für andere Gruppen sollte man dieser Aufgabe gesondert nachgehen, z.B. im Rahmen einer eigenen Forschungsarbeit.

P8 Verzahnung mit anderen Planungsebenen

In Heidelberg liegt der Schwerpunkt der Planungsbeteiligung auf **Stadtteilebene**. Dort wird intensiver und wesentlich mehr beteiligt als im Rahmen des Stadtentwicklungsplans. Auch in Ludwigsburg, Hamburg und in Wien hat Beteiligung auf Stadtteilebene eine wichtige Bedeutung, in Ludwigsburg und Wien insbesondere auch im Rahmen der Lokalen Agenda 21. So betont HORA, dass **Diskussionen in kleinteiligem Rahmen viel besser durchgeführt werden könnten**. Dem stimme ich grundsätzlich zu, allerdings bin ich der Meinung, dass dies kein Grund dafür ist, Partizipation auf Ebene der Stadtentwicklungsplanung nicht durchzuführen. Sie **kann nicht durch Partizipation auf unterer Planungsebene ersetzt werden, da es dort um ganz anderer Fragestellungen und Inhalte geht**. Erst für die Konkretisierung der übergeordneten strategischen Planung wird Beteiligung auf konkreter Ebene wichtig. Partizipation auf Stadtteilebene ist also einerseits die logische Fortführung der Beteiligungsprozesse auf Ebene der Stadtentwicklungsplanung, aber andererseits auch eine Möglichkeit, Informationen zu generieren, die in anderer Richtung in Partizipationsprozesse der Stadtentwicklungsplanung eingespeist werden können. Dies geschieht auch in vielen der befragten Städte, so z.B. in Heidelberg, in Hamburg oder in Wien im Rahmen der 13 Zielgebiete der Stadtentwicklungsplanung (siehe P8 WIE S. 80).

Nicht genannt wurden Partizipationsverfahren auf regionaler Ebene, beispielsweise bei der Erstellung von Regionalplänen und Regionalen Entwicklungskonzepten. Diese dürften (noch) sehr selten existieren oder aber es gibt – wie in Wien – keinen übergeordneten Regionalplan. **Gerade deshalb wird Partizipation auf Ebene der Stadtentwicklungsplanung als übergeordneter Ebene noch einmal mehr wichtig**.

P9 Verwaltungsinterne Kommunikation

Wie bereits in Kapitel 2.3.3 erwähnt, sind Partizipationsprozesse auch innerhalb der Verwaltungsstrukturen wichtig. Die in den 1990er Jahren einsetzende **Verwaltungsmodernisierung** im Rahmen des „New Public Management“ (siehe Kapitel 2.3.3 S. 52) hat seitdem auch in die großen Verwaltungen der Städte Wien, München und Hamburg Einzug gehalten. In Ludwigsburg wurde die Verwaltungsreform erst parallel zum Prozess des Stadtentwicklungskonzepts durchgeführt, da man dies als Voraussetzung dafür bzw. für eine neue Zukunftsorientierung gesehen hat.

Mit den Behördentagen im Rahmen des Hamburger Stadtentwicklungskonzepts 1996 oder dem Verwaltungskolloquium der Münchner Stadtverwaltung 1996 hat es auch Veranstaltungen zum Thema „interdisziplinäre Zusammenarbeit in der Verwaltung“ gegeben. Diese tragen zumindest zur Bewusstseinsbildung bei, dass aufeinander zugehen und Zusammenarbeit bei einem integrierten, langfristigen, strategischen Produkt wie einem Stadtentwicklungsplan wichtig sind. Trotz allem liegt **noch immer großes Verbesserungspotenzial in der ressortübergreifenden Zusammenarbeit**. Das Ressortdenken ist noch immer sehr stark in den Köpfen der MitarbeiterInnen vorhanden, insbesondere wenn es um ordnungspolitische Aufgaben geht. Somit sind die Verankerung dieses Plans und die Identifizierung mit seinen Inhalten in der kommunalen Verwaltung relativ schwierig zu erreichen, nicht zuletzt auch deshalb, weil die Federführung für den Stadtentwicklungsplan bei einem Fachressort liegt.

Dass es aber möglich ist, zeigt die Heidelberger Vorgehensweise einer Nachhaltigkeitsprüfung jeder Beschlussvorlage im Gemeinderat (siehe S5e S. 144).

Die Verbesserung und Intensivierung ressortübergreifender Zusammenarbeit bleibt also weiterhin eine wichtige Aufgabe für die Erstellung eines Stadtentwicklungsplans, an der meines Erachtens kontinuierlich gearbeitet werden sollte. Dies wird auch von GRÜGER betont. Denn wenn diese Zusammenarbeit nicht funktioniert, wird der Prozess extrem behindert. Auch die Durchsetzungskraft und Akzeptanz eines Stadtentwicklungsplans - insbesondere innerhalb der Stadtverwaltung - leidet darunter. Und wenn er schon in der Verwaltung nicht akzeptiert bzw. dort nicht danach gehandelt wird, wie kann man dies dann von der Bevölkerung erwarten? Die **Verwaltung sollte** meines Erachtens also **möglichst geschlossen dahinter stehen und auch nach den Zielen des Stadtentwicklungsplans handeln**. Dazu müssen die einzelnen Ressorts vorher in den Erstellungsprozess eingebunden und auch in die Pflicht genommen werden.

P10	Zukunft

Für die Zukunft stehen jeweils **verschiedene Schwerpunkte** in der Stadtentwicklungsplanung der fünf Städte an. In **Wien** ist ein **Evaluationsprozess des STEP 05** geplant, vor allem im Hinblick auf die aktuell gravierenden Änderungen der Rahmenbedingungen durch das starke Bevölkerungswachstum. Dabei soll auch die Öffentlichkeit einbezogen werden. Hierin liegt meines Erachtens auch die Chance, dass der Stadtentwicklungsplan - wie vom Leiter der MA 18 MADREITER erwähnt - in Diskussion bleibt. Für die Zukunft des STEP 05 sieht MITTRINGER aus der jetzigen Situation heraus eine stärkere Fokussierung auf die Zielgebiete, die „Hot Spots“ der Stadtentwicklungsplanung. Darin liegt – und da stimme ich MITTRINGER zu - möglicherweise auch eine Chance für einen Dialog mit den BürgerInnen, da hier konkrete Interessen und Betroffenheiten vorhanden sind bzw. als solche wahrgenommen werden. Generell stehe, so MITTRINGER, ein eher wachsendes als schrumpfendes Budget für Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung. Allerdings gilt es dabei sicherzustellen, dass diese Mittel nicht nur für Werbung und Information seitens der Stadt genutzt werden, wie es derzeit eher der Fall ist, sondern auch für Beteiligungsprozesse zur Verfügung stehen.

In **München** sieht man eine **noch zielorientiertere Herangehensweise** an die einzelnen Themenfelder vor wie z.B. im Rahmen einer **kompakten Aktionswoche**, um die vorhandenen finanziellen Mittel optimal einzusetzen. Außerdem will man in der Öffentlichkeitsbeteiligung stärker aktivierend vorgehen.

In **Heidelberg** wiederum wird man sich **der konkreten Weiterarbeit auf Stadtteilebene** widmen, z.B. im Rahmen von Stadtteilkonferenzen sowie einer Art Erfolgskontrolle der Stadtteilrahmenpläne. Für **Hamburg** steht nun die **Fertigstellung des Räumlichen Leitbildes** im Vordergrund.

In **Ludwigsburg** wird **Partizipation auch in Zukunft eine Rolle im Rahmen des Stadtentwicklungskonzepts** spielen. Dies ist **Aufgabe des Fachbereichs Bürgerschaftliches Engagement**. Darüber hinaus ortet GRÜGER den Wunsch nach einer Art Stadtforum, in dem die Zukunftskonferenz weitergeführt werden könnte. Das ist meines Erachtens ein interessanter Ansatz, um kontinuierliche Beteiligungsmöglichkeiten zu bieten und die Aktivitäten sowie das Engagement der Beteiligten, das sich in der Zukunftskonferenz gezeigt hat, zu evaluieren bzw. weiterzuentwickeln.

Allerdings stimme ich GRÜGER zu, dass mit der Gründung eines solchen institutionalisierten Beiratsgremiums ein großer zusätzlicher Aufwand zu den bereits bestehenden Gremien des Gemeinderats hinzukommen würde und die Gefahr bestünde, dass es irgendwann vernachlässigt würde. Außerdem hat sich in der Praxis gezeigt, dass in solchen Stadtforen vorrangig den verschiedenen Fachöffentlichkeiten und den bereits organisierten Gruppen und Verbänden Kommunikationsmöglichkeiten gegeben werden. Deshalb halte ich GRÜGERs Idee, **einmal im Jahr eine Art offenes Forum Stadtentwicklung** zu veranstalten, für sinnvoll und zwar nicht nur für Ludwigsburg, sondern generell. Dies könnte meiner Ansicht nach auch eine Möglichkeit für den in Wien geplanten Evaluierungsprozess sein.

P11	Chancen und Grenzen

Grenzen

In allen untersuchten Städten - bis auf Ludwigsburg - wurde die Erfahrung gemacht, dass **sich auf Ebene der Stadtentwicklungsplanung eher Fachleute, Interessensvertretungen und Marktakteure angesprochen fühlen als die breite Bevölkerung**. Darin liegt, wie bereits im Fazit des Grundlagenkapitels vermutet, **eine der wesentlichen Grenzen** von Beteiligungsverfahren auf dieser Planungsebene. Man dürfe sich, so HOCHHEIM, nicht einfach der Illusion hingeben, dass sich jede/r mit dem Thema auseinandersetze. Die BürgerInnen würden, so KLASSEN, viel eher reagieren, wenn sie unmittelbar in ihren Lebensbereichen betroffen seien. So haben z.B. kostspielige Versuche, die allgemeine Bevölkerung einzubeziehen, in München die tatsächlichen Ergebnisse nicht rechtfertigen können. Es fehlte hier also die nötige Effizienz, die für die planende Verwaltung angesichts zunehmender finanzieller Ressourcenknappheit ein wichtiges Kriterium darstellt.

Ein weitere Grenze liegt – auch in Ludwigsburg - in der noch **verbesserungsbedürftigen ressortübergreifenden Zusammenarbeit der Verwaltung** (siehe P9 S. 155f). Trotz zahlreicher Schritte im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung fällt es den einzelnen Fachbereichen noch immer schwer, ihr Ressortdenken aufzugeben. Dieser Prozess wird meines Erachtens insbesondere in großen Stadtverwaltungen auch noch einige Zeit brauchen.

Diese beiden Aspekte stellen Grenzen dar, die in der allgemeinen Literatur zu den Grenzen von Partizipation nicht genannt werden (siehe Kapitel 2.2.6). Eine Grenze, die dort angesprochen wird, ist die **Beteiligung schwer erreichbarer oder benachteiligter Gruppen**. Dies war auch in den Beteiligungsprozessen im Rahmen der untersuchten Städte schwierig. Insbesondere MigrantInnen sind nur schwer zu erreichen gewesen (siehe dazu ausführlicher P7 S. 153). Eine Möglichkeit, diese Gruppen erfolgreicher einzubeziehen, könnte laut GERLICH in einer Form von Repräsentation durch StellvertreterInnen bestehen. Meiner Meinung nach gilt es hier aber für jeden Fall genau zu überprüfen, wie sich die jeweilige Gruppe zusammensetzt und ob diese Personen Interesse an einer Mitwirkung haben. Denn wenn z.B. MigrantInnen nur für einen gewissen Zeitraum in der Stadt ansässig sind, dann ist es aus meiner Sicht verständlich, wenn sie sich in Bezug auf Beteiligungsprozesse im Rahmen eines langfristig angelegten Stadtentwicklungsplans eher zurückhalten. Das sollte man auch respektieren.

Eine weitere Grenze, die ebenfalls in der Theorie beschrieben wird, ist erreicht, **wenn Partikularinteressen in den Vordergrund geraten**, wie dies z.B. von HORA angesprochen wurde (siehe P11 WIE S. 83). Denn meiner Ansicht nach sollten nicht diese, sondern der allgemeine Nutzen für alle Beteiligten im Vordergrund stehen. Probleme ergeben sich auch dann, wenn die **Unterstützung seitens der Entscheidungsträger fehlt**, etwa weil Politik oder Verwaltung eine Einschränkung ihrer Entscheidungsmacht befürchten oder aber wenn es **keinen Handlungsspielraum** gibt, da die wesentlichen Entscheidungen bereits gefallen sind.

Chancen

Die Chancen von Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung liegen einerseits in **positiven Erfahrungen mit der Beteiligung von Fachleuten, Interessensvertretungen und Marktakteuren**. Diese bringen sich und ihre Interessen großteils konstruktiv ein, so dass daraus auch ein Nutzen für die planende Verwaltung im Sinne einer **Erweiterung der Problemsichten und damit einer inhaltlichen Verbesserung des Stadtentwicklungsplans** resultiert. Andererseits gibt es auch **gute Erfahrungen mit gezielten Veranstaltungen für BürgerInnen**, in denen die abstrakten Inhalte konkretisiert werden wie z.B. im Rahmen von Aktionswochen zu bestimmten Themen (siehe P5 MUE S. 99) oder im Rahmen der Dialogveranstaltungen zum STEP 05 in Wien (siehe P5 WIE S. 79-81). Auf diesen Veranstaltungen wurde **sachlich und konstruktiv diskutiert**.

Ich halte diese Herangehensweise somit für sinnvoll, denn meiner Meinung nach sollte auch die breite Bevölkerung die Möglichkeit und den Anreiz bekommen, sich an der Erarbeitung eines Stadtentwicklungsplans zu beteiligen. Dadurch kann eine **breite Akzeptanz und Identifikation mit der strategischen Orientierung einer Stadt geschaffen werden**, die den Rahmen für konkrete Planungen z.B. auf Stadteilebene vorgibt.

Dass dies möglich ist, zeigt vor allem das Ludwigsburger Beispiel. Aber auch in Wien hat eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Themen des STEP 05 stattgefunden. Dadurch hat die planende Verwaltung zum einen **Bestätigungen für die von ihr vorgeschlagenen Themen** bekommen und zum anderen wurden die **bestehenden Vorschläge anhand der eingegangenen Beiträge reflektiert und geschärft.** Allerdings sollte die Beteiligung der breiten Öffentlichkeit laut FOLDA und HORA **noch stärker aktivierend und aufsuchend** durchgeführt werden. Das macht auch meiner Ansicht nach Sinn, jedoch nur insoweit, als dass sich der Aufwand auch rentiert, da man niemanden zur Beteiligung zwingen kann und ein Großteil der Bevölkerung eher geringes Interesse an Themen der Stadtentwicklungsplanung hat.

In Wien, München, Hamburg und Heidelberg wurde in Bezug auf Formen und Verfahren für partizipative Stadtentwicklungsplanung die Erfahrung gemacht, dass die **größten Chancen für eine effektive Beteiligung im Rahmen von Information und Konsultation** liegen. Über diese Intensitätsstufen von Partizipation hinaus reichende Versuche haben dort gezeigt, dass die Ergebnisse den zusätzlichen Aufwand nicht rechtfertigen. Das muss man meines Erachtens auch respektieren. In jedem Fall sollte man versuchen, möglichst früh mit dem Partizipationsprozess zu beginnen und einen kontinuierlichen Dialog zu ermöglichen, sowohl für die (organisierte) Fachöffentlichkeit als auch für die allgemeine Öffentlichkeit. Das kann die Akzeptanz und Identifikation mit dem Endprodukt wesentlich erhöhen und dadurch möglicherweise auch Planungsprozesse auf nachgelagerten Planungsebenen vereinfachen.

Dass eine differenzierte, über Information und Konsultation hinaus gehende Intensitätsstufe von Partizipation trotzdem möglich ist und auch erfolgreich sein kann, zeigt das Ludwigsburger Beispiel (siehe P5 S. 149f). Der **Erfolg des Prozesses in Ludwigsburg** hat aber – und da stimme ich GRÜGER, TAUSEND und KLASSEN zu - auch **mit der überschaubaren Größe der Stadt zu tun**.

Nur in Klein- oder Mittelstädten wie Ludwigsburg ist eine solche Intensität und Bearbeitungstiefe möglich, da das Spektrum der AkteurInnen dort viel überschaubarer ist. Somit ist es einfacher, diese AkteurInnen für einen Beteiligungsprozess zu gewinnen. In **Großstädten** ist der **Kreis der AkteurInnen viel unübersichtlicher** und die **Themen und Problemlagen sind komplexer**. Zudem sei, so GRÜGER, fraglich, ob ein solches **Konzept in der Masse der Großstadtbevölkerung für den einzelnen noch relevant sei**. Auch die Bedeutung dieses Instruments wird in einer kleineren Verwaltung viel stärker wahrgenommen als in einer so großen Verwaltung wie in München oder den Bundesländern Hamburg und Wien. Darüber hinaus sieht man am Ludwigsburger Beispiel, wie sehr der **Erfolg auch vom politischen Willen abhängt**, in diesem Fall vom Einsatz des Oberbürgermeisters und dessen Fähigkeit, den Gemeinderat hinter sich zu bringen. Insofern muss man mit der Übertragbarkeit dieses Ansatzes auf größere Städte vorsichtig sein. Es kommt immer auf die Rahmenbedingungen vor Ort an. So war der Prozess in Ludwigsburg genau auf die Stadt zugeschnitten. Allerdings kann die **Ludwigsburger Herangehensweise** meines Erachtens durchaus **wichtige und positive Impulse** an andere Städte weitergeben, z.B. in Bezug auf die institutionelle Verankerung von Partizipation in der Stadtverwaltung (siehe S2 S. 139) sowie das gesamte Konzept des Verfahrens (siehe P5 S. 148-151). Wie dies konkret gestaltet werden kann, wird in den Handlungsempfehlungen für die planende Verwaltung in Wien gezeigt (siehe Kapitel 5).

Insgesamt wurden die **jeweiligen Beteiligungsprozesse** in den einzelnen Städten **für jeden Stadtentwicklungsplan** bzw. jede damit verbundene Beteiligungsaufgabe **neu überlegt**. Dies hängt möglicherweise mit veränderten externen Rahmenbedingungen (Stichwort „Wandel des Planungskontextes“), geänderten politischen Verhältnissen und infolgedessen mit anders verteilten finanziellen Ressourcen zusammen. Dabei gab es allerdings auch viele Elemente, die kontinuierlich eingesetzt wurden. Man hat die Prozesse jedoch nie 1:1 wiederholt. Insgesamt ist es wichtig, ein gewisses **Beteiligungskonzept** zu haben und dies auch nach außen hin klar zu kommunizieren. Somit kann der Öffentlichkeit verdeutlicht werden, was unter Partizipation im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung verstanden wird und welche Möglichkeiten zur Beteiligung angeboten werden. Am Beispiel Ludwigsburgs wird ersichtlich, wie ein solches Gesamtkonzept gestaltet und wie es kommuniziert werden kann.

P12 Erfolgsfaktoren

Die von den befragten ExpertInnen genannten Erfolgsfaktoren für Partizipation auf Ebene der Stadtentwicklungsplanung stimmen im Wesentlichen mit den in der Theorie genannten allgemeinen Erfolgsfaktoren für partizipative Planungsprozesse überein. Allerdings werden darüber hinaus noch viele weitere, sehr detaillierte Faktoren für diese Ebene aufgezählt. Sie werden im Folgenden zusammenfassend dargestellt und bieten damit eine kompakte Übersicht über wichtige Ressourcen, Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für effektive und damit erfolgreiche Partizipationsprozesse (siehe Kapitel 1.3) im Rahmen eines Stadtentwicklungsplans aus Sicht der planenden Verwaltung.

Ressourcen:

- politischer Wille zur Partizipation und dementsprechende Bereitstellung dafür notwendiger Ressourcen;
- politischer Stellenwert des Stadtentwicklungsplans (Beispiel Ludwigsburg: Stadtentwicklungskonzept als „Chefsache“ (Stabsstelle direkt beim Oberbürgermeister));
- ausreichend zeitliche und finanzielle Ressourcen.

Rahmenbedingungen in der Verwaltung:

- klares Commitment der leitenden Personen in der Verwaltung zu einer partizipativen Stadtentwicklungsplanung;
- motivierte und engagierte MitarbeiterInnen in der Verwaltung, die interdisziplinär zusammenarbeiten und ihr Verwaltungshandeln an den Zielen und Inhalten des Stadtentwicklungsplans orientieren;
- Überzeugungsarbeit: der Stellenwert der Beteiligung muss allen Fachbereichen klar werden, denn Beteiligung ist nicht nur „lästiges Übel“, sondern hat einen Mehrwert;
- Vertrauen schaffen (Richtung Politik und BürgerInnen): Abbau von gegenseitigen Ängsten und Abklärung von rechtlichen Rahmenbedingungen;
- zuständige Stelle für Partizipation innerhalb der Verwaltung;
- zuständige Stelle für Projekt- und Prozessmanagement im Rahmen des STEP;
- Mut der Verwaltung zum kontrollierten Experiment.

Professionelle Prozessgestaltung

- unabhängige moderative, vermittelnde, intermediäre Instanz, die die möglichen Konfrontationen zu einem Dreieck werden lässt und damit Handlungsmöglichkeiten eröffnet, da die Verwaltung ansonsten schnell in einen Rollenkonflikt kommt;
- methodische Kompetenz und Prozesskompetenz;
- verständliche Vermittlung des abstrakten Themas, das gleichzeitig in zahlreiche einzelne Sachfragen zerfällt: ganzheitlich kommunizierbare Arbeitsschritte wie z.B. Szenarien oder ein räumliches Leitbild können als Einstieg hilfreich sein;
- neue Formen, die helfen, das eingefahrene Spiel der Diskussionen aufzubrechen: Mindmapping, Meinungsbilder, Bewertungsskalen, Diskussionen in kleinen Gruppen;
- Verständigung verbal, textlich, bildlich, akustisch, visuell, haptisch: gute Bilder, geeignete Räume, präzise Texte und Vorträge;
- Ehrlichkeit und Ernsthaftigkeit: dazu gehört die möglichst klare Definition von Zielen und Handlungsspielräumen bzw. Mitbestimmungsgrenzen;
- regelmäßige und gute Dokumentation des Prozesses und der Ergebnisse;
- objektive Berichterstattung der kommunalen Medien;
- Reflexion der eingegangenen Vorschläge durch Verwaltung und Politik und ernsthafte Berücksichtigung bei der Entscheidungsfindung; dadurch kann der Prozess für die Beteiligten rückgekoppelt bzw. transparent gemacht werden;
- gute Stimmung, überschaubare Zeiträume und vielleicht auch mal ein Glas Wein.

Formen und Verfahren

- erkennbarer Nutzen für alle beteiligten AkteurInnen;
- in sich schlüssiges Gesamtkonzept, dessen Bestandteile aufeinander abgestimmt sind und das auch nach außen als solches kommuniziert wird;
- frühzeitige, prozessbegleitende und damit auch kontinuierliche Beteiligung: für die Einschätzung von Ausgangslagen und Trends mit der (organisierten) Fachöffentlichkeit eher zu Beginn, mit der allgemeinen Öffentlichkeit danach, allerdings nicht erst nach dem ersten Entwurf, denn zu Beteiligung gehört auch die Auswahl zwischen bzw. die Mitarbeit an verschiedenen Alternativen und die Offenheit des Ergebnisses;
- zielgerichtete und repräsentative Beteiligung: (siehe S.154)
  - gezielte Ansprache von Schlüsselpersonen insbesondere aus der (organisierten) Fachöffentlichkeit, die die Positionen ihrer Mitglieder repräsentieren und die Anliegen und Ergebnisse aus den Diskussionen umgekehrt auch an diese weiter tragen,
  - Austausch mit Fachleuten aus anderen Städten,
  - Einbeziehen wichtiger Persönlichkeiten,
  - Ansprache der allgemeinen Öffentlichkeit über AkteurInnen, die sich bereits ehrenamtlich engagieren, z.B. im Rahmen der Lokalen Agenda 21;
- Herunterbrechen der abstrakten Inhalte auf die Ebene der Stadt (wenn es sich um globalere Themen handelt) bzw. der Stadtteile sowie auf einzelne Themen; dabei ist eine Balance zwischen thematischer Fokussierung einerseits und einem Blick aufs große Ganze andererseits wichtig;
- Kontinuität bei den Veranstaltungen, bei den beteiligten Personen und in der Verantwortlichkeit;
- Internet als wichtiges Medium, da dort Stellungnahmen einfach und formlos abgegeben werden können; es sollte aber nur als ergänzendes Angebot eingesetzt werden, da es nicht alle Menschen erreicht.

5 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR DIE PLANENDE VERWALTUNG IN WIEN

Im Rahmen der Analyse der Praxisbeispiele wurde deutlich, dass es **DIE perfekte Form eines Partizipationsprozesses in der gesamtstädtischen Entwicklungsplanung nicht gibt**. Auch Städte, die jahrelang Erfahrungen mit partizipativer Stadtentwicklungsplanung gesammelt haben, müssen **immer wieder neu überlegen**, wie sie sich den jeweils aktuellen Trends und Rahmenbedingungen für Planung und damit auch für Partizipation stellen können. Die Konzeption partizipativer Stadtentwicklungsplanung ist daher als Prozess aufzufassen, in dem Herangehensweisen ständig verbessert oder auch verworfen werden, weil man aus Erfahrungen lernt. Jede Stadt muss diese Erfahrungen für sich sammeln. Allerdings wurde in der Analyse auch deutlich, dass es in jedem Fall bestimmte **Bausteine gibt, mit denen Städte positive Erfahrungen gesammelt haben** und die sicherlich – vielleicht in etwas adaptierter Form – **auch in anderen Städten erfolgreich sein könnten**. Dies soll im Folgenden **am Beispiel der Stadt Wien** in Form von konkreten Handlungsempfehlungen für die planende Verwaltung gezeigt werden. Sie sollen darstellen, wie eine effektive Form von Partizipation (siehe Kapitel 1.3) im Rahmen des Wiener Stadtentwicklungsplans (STEP) gestaltet werden kann, was die planende Verwaltung dafür tun muss und welche strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen dafür nötig sind.

In Wien existieren mit dem Beteiligungsprozess im Rahmen des STEP 05 meines Erachtens bereits gute Ansätze für eine effektive Form von Partizipation. Trotz allem sind diese aber durchaus noch ausbaufähig. Nach Informationen aus den in Wien geführten Interviews und meiner eigenen Einschätzung zufolge gibt es somit bereits folgende **Anknüpfungspunkte für mögliche Handlungsempfehlungen**:

- Auch wenn in der Politik teilweise noch Vorbehalte in Bezug auf Partizipation zu spüren sind, ist der **politische Wille** dazu grundsätzlich vorhanden. Darüber hinaus lassen stabile politische Verhältnisse hier keine großen Veränderungen erwarten.
- Es wird in Wien ein **eher wachsendes als schrumpfendes Budget für Öffentlichkeitsarbeit** zur Verfügung gestellt. Allerdings ist die Öffentlichkeitsarbeit des zuständigen Referates in der Magistratsabteilung 18 (MA 18) nicht mit Beteiligung gleich zu setzen. Sie besteht zum großen Teil aus Eigenwerbung bzw. Information und kann auch zur Desinformation werden, wenn der Öffentlichkeit bestimmte Sachverhalte nur ausschnitthaft und damit unzureichend präsentiert werden.
- In Wien ist der **STEP 05** meiner Einschätzung nach **der breiteren Öffentlichkeit nicht bekannt.** Das hat möglicherweise auch damit zu tun, dass der STEP 05 mit 244 Seiten ein derart umfangreiches und komplexes Werk ist, dass hauptsächlich Fachleute daran interessiert sind. Aber auch in der Kommunalpolitik und im Magistrat könnte die Verankerung des STEP 05 meiner Ansicht nach noch stärker ausgeprägt sein. Hier besteht – auch aus Sicht von MITTRINGER (MA 18) und GERLICH (Büro PlanSinn)- also durchaus noch Verbesserungspotenzial.

- Der **fachliche Austausch mit ExpertInnen** ist der planenden Verwaltung in Wien **wichtig**. Einerseits war das sehr junge STEP-Team bei der Erstellung des STEP 05 auf externes Wissen angewiesen und andererseits ist ein solcher Austausch auch für den geplanten Evaluationsprozess des STEP 05 angedacht (siehe unten).
- Die planende Verwaltung hat aus ihrer Sicht sehr **positive Erfahrungen mit Partizipation** an der Erarbeitung des STEP 05 gemacht. Der für die STEP-Koordination zuständige MITTRINGER würde einen solchen Prozess „sofort noch mal machen".
- Der **Bedarf an professioneller Gestaltung** des Beteiligungsprozesses wurde von der planenden Verwaltung erkannt und ein **externes Planungsbüro** beauftragt.
- Die Wiener **Planungswerkstatt** dient als Ausstellungs- und Veranstaltungszentrum für aktuelle Entwicklungen im Bereich Architektur und Stadtentwicklung. Allerdings hat sie im Prozess des STEP 05 keine Funktionen ausgeübt. Ich halte es aber für sinnvoll, das Potenzial dieser zentralen Anlaufstelle für den STEP zu nutzen.
- Es wurden schon verschiedene Erfahrungen mit Partizipationsprozessen auf gesamtstädtischer Ebene gesammelt:
  - **Wiener Stadtdialog zum Strategieplan 2000**: Stadtforum mit Fachleuten, Stadtgespräche mit öffentlichen Podiumsdiskussionen, „Stadtnews" in der Tageszeitung „Der Standard", eigene Homepage (www.stadtdialog.at), Werbemaßnahmen via InfoScreen in den U-Bahnen (siehe S4 WIE, S. 70);
  - **Masterplan Verkehr 2003**: umfangreiches Beteiligungsverfahren mit 14 Auftaktveranstaltungen (nach der Open-Space-Methode) in den Wiener Bezirken, Arbeitsgruppen, Beiräte, Internetplattform (siehe S4 Wien S. 70);
  - **Partizipationsworkshop STEP 05:** z.B. Thesenpapier des Wissenschaftszentrums Wien „Partizipation an der Stadtentwicklung – im Rahmen des STEP 05": dort werden Forderungen und Empfehlungen für den STEP 05 genannt, z.B. die Einrichtung einer Leitstelle für BürgerInnenbeteiligung in Wien oder die Entwicklung einer Beteiligungs-Charta für eine flächendeckende Beteiligungsstrategie sowie inhaltliche Standards für Partizipation in Wien [WZW 2004].
- Auch mit den **Formen und Verfahren**, die für den Konsultationsprozess **im Rahmen des STEP 05** gewählt wurden, werden meines Erachtens bereits viele gute Ansätze aufgegriffen, z.B. im Rahmen der Dialogveranstaltungen für die allgemeine Öffentlichkeit: Konkretisierung der Inhalte des STEP anhand verschiedener Themen, ein Thema je Veranstaltung, jede Veranstaltung in einem anderen Stadtbezirk, Zusammenarbeit mit den vor Ort aktiven AkteurInnen der Lokalen Agenda 21, Rückkoppelung der Stellungnahmen und Ergebnisse, interne Reflexion des Prozesses.
- Das **Konzept für den Konsultationsprozess im Rahmen des STEP 05** wurde meines Erachtens als solches **nicht transparent und kompakt genug nach außen** transportiert. Dies müsste viel stärker getan werden.
- Die Ankündigung, dass der **STEP in Diskussion bleiben soll**, wurde bis jetzt eher wenig bis gar nicht realisiert. Es sind zwar einige Veranstaltungen auf der Homepage des STEP aufgelistet. Sie sind aber nicht als solche deklariert und die Ergebnisse fehlen. Meines Erachtens braucht es dafür ein konkretes Konzept (siehe S. 82).
- Derzeit arbeitet die planende Verwaltung an der Konzeption eines **Verfahrens zur Evaluation des STEP**. Auch darin sollen partizipative Elemente eine Rolle spielen.

Konzept „STEP IM DIALOG“

Ausgehend von den soeben beschriebenen Anknüpfungspunkten und den aus Theorie und Empirie gewonnenen Erkenntnissen, habe ich ein Konzept für die Gestaltung eines Partizipationsprozesses im Rahmen des Wiener Stadtentwicklungsplans entwickelt. Es soll als Anregung für die weiteren Überlegungen der planenden Verwaltung zu diesem Thema dienen. Da aus meiner Sicht insbesondere frühzeitige und kontinuierliche Beteiligung wichtig sind, ist es **Ziel des Konzepts, dass der STEP in einem kontinuierlichen Dialog bleibt**. Das trägt zum einen zu einer höheren Akzeptanz und Identifikation mit diesem Instrument bei und ermöglicht zum anderen auch eine kontinuierliche Evaluation der Inhalte des STEPs. Da die nächste Gesamtfortschreibung aber erst wieder in ca. acht Jahren stattfinden wird, sich die Ergebnisse aus der Analyse der Praxisbeispiele aber auf den jetzigen Zeitpunkt mit den dazugehörenden Rahmenbedingungen für Planung beziehen, setzt das Konzept direkt an diesem Zeitpunkt an. Welche Form der Partizipation in acht Jahren relevant sein könnte, das muss die planende Verwaltung dann unter den dort gegebenen Rahmenbedingungen entscheiden. Die Ergebnisse dieser Arbeit könnten dabei eine Unterstützung sein.

Das von mir erarbeitete **Konzept** setzt sich aus **zwei wesentlichen Bestandteilen** zusammen: In Anlehnung an GERLICH (siehe S5e WIE S. 73) und in Bezug auf den in Planung befindlichen Evaluationsprozess schlage ich eine **jährliche Reflexion der Entwicklungen in der Stadtentwicklungsplanung** vor. Damit greife ich auch den stärker werdenden Trend auf, Stadtentwicklungsplanung als Prozess zu verstehen. Um eine kontinuierliche Beteiligung gewährleisten zu können, wird die jährliche Reflexion **durch verschiedene partizipative Elemente ergänzt, die den Prozess begleiten sollen**.

Da die **Reflexion** jährlich stattfinden soll - um eine kontinuierliche Beobachtung der Veränderungen in der Stadtentwicklungsplanung zu ermöglichen - sollte sie meines Erachtens nicht zu komplex angelegt sein. Dadurch würde sie für die planende Verwaltung zu aufwendig werden und somit wenig Chancen auf eine Realisierung haben. Ein kontinuierliches, institutionalisiertes Instrument wie z.B. das Stadtforum kommt damit nicht in Frage (siehe auch P10 S. 156f). Auch die Form einer Zukunftskonferenz - wie sie in Ludwigsburg durchgeführt wurde – ist aus meiner Sicht nicht geeignet, da es bei der Reflexion nicht darum geht, grundsätzlich neue Leitlinien zu entwickeln, sondern die bestehenden Leitlinien vor dem Hintergrund der aktuellen Rahmenbedingungen zu diskutieren, deren Berechtigung zu überprüfen und ggf. Änderungen vorzunehmen. Aus meiner Sicht stellt die in München praktizierte Form einer kompakten, intensiven und medienwirksamen **Aktionswoche** eine sinnvolle Möglichkeit für eine solche jährliche Reflexion dar. In der bayrischen Landeshauptstadt wurden damit bereits positive Erfahrungen gesammelt und so will man diese zielorientierte, budgetbewusste und zielgruppenorientierte Herangehensweise dort auch in Zukunft stärker einsetzen. Partizipation findet darin auf der Intensitätsstufe der Konsultation statt, die über ausschließliche Information hinaus Möglichkeiten zur Diskussion und Stellungnahme bietet. Eine höhere und auch aufwendigere Intensitätsstufe der Partizipation (siehe Kapitel 2.1.4) ist aus meiner Sicht für eine solche Aktionswoche zum STEP nicht zielführend, da es hier nicht um die Entwicklung neuer Ziele und Strategien geht, sondern um eine Reflexion der aktuellen Entwicklungen in der Stadtentwicklungsplanung. **Information und Konsultation** sind also in diesem Rahmen durchaus sinnvoll und **zweckerfüllend**. Wichtig ist in jedem Fall, dass den Beteiligten dieser Handlungsrahmen von Anfang an deutlich gemacht wird.

Für die **konkrete Gestaltung der Aktionswoche** schlage ich eine allgemeine Auftaktveranstaltung vor, um in die Themen einzuführen. An jedem weiteren der sechs Tage steht jeweils eines der im STEP 05 definierten Handlungsfelder im Mittelpunkt (siehe Tabelle 16 S. 169). Dadurch werden die komplexen Inhalte auf einzelne Themenfelder herunter gebrochen und konkretisiert, wie dies als Erfolgsfaktor in P12 S. 161 genannt wird. Im Rahmen einer Podiumsdiskussion mit ExpertInnen und Persönlichkeiten der Stadt kann das jeweilige Thema „andiskutiert" werden, um einen Überblick und einen Einstieg für die anschließenden extern moderierten Workshops zu bestimmtem Teilaspekten zu geben. Abschließend sollten die Ergebnisse aus den einzelnen Workshops im Plenum vorgestellt und diskutiert sowie in irgendeiner Form schriftlich dokumentiert werden. So können sie ernsthaft berücksichtigt und in Form eines Feedbacks an die Beteiligten rückgekoppelt werden. Die externe Moderation und Begleitung dieser Veranstaltung halte ich für wichtig, um Objektivität sowie eine professionelle Durchführung der Veranstaltung garantieren zu können. In der Vorbereitung ist eine gezielte Einladungspolitik wichtig, wie dies auch am Ludwigsburger Beispiel deutlich wurde. Es sollten also insbesondere wichtige Schlüsselpersonen und Multiplikatoren aus (Bezirks-)Politik, Verwaltung, Interessensvertretungen, Hochschulen, Wirtschaft, Lokaler Agenda 21 etc. eingeladen werden. Bei diesen Personen(-gruppen) kann den Ergebnissen der Beispielanalyse zufolge mit einem konkreten Interesse und mit konkreten Beiträgen gerechnet werden. Generell sollte die Aktionswoche aber meines Erachtens mit Anmeldung für alle Interessierten offen sein. Ein Bewerbungsverfahren, wie es in Ludwigsburg für die Zukunftskonferenz durchgeführt wurde, wäre für eine jährliche Aktionswoche zu aufwendig. Außerdem bin ich mir nicht wirklich sicher, ob ein solches Verfahren in einer Großstadt wie Wien so erfolgreich sein kann wie in Ludwigsburg, wo der Kreis der AkteurInnen viel überschaubarer ist und ein Prozess wie der des Stadtentwicklungskonzepts eine viel größere Bedeutung in der Öffentlichkeit hat als in Wien. Um schließlich die Aktionswoche an sich und die Themen in der Öffentlichkeit bekannt zu machen, ist eine intensive Vorankündigung und Begleitung der Veranstaltungen durch lokale Medien nicht nur sinnvoll, sondern erforderlich.

Neben der punktuell eingesetzten, intensiven und medienwirksamen Aktionswoche sind aber aus meiner Sicht auch **prozessbegleitende Beteiligungsmöglichkeiten wichtig**, die einen kontinuierlichen Austausch und eine ständige Rückkoppelung über den aktuellen Stand der Stadtentwicklungsplanung ermöglichen:

- **Qualitative Partizipation auf Ebene der im STEP 05 definierten Zielgebiete**: Neben der Aktionswoche, die sich in erster Linie an die organisierte Fachöffentlichkeit, Politik, Verwaltung sowie interessierte Personen aus der allgemeinen Öffentlichkeit richtet, ist es meines Erachtens wichtig, auch die breite, allgemeine Öffentlichkeit einzubeziehen, um die Akzeptanz und Identifikation mit diesem Instrument zu stärken und die Themen möglichst breit zu reflektieren. Hierzu eignet sich meiner Meinung nach die Ebene der Zielgebiete, die mit dem STEP 05 als „Hot-Spots" der Stadtentwicklungsplanung in Wien definiert wurden [vgl. MA 18 WIEN 2005: 200]. Denn hier werden die abstrakten Themen des STEP räumlich und inhaltlich konkret anhand eines bestimmten Stadtentwicklungsgebietes. Für jedes dieser Zielgebiete sollen nach Aussagen des STEP 05 handlungs- und entwicklungsorientierte Programme erarbeitet und umgesetzt werden, die auf die jeweilige Herausforderung oder Problemstellung vor Ort zugeschnitten sind. Dazu sollen „Bezirke, relevante AkteurInnen aller betroffenen Einrichtungen, VertreterInnen der Bevölkerung und der Wirtschaft" eingeladen werden.

Partizipative Verfahren sollen dabei je nach Größe und Struktur der Zielgebiete in geeigneten Formen angewandt werden [vgl. MA 18 WIEN 2005: 202]. Somit ist ein Beteiligungsprozess auf dieser Ebene bereits vorgesehen und bietet damit einen guten Anknüpfungspunkt für meinen Konzeptbaustein. Denn in den Zielgebieten geht es auch um eine strategische Entwicklungsplanung, allerdings stärker räumlich und thematisch zugespitzt sowie handlungs- und umsetzungsorientierter als die gesamtstädtische Entwicklungsplanung. Dies wird auch anhand des zeitlichen Horizonts von 5 – 10 Jahren deutlich. In den Zielgebieten sind konkrete Interessen der dort ansässigen bzw. sich betroffen fühlenden Bevölkerung vorhanden. Dadurch bietet sich hier die Möglichkeit für eine qualitativ hochwertige und über Konsultation hinausgehende Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung an (siehe Kapitel 2.1.4), z.B. - in Anlehnung an den Ludwigsburger Ansatz - in Form einer Zukunftskonferenz zur Erarbeitung eines Zielgebietsprogramms.

- **ExpertInnenaustausch**: Auch der Austausch mit ExpertInnen aus dem Bereich der Planung und mit anderen Städten ist aus meiner Sicht sinnvoll, um die Inhalte des Stadtentwicklungsplans immer wieder – je nach Bedarf - zu diskutieren und zu evaluieren. Dies ermöglicht eine intensive fachliche Diskussion und vor allem einen objektiven Blick von außen sowie einen direkten Vergleich mit anderen (europäischen) Städten. Damit können der planenden Verwaltung in Wien wertvolle Inputs und Reflexionen gegeben werden. Eine sinnvolle Form wären dafür meines Erachtens verschiedene thematische Workshops im Rahmen einer Tagung. Die Ergebnisse sollten abschließend in einer größeren Runde vorgestellt und diskutiert werden. Auf diese Weise kann einerseits ins Detail gegangen aber auf der anderen Seite auch eine breitere Diskussion angestoßen werden. Wichtig ist allerdings, auch für die ExpertInnen klare Spielregeln zu definieren und Vereinbarungen zu treffen, wie mit den Ergebnissen umgegangen wird, sowie eine externe Moderation.
- **Internetauftritt**: Für die weitere Diskussion und Evaluation des STEP sollten in der heutigen Zeit auch im Internet Möglichkeiten zur Beteiligung geboten werden. Denn mittlerweile informieren und kommunizieren immer mehr Leute über dieses Medium. Das Internet erreicht somit viele Menschen und bietet gleichzeitig eine relativ unkomplizierte Möglichkeit, sich zu informieren oder an Diskussionen zu beteiligen. Denn hier sind keine Förmlichkeiten oder zusätzliche Kosten üblich wie bei der Kommunikation per Brief. Somit ist der Zugang für viele NutzerInnen einfacher und vor allem schneller. Es ist also aus meiner Sicht sinnvoll, den STEP-Dialog auch über das Internet zu führen, besonders, weil dies auch eine relativ kostengünstige Variante für die Stadt Wien ist. So sollte es in jedem Fall einen eigenen Internetauftritt geben, der sich von den derzeitigen, relativ komplexen Strukturen der Internetseiten zur Wiener Stadtentwicklung unterscheidet. Denn dort wird meiner Meinung nach nur jemand fündig, der sich intensiver damit beschäftigt. Der Zugang sollte möglichst einfach sein. Deshalb schlage ich eine eigene Homepage vor, die aber zentral über die Homepage der Stadt Wien verlinkt ist, z.B. www.step-im-dialog.at. Etwas Ähnliches hat es ja auch mit der Homepage zum Stadtdialog im Rahmen des Strategieplans 2000 gegeben (www.stadtdialog.at, siehe S. 163). Auf dieser Seite sollten sämtliche Schritte des Prozesses „STEP IM DIALOG“ gut aufbereitet dokumentiert und darüber hinausgehende Informationen bereitgestellt werden. Ein Kontaktformular sollte es ermöglichen, jederzeit Anregungen und Fragen an die planende Verwaltung zu richten.

Dies wäre die Minimalvariante, die auf jeden Fall eingerichtet werden sollte. Bei Bedarf könnte die Homepage erweitert werden zu einer Diskussionsplattform. Die Betreuung einer solchen Plattform ist aber mit einem gewissen Aufwand verbunden, den die Ergebnisse nicht immer rechtfertigen. Deshalb sollte sie nur dann eingesetzt werden, wenn es aktuelle, konkrete Anliegen gibt oder Anreize zur Teilnahme angeboten werden wie z.B. ein Wettbewerb (siehe DEMOS-Wettbewerb S4 HH S. 109). Generell muss dabei natürlich klar sein, dass dieses Angebot immer nur ein ergänzendes zu bereits bestehenden Angeboten sein kann, da es zwar viele, aber längst nicht alle Menschen erreicht und die technischen Barrieren, gerade was eine Diskussionsplattform betrifft, für viele Menschen (noch) sehr groß sind.

- **Publikationen**: Ein wichtiger Bestandteil von Kommunikation sind sicherlich auch analoge und digitale Publikationen. Hier sollte eine fundierte Dokumentation der Ergebnisse und darüber hinausgehender Informationen im Vordergrund stehen. Außerdem ist ein entsprechendes Corporate Design für die Publikationen und natürlich auch für den Internetauftritt erforderlich. Das erhöht den Wiedererkennungswert und trägt dazu bei, das Gesamtkonzept „STEP IM DIALOG“ zu verdeutlichen.
- **Planungswerkstatt**: Neben den Publikationen und dem Internet sollten auch die bereits vorhandenen Möglichkeiten der Planungswerkstatt als zentraler Anlaufstelle für Informationen und Ausstellungen zur Stadtentwicklungsplanung genutzt werden, evtl. in Kombination mit kleineren (Informations-)Veranstaltungen für bestimmte Zielgruppen wie z.B. Schulklassen oder Studierende. Es wäre meiner Meinung nach sehr sinnvoll, hier eine zentrale, ständige Anlaufstelle für die allgemeine Öffentlichkeit zu haben, in der man sich zu den Themen des STEP informieren kann (siehe PlanTreff München S. 91 und S. 98f).

Damit das Konzept in der vorgeschlagenen Weise funktionieren kann, sind gewisse **institutionelle und strukturelle Rahmenbedingungen** erforderlich.

So wäre aus meiner Sicht die Einrichtung einer **Koordinationsstelle für Partizipation** in der Stadtverwaltung sinnvoll. Hier sollten Partizipationsprozesse auf allen Planungsebenen in der Stadt Wien koordiniert werden, um einerseits einen Überblick über das gesamt Angebot zu haben und daraus ableiten zu können, wo Defizite bestehen und wo es evtl. Überschneidungen gibt. Andererseits können auf diese Weise Synergien genutzt und Doppelgleisigkeiten vermieden werden. Außerdem kann dadurch ein Know-How gesammelt und aufgebaut werden, das an einer zentralen Stelle vorliegt und auf das man bei weiteren Planungen zurückgreifen kann. Schließlich wird durch eine solche Koordination ein differenziertes Beteiligungskonzept auf verschieden Planungsebenen und in verschiedenen Intensitätsstufen - wie ich es für die Diskussion und Evaluierung des STEP vorschlage - wesentlich erleichtert bzw. vielleicht sogar überhaupt erst möglich. Ein derartiger Ansatz existiert mit dem Fachbereich „Bürgerschaftliches Engagement“ in Ludwigsburg (siehe S2 LU S. 126). Ob diese Koordinationsstelle in einem eigenen Ressort in der Verwaltung verankert ist oder in einer anderen Form, das muss dann im konkreten Fall geprüft werden. Wichtig ist jedenfalls, dass diese Koordinationsstelle – wie der Name schon sagt – ihre Koordinationsfunktion auch ausüben kann und das wäre meines Erachtens in einer Unterabteilung eines Ressorts eher schwierig und auch unglaubwürdig. Möglicherweise könnte man für ein solches - aus meiner Sicht richtungsweisendes - Modellprojekt auch Fördergelder bzw. eine externe, fachliche Begleitung von Seiten der Europäischen Union lukrieren.

Darüber hinaus sollte es aber in Anlehnung an die Idee von Wolfgang GERLICH (siehe P12 WIE S. 85) auch eine **eigene Zuständigkeit für Projekt- und Prozessmanagement** im Rahmen des Stadtentwicklungsplans geben. Hier kann die strategische Steuerung und auch eine Reflexion des Prozesses stattfinden, so dass man aus vergangenen Erfahrungen für die Zukunft lernen kann. Denn wie auch von GERLICH erwähnt wurde, hat es in Wien bereits Prozesse gegeben, die dem STEP-Prozess sehr ähnlich waren, wie z.B. im Rahmen des Masterplan Verkehr. Ein Projekt- und Prozessmanagement könnte insbesondere auch an diesen Schnittstellen ansetzen, um bereits gesammelte Erfahrungen zu nutzen, aber auch um die AkteurInnen in der Verwaltung zu vernetzen. Als steuernde und koordinierende Stelle obliegt ihr die Aufgabenverteilung an die unterschiedlichen Magistratsabteilungen sowie die Koordination deren Zusammenarbeit. Sie könnte damit eine viel stärker als bisher vorhandene Vernetzung der unterschiedlichen Fachressorts in der Verwaltung unterstützen und darüber hinaus auch die Inhalte es STEP in die verschiedenen Magistratsabteilungen vermitteln, damit es auch innerhalb der Verwaltung eine stärkere Akzeptanz und Identifikation mit dem STEP gibt. Darüber hinaus sollte das Projekt- und Prozessmanagement meines Erachtens auch eng mit der Koordinationsstelle für Partizipation zusammenarbeiten, da diese für sämtliche Partizipationsprozesse im Rahmen des STEP zuständig ist. Für dieses Projekt- und Prozessmanagement könnten auch die Ergebnisse aus dem EU-Projekt „Managing Urban Europe 25: Europäisches Nachhaltigkeitsmanagement“ von Interesse sein (siehe Kapitel 3 S. 129).

Aus dem von mir vorgeschlagenen Konzept ergibt sich aber auch eine wesentliche strukturelle Rahmenbedingung und zwar die **künftige Zweiteilung des Stadtentwicklungsplans** in einen eher thematischen Teil „Strategische Entwicklung“, in dem die strategischen Ziele definiert werden und einen eher räumlichen Teil „Räumliche Entwicklung“, in dem auf die räumlichen Entwicklungen und Auswirkungen des Stadtentwicklungsplans eingegangen wird. Durch diese Zweiteilung werden meine Vorschläge für eine gezielte Beteiligung (vorwiegend) der Fachöffentlichkeit auf strategischer Ebene und (vorwiegend) der allgemeinen Öffentlichkeit auf Ebene der Zielgebiete unterstützt. Außerdem würde eine solche Zweiteilung auch später in den Veröffentlichungen dazu beitragen, Stadtentwicklungsplanung verständlicher zu machen. Wie z.B. in Heidelberg könnte es dann eine relativ schlanke, übersichtliche und anschauliche Publikation zu den Zielen und Leitlinien geben und eine detaillierte Publikation zu den räumlichen Folgen und Schwerpunkten bzw. nachgelagert im Rahmen der Zielgebietsprogramme noch stärker auf ein konkretes Gebiet bezogen. So könnte die strategische Stoßrichtung der Stadt viel einfacher und gezielter vermittelt werden als in Form eines 244 Seiten starken Stadtentwicklungsplans, der nur wenige wirklich Interessierte anspricht (siehe S5 S. 142f). Schließlich könnte eine Zweiteilung auch die Möglichkeit bieten, den bisher parallel zum STEP existierenden Strategieplan in den Teil „Strategische Entwicklung“ zu integrieren. Das würde mehr Klarheit in Bezug auf die Instrumente schaffen und zwar nicht nur für die planende Verwaltung, sondern auch für die allgemeine Öffentlichkeit.

Insgesamt ist meiner Ansicht nach die **Übersichtlichkeit eines solchen Konzeptes wichtig**. Es sollte allen AkteurInnen vermittelt werden (können) und für alle nachvollziehbar sein. Dazu trägt eine entsprechende Bewerbung und ein Corporate Design bei, so dass jederzeit ein Wiedererkennungswert gegeben ist. Der Zusammenhang mit dem STEP muss immer ersichtlich sein. Zur besseren Veranschaulichung wird das Konzept „STEP IM DIALOG“ abschließend in einer tabellarischen Übersicht auf der folgenden Seite dargestellt (siehe Tabelle 16).

Tabelle 16: Aufbau und Inhalte des Konzepts „STEP IM DIALOG“

STEP IM DIALOG	
DAS KONZEPT	
Jährliche Reflexion der Entwicklungen in der Stadtentwicklungsplanung	
STEP-Aktionswoche	Auftaktveranstaltung jeden weiteren Tag ein Handlungsfeld im Mittelpunkt: ▪ 1) Region | 2) Wohnen | 3) Wirtschaft und Arbeit | 4) Grün- und Freiraum | 5) Architektur und Stadtgestalt | 6) Räumliche und zeitliche Prioritäten der Stadtentwicklung Wiens Podiumsdiskussion mit ExpertInnen und Persönlichkeiten der Stadt (extern) moderierte Workshops zu Teilaspekten gezielte Einladungspolitik (vor allem Schlüsselpersonen und Multiplikatoren aus Interessensvertretungen, Hochschulen, Wirtschaft oder Lokaler Agenda 21, mit Anmeldung aber offen für jede/n) intensive Vorankündigung und Begleitung durch lokale Medien, um die Aktionswoche an sich und die Themen in der Öffentlichkeit bekannt zu machen
Partizipative Elemente, die den Prozess kontinuierlich begleiten	
qualitative Partizipation in den Zielgebieten	intensive, qualitative und prozessbegleitende Partizipation (siehe Kapitel 2.1.4) bei der Erarbeitung und Umsetzung der Zielgebietsprogramme
ExpertInnenaustausch	ExpertInnenworkshops, Austausch mit anderen Städten
Internetauftritt	www.step-im-dialog.at, für weitere Diskussion, Evaluation und auch für die Fortschreibung des STEP, leichte/zentrale Zugänglichkeit wichtig, evtl. eigene Internetplattform mit Anreiz zur Nutzung z.B. in Form eines Wettbewerbs
Publikationen	fundierte Ergebnissicherung und Corporate Design wichtig
Planungswerkstatt	Ausstellungen zu den Themen des STEP, evtl. in Kombination mit kleineren öffentlichen (Informations-) Veranstaltungen für bestimmte Zielgruppen
ERFORDERLICHE RAHMENBEDINGUNGEN	
Erforderliche institutionelle Rahmenbedingungen	
Koordinationsstelle für Partizipation	um Partizipation im Gesamtzusammenhang zu sehen (auf allen Planungsebenen), Synergien zu nutzen und aus vergangenen Erfahrungen zu lernen
Projekt- und Prozessmanagement für den STEP	unabhängige Einheit, für die strategische Steuerung und Reflexion des STEP-Prozesses bzw. generell für strategische Planungsprozesse zuständig
Erforderliche strukturelle Rahmenbedingungen	
Neugliederung des Instruments STEP in Form einer Zweiteilung	
Teil 1) Strategische Entwicklung	Thematischer Fokus: Ziele und Leitlinien Zielgruppe für Beteiligung: (in erster Linie) (organisierte) Fachöffentlichkeit
Teil 2) Räumliche Entwicklung	Räumlicher Fokus: Zielgebiete Zielgruppe für Beteiligung: (in erster Linie) allgemeine Öffentlichkeit

Quelle: eigene Darstellung

6 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

Das Thema dieser Arbeit ist in der Theorie bisher kaum behandelt worden. Darin lag zum einen der Grund, warum ich mich näher damit beschäftigen wollte, aber gleichzeitig auch die Schwierigkeit, ein **ganz neues Untersuchungsfeld** zu bearbeiten. Der **starke Praxisbezug** durch die ExpertInnen-Interviews war dabei sehr hilfreich und auch notwendig, um überhaupt einmal Aussagen und erste Einschätzungen zu dem Thema erheben zu können. Gerade darin sehe ich auch den Wert dieser Arbeit. Sie bereitet den Boden für ein weites Forschungsfeld auf, das noch viele Möglichkeiten der weiteren, vertieften Bearbeitung bietet (siehe S. 172 unten).

Auch wenn Partizipationsprozesse auf Ebene der strategischen Entwicklungsplanung in der Theorie bisher kaum behandelt wurden, haben Städte damit **in der Praxis durchaus schon diverse Erfahrungen** gesammelt. Das sollte im Laufe dieser Arbeit deutlich geworden sein. Die von mir untersuchten Städte haben – bis auf Ludwigsburg – bereits langjährige Erfahrungen auf diesem Gebiet. Es ist also kein völlig neues Thema.

Die **Forschungsfragen und Thesen** meiner Arbeit konnten **anhand der Methodik** der vergleichenden Analyse verschiedener Fall- und Best-Practice-Beispiele entlang eines Analyserasters **zielführend bearbeitet werden**. Dabei habe ich insbesondere durch die ExpertInnen-Interviews sehr interessante Einblicke in die aktuelle Planungspraxis der Stadtentwicklungsplanung im deutschsprachigen Raum erhalten.

Die **Ausgangsfrage** nach den Chancen und Grenzen von Partizipation im Rahmen gesamtstädtischer Entwicklungsplanung sowie die detaillierten Fragestellungen und die eingangs formulierten Thesen wurden in Kapitel 4 ausführlich bearbeitet. Den Ergebnissen der Analyse zufolge haben sich die eingangs aufgestellten Thesen aus Kapitel 1.2 bewahrheitet. **Partizipation** ist somit ein **wesentliches Element in Planungsprozessen**, unabhängig von der räumlichen und inhaltlichen Ebene. Allerdings unterscheiden sich Beteiligungsprozesse auf der abstrakten und komplexen Ebene der Stadtentwicklungsplanung von jenen auf unteren, konkreteren Planungsebenen. Die Stadtentwicklungsplanung ist aufgrund ihrer Abstraktheit eher **interessengebunden**, d.h., dass sich vorwiegend die (organisierte) Fachöffentlichkeit angesprochen fühlt (Fachleute, Interessensvertretungen, Marktakteure). In der allgemeinen Öffentlichkeit wird die Betroffenheit eher gering wahrgenommen und damit ein unmittelbarer Nutzen aus der Beteiligung nur schwer erkennbar. Auf diese unterschiedlichen Motivationen gilt es bei der Planung eines Beteiligungsprozesses zu achten. So kann mit der (organisierten) Fachöffentlichkeit sehr intensiv und fachlich in die Tiefe gehend gearbeitet werden. Für die allgemeine Öffentlichkeit ist es einfacher, wenn die abstrakten Inhalte thematisch, aber vor allem auch räumlich konkreter werden. Letzteres bedeutet aus meiner Sicht aber nicht, dass Partizipation auf Ebene der Stadtentwicklungsplanung durch Partizipation auf unterer Planungsebene ersetzt werden kann, denn dort geht es um ganz andere Fragestellungen und Inhalte. Generell gilt aber für alle Beteiligten, dass eine **Konkretisierung der Inhalte von Stadtentwicklungsplanung anhand verschiedener Themen sehr hilfreich** ist. Wenig effektiv ist es, gleichzeitig mit allen über alles zu diskutieren.

Partizipation ist den Ergebnissen aus der Analyse zufolge **in der Stadtentwicklungsplanung nicht nur möglich, sondern auch effektiv möglich**. D.h. die Zielsetzung, die hier mit Partizipation verbunden wird, kann erreicht werden: (zusätzliche) demokratische Legitimation angesichts zunehmender Politikverdrossenheit, zusätzliche Informationen und somit eine Bereicherung der Sichtweise und Inhalte durch externes Wissen sowie letztendlich eine höhere Identifikation der Bevölkerung mit den Planungen. Dafür muss natürlich der entsprechende **politische Wille** vorhanden sein**. Allerdings ist für die planende Verwaltung nicht nur die Zielerreichung wichtig, sondern auch, dass der Aufwand dafür leistbar ist.** Angesichts der zunehmenden finanziellen Ressourcenknappheit in den Städten ist dies meines Erachtens auch nachvollziehbar.

Das Beispiel München zeigt, dass **aktive, qualitativ hochwertige und prozessbegleitende Mitwirkung**, die über Information und Stellungnahmemöglichkeiten hinausgeht (siehe Kapitel 2.1.4), auf Ebene der Stadtentwicklungsplanung **für Großstädte mit relativ großem Aufwand verbunden** ist, der durch die Ergebnisse aus Sicht der planenden Verwaltung nicht gerechtfertigt ist. Um allgemeinere Aussagen treffen zu können, müssten damit meiner Ansicht nach allerdings noch mehr Erfahrungen in verschiedenen Großstädten gesammelt werden bzw. der Kreis der Fallbeispiele vergrößert werden. Als Tendenz bzw. Einschätzung lässt sich jedenfalls festhalten, dass **eine solche Form von qualitativ hochwertiger Partizipation in Klein- und Mittelstädten viel eher effektiv und effizient möglich ist** wie am Ludwigsburger Beispiel deutlich wurde. Dort sind der Kreis der AkteurInnen und die Problemlagen viel überschaubarer, weshalb ein Stadtentwicklungsplan hier oftmals eine viel größere Bedeutung in der Öffentlichkeit hat als in Großstädten.

Positive Erfahrungen wurden in den untersuchten Großstädten mit Formen der **Information und Konsultation** im Rahmen von gegenseitigem Austausch und Stellungnahmemöglichkeiten gemacht, die von planender Verwaltung und Politik ernsthaft berücksichtigt und in Form eines Feedbacks an die Beteiligten rückgekoppelt werden. Diese Form der Partizipation stellt deshalb meines Erachtens in jedem Fall eine **effektive und effiziente Möglichkeit für partizipative Stadtentwicklungsplanung in größeren Städten** dar. Dabei sollten die in Kapitel 4 auf den Seiten 159-161 genannten **Erfolgsfaktoren berücksichtigt werden**. Ob eine über diese Intensitätsstufe von Partizipation hinaus gehende Form von Beteiligung dort noch effektiver möglich sein könnte als Information und Konsultation, müsste in einer weiteren Analyse gesondert betrachtet werden. Die bisherigen Ergebnisse haben allerdings gezeigt, dass Formen der Kooperation oder Selbstverwaltung für die Ebene der Stadtentwicklungsplanung nicht als zielführend eingeschätzt werden (siehe P5 S. 150). Die letztendliche Steuerungs- und Handlungsverantwortung wird bei den politischen VertreterInnen gesehen.

Die **Ebene der Stadtentwicklungsplanung** wurde bei ihrer Einführung **bewusst nicht gesetzlich reglementiert** (siehe Kapitel 2.1.2 S. 11). Aus diesem Grund ist es meines Erachtens auch nicht sinnvoll, dort Partizipationsmöglichkeiten gesetzlich vorzuschreiben, auch wenn dadurch natürlich gewisse Mindeststandards sichergestellt werden könnten. Partizipation ist auf allen wesentlichen vor- und nachgelagerten Planungsstufen gesetzlich definiert und gehört in Planungsprozessen mittlerweile gewissermaßen zum „guten Ton“. Diese Rahmenbedingungen reichen meiner Meinung nach aus. Partizipation wird dadurch auch auf Ebene der Stadtentwicklungsplanung fast zu einem „Muss“ und das hat man auch in allen von mir untersuchten Städten so gesehen.

Insofern bin ich der Meinung, dass **für Partizipation im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung keine gesetzlichen Vorschriften eingeführt werden sollten**. Viele Städte wissen meines Erachtens auch durchaus um die Vorteile, die sie durch Partizipation im Rahmen eines Stadtentwicklungsplans erreichen können und sie sind möglicherweise auch gerade dadurch, dass es hier keine Vorschriften gibt, teilweise sehr kreativ bzw. experimentell. **Anknüpfungspunkte an gesetzlich definierte Verfahren** gibt es **evtl. im Rahmen einer Strategischen Umweltprüfung** (SUP), die für Stadtentwicklungspläne –auf freiwilliger Basis – durchgeführt werden kann. Eine Stadt kann ihren Stadtentwicklungsplan dadurch aus Umweltsicht absichern und zusätzlich qualifizieren, was eine erhöhte Akzeptanz dieses Instruments in der Öffentlichkeit bewirken könnte. Im SUP-Verfahren sind dann bestimmte Verfahrensvorschriften für einen Beteiligungsprozess vorgesehen (siehe Kapitel 2.2.5 S. 43f u. S. 46).[41]

Um die Ergebnisse aus der Analyse der Praxisbeispiele für eine Stadt konkret anzuwenden, habe ich in Kapitel 5 **Handlungsempfehlungen** für die planende Verwaltung in Wien formuliert. Diese Handlungsempfehlungen wurden bereits **durch** den für die inhaltliche Koordination des STEPs zuständigen Leiter des Referats Stadt- und Regionalentwicklung **Kurt MITTRINGER reflektiert**. Er zeigte durchaus Interesse an den Vorschlägen, da die planende Verwaltung aus Anlass der unerwartet hohen Prognose des Bevölkerungswachstums gerade über Möglichkeiten zur Evaluation bzw. Überarbeitung des STEP 05 nachdenkt. Meine Handlungsempfehlungen kommen also zum richtigen Zeitpunkt und könnten aus Sicht von MITTRINGER möglicherweise tatsächlich hilfreiche Anregungen für die Planung der weiteren Vorgehensweise geben.

Abschließend möchte ich einen Ausblick auf **weitere Forschungsmöglichkeiten bzw. neue Forschungsfelder** geben, die sich im Rahmen meiner Arbeit eröffnet haben und deren Bearbeitung aus meiner Sicht sinnvoll und interessant wäre:

- **Fortsetzung des Untersuchungs-Settings dieser Arbeit durch Heranziehen weiterer Fall- und Best-Practice-Beispiele**, um generellere Aussagen treffen zu können, vor allem in Bezug auf die Zusammenhänge der Ergebnisse mit der Größe einer Stadt und der dort jeweils effektiven Intensitätsstufe von Beteiligung;
- **ExpertInneninterviews mit weiteren AkteurInnen**: aus der allgemeinen und der Fachöffentlichkeit, sowie der Bezirkspolitik und aus anderen Fachbereichen der Verwaltung, um auch deren Sichtweise in die Analyse mit einzubeziehen;
- **Analyse von Partizipation bzw. Kommunikation innerhalb einzelner Gruppen von AkteurInnen**: z.B. innerhalb der Verwaltung, auch hier bestehen aus meiner Sicht wichtige Kommunikationsaufgaben;
- **Analyse der Chancen und Grenzen von Partizipation in der Regionalplanung:** regionale Planungen werden zunehmend wichtiger und sind aus meiner Sicht noch abstrakter und komplexer als die Stadtentwicklungsplanung;
- **Analyse aktueller Tendenzen der Stadtentwicklungsplanung**: im Hinblick auf aktuelle und bewährte Vorgehensweisen in der Stadtentwicklungsplanung; meine Arbeit könnte dafür aktuelle Inputs liefern.

[41] Eine ausführliche Auseinandersetzung mit der SUP im Rahmen eines Stadtentwicklungsplans ist bei [ARBTER 2004] nachzulesen.

7 VERZEICHNISSE

7.1 ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Das Planungssystem in Österreich 9
Abbildung 2. Das Planungssystem in Deutschland 10
Abbildung 3: Die Stellung der Stadtentwicklungsplanung im Planungssystem 12
Abbildung 4: Organisationsformen der Stadtentwicklungsplanung 13
Abbildung 5: Die vier Bestandteile des Kommunikationsbegriffs 17
Abbildung 6: Die Stufen der Partizipation (frei nach Arnstein 1969) 18
Abbildung 7: Planung als Prozess 19
Abbildung 8: Das lineare Planungsverständnis (in der Theorie) 21
Abbildung 9: Das traditionelle Verfahren in der Praxis: DEcide, Announce, Defend = DEAD 21
Abbildung 10: Das offene (kooperative) Verfahren als Alternative zum DEAD-Modell 21
Abbildung 11: Ziele der Partizipation 22
Abbildung 12. Funktionen von Partizipation 22
Abbildung 13: Stufen und Linien des Wandels im Planungsverständnis 26
Abbildung 14: Verschiedene „Schichten“ in der Entwicklung des Beteiligungsverständnisses 29
Abbildung 15: Stadtentwicklung im Schnittbereich dreier Sphären 35
Abbildung 16: Formen und Verfahren zur Partizipation 37
Abbildung 17: Voraussetzungen für Partizipation 49
Abbildung 18: Geographische Einordnung der Praxisbeispiele 59
Abbildung 19: Aufbauorganisation des Magistrats der Stadt Wien 67
Abbildung 20: Verhältnis STEP 05 zu anderen Programmen und Konzepten 71
Abbildung 21: Die Partitur zum STEP 05 im Dialog mit der Praxis 78
Abbildung 22: Verwaltungsaufbau der Freien und Hansestadt Hamburg 107
Abbildung 23: Das Stadtentwicklungskonzept (SEK) im Überblick 128

7.2 TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Vergleich der unterschiedlichen Ebenen der Örtlichen Raumplanung 15
Tabelle 2: Erläuterung der vier Bestandteile des Kommunikationsbegriffs 17
Tabelle 3: Verfahren zur Beteiligung größerer Gruppen (> 30 Personen) 39
Tabelle 4: Auswahlkriterien für die zu befragenden ExpertInnen 60
Tabelle 5: Im Rahmen der ExpertInnen-Interviews befragte Personen 61
Tabelle 6: Kurzportrait der jeweiligen Stadt 62
Tabelle 7: Analyseraster für Fallbeispiele und Best-Practice-Beispiele 63
Tabelle 8: Kurzportrait der Stadt Wien 64
Tabelle 9: Schwerpunktaufgaben der MA 18 Stadtentwicklung und Stadtplanung 67
Tabelle 10: Kurzportrait der Stadt München 86
Tabelle 11: Organisationsaufbau des Referats für Stadtplanung und Bauordnung 88
Tabelle 12: Kurzportrait der Stadt Hamburg 105

Tabelle 13: Organigramm des Amtes für Landes- und Landschaftsplanung 108
Tabelle 14: Der Verlauf der Zukunftskonferenz I im Überblick 133
Tabelle 15: Der Verlauf der Zukunftskonferenz II im Überblick 134
Tabelle 16: Aufbau und Inhalte des Konzepts „STEP IM DIALOG“ 169

7.3 QUELLENVERZEICHNIS

[ALBERS 1969]
Albers, Gerd: Über das Wesen der räumlichen Planung. Versuch einer Standortbestimmung In: Stadtbauwelt, Nr. 21, S. 10-14, 1969.

[ALBERS 1993]
Albers, Gerd: Über den Wandel im Planungsverständnis, In: RaumPlanung, Nr. 61, S. 97-103, 1993.

[ALBERS 1996]
Albers, Gerd: Stadtplanung : eine praxisorientierte Einführung, Darmstadt 1996.

[ANTALOVSKY 2004]
Antalovsky, Eugen: Resümeebericht STEP Workshop Partizipation, 2004. http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/step/pdf/partizipation-resumee-antalovsky.pdf (Zugriff: 13.12.2006).

[ARBEITSMARKTSERVICE WIEN 2006]
Arbeitsmarktservice Wien: Arbeitslose in Wien (1/03 - 12/06), 2006. http://www.wien.gv.at/statistik/daten/pdf/arbeitslose.pdf (Zugriff: 17.12.2006).

[ARBTER 2004]
Arbter, Kerstin: STEP & Strategische Umweltprüfung (SUP), 2004. http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/step/pdf/partizipation-impuls-5-arbter.pdf (Zugriff: 13.12.2006).

[ARBTER et al. 2005]
Arbter, Kerstin; Handler, Martina; Purker, Elisabeth; Tappeneiner, Georg; Trattnig, Rita Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Zukunft gemeinsam gestalten, Wien, 2005.

[ARL 1998]
ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover, 1998.

[ARL 2001]
ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Deutsch-Österreichisches Handbuch der Planungsbegriffe, Hannover, 2001.

[BERLINER SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG 2004]
Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.): Stadtentwicklungskonzept Berlin 2020. Statusbericht und perspektivische Handlungsansätze, Berlin, 2004.

[BIBLIOGRAPHISCHES INSTITUT & F.A. BROCKHAUS AG 2003]
Bibliographisches Institut & F.A. Brockhaus AG (Hrsg.): Der große illustrierte ADAC Weltatlas. Die Erde im 21. Jahrhundert, Mannheim, 2003.

[BISCHOFF et al. 1996]
Bischoff, Ariane; Selle, Klaus; Sinning, Heidi: Informieren. Beteiligen. Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken, Dortmund, 1996.

[BISCHOFF et al. 2005]
Bischoff, Ariane; Selle, Klaus; Sinning, Heidi: Informieren. Beteiligen. Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden, Dortmund, 2005.

[BMBF 2004]
BMBF, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Deutschland: Auf dem Weg zur Stadt 2030 – Leitbilder, Szenarien und Konzepte. Ergebnisse des Forschungsverbundes „Stadt 2030“, 2004. http://stadt2030.de/pdf/broschuere_gr.pdf (Zugriff: 10.11.2006).

[BMLFUW 2006]
BMLFUW, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft Umwelt und Wasserwirtschaft, Österreich: Partizipation & Nachhaltige Entwicklung in Europa, 2006.
http://www.partizipation.at/ (Zugriff: 22.11.2006).

[BUFF 1995]
Buff, Reinhard: Stadtentwicklungskonzept Hamburg - Ein Arbeitsbericht, In: Schubert, Dirk (Hrsg.): Städte für morgen. Planungen und Erfahrungen aus Berlin, Dresden, Essen, Hamburg, Hannover, Kassel, Leipzig und München, S. 137-146, Kassel, 1995.

[DANGSCHAT 2004]
Dangschat, Jens S.: Partizipation in der Stadt(teil)entwicklung, 2004.
http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/step/partizipation.htm (Zugriff: 13.12.2006).

[DESTATIS 2006]
DESTATIS, Statistisches Bundesamt Deutschland: Öffentliche Finanzen - Schuldenstand in EUR je Einwohner, 2006.
http://www.destatis.de/basis/d/fist/fist025.php (Zugriff: 23.11.2006).

[DIFU 2004]
difu, Deutsches Institut für Urbanistik Integrierte Konzepte der Stadtentwicklungsplanung. Ein Workshop-Bericht, 2004.
http://www.difu.de/index.shtml?/publikationen/difu-berichte/1_04/artikel09.shtml (Zugriff: 17.12.2006).

[EDLINGER, POTYKA 1989]
Edlinger, Rudolf; Potyka, Hugo: Bürgerbeteiligung und Planungsrealität. Erfahrungen, Methoden und Perspektiven, Wien, 1989.

[F.A. BROCKHAUS GMBH 2006]
F.A. Brockhaus GmbH (Hrsg.): Brockhaus-Enzyklopädie : in 30 Bänden, - 21., völlig neu bearb. Aufl., Leipzig, 2006.

[FREIE UND HANSESTADT HAMBURG 2003]
Freie und Hansestadt Hamburg: Fortschreibung des Leitbildes: Metropole Hamburg - Wachsende Stadt, 2003.
http://www.wachsende-stadt.hamburg.de/_res/download/pdf/Wachsende_Stadt_15_fortschreibungsdrucksache.pdf (Zugriff: 30.10.2006).

[FREIE UND HANSESTADT HAMBURG 2006a]
Freie und Hansestadt Hamburg: Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg, 2006a.
http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/start.html (Zugriff: 23.11.2006).

[FREIE UND HANSESTADT HAMBURG 2006b]
Freie und Hansestadt Hamburg: Planungsstab der Senatskanzlei, Internetauftritt, 2006b.
http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/senatskanzlei/kontakt/planungsstab/start.html (Zugriff: 23.11.2006).

[FREIE UND HANSESTADT HAMBURG 2007]
Freie und Hansestadt Hamburg: Organigramm der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU), 2007.
http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/stadtentwicklung-umwelt/wir-ueber-uns/zz-stammdaten/download/organigramm-bsu,property=source.pdf (Zugriff: 08.02.2007).

[FRIEDRICHS 2005]
Friedrichs, Jürgen: Stadtentwicklung, In: Ritter, Ernst-Hasso (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, S. 1059-1067, Hannover, 2005.

[FÜRST et al. 1998]
Fürst, Dietrich ; Scholles, Frank ; Sinning, Heidi Gesellschaftswissenschaftliche Grundlagen. Planungsmethoden. Partizipative Planung, 1998.
http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/Ptm/Ptm_Part.htm (Zugriff: 10.11.2006).

[GROTEFELS, SCHOEN 2005]
Grotefels, Susan; Schoen, Hendrik: Beteiligungsverfahren, In: Ritter, Ernst-Hasso (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, S. 86-89, Hannover, 2005.

[HAMBURGISCHE BÜRGERSCHAFT 2006]
Hamburgische Bürgerschaft: Parlament und Gremien, 2006.
http://www.hamburgische-buergerschaft.de/cms_de.php?templ=par_sta.tpl&sub1=64&cont=211 (Zugriff: 23.11.2006).

[HEALEY 1992]
Healey, Patsy: Planning Through Debate. The Communicative Turn in Planning Theory Town Planning Review (Band 63 No. 2), S. 236-257 [hier zitiert nach dem Wiederabdruck in Campbell, Fainstein: Readings in planning theory, 1998], 1992.

[HEINZ 2000]
Heinz, Werner: Stadtentwicklungsplanung, In: Häußermann, Hartmut (Hrsg.): Großstadt. Soziologische Stichworte, S. 235-246, Opladen, 2000.

[HOTZAN 2004]
Hotzan, Jürgen: dtv-Atlas Stadt. Von den ersten Gründungen bis zur modernen Stadtplanung, München, 2004.

[IMU 2006]
IMU, Institut für Medienforschung und Urbanistik GmbH: München 2030 - Visionen und Strategien für Stadt und Region, Internetauftritt, 2006.
http://www.muenchen2030.de/ (Zugriff: 23.11.2006).

[KANONIER 2004]
Kanonier, Arthur: Boden- und Raumordnungsrecht I + II, Vorlesungsunterlagen, TU Wien, 2004.

[KEPPEL 2004]
Keppel, Holger: Stadtentwicklungsplanung in der Praxis (Band 1), Rottenburg am Neckar, 2004.

[KGST 2007]
KGSt, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement: Homepage der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, 2007.
http://www.kgst.de/ (Zugriff: 04.02.2006).

[KLOTZ 2003a]
Klotz, Arnold: Die Grundzüge der Wiener Stadtentwicklungspolitik und die Rolle der Bürgerbeteiligung in der planenden Verwaltung, 2003a.
http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/07/01/19/buergerbeteiligung.htm (Zugriff: 11.12.2006).

[KLOTZ 2003b]
Klotz, Arnold: Wiener Stadtentwicklungspolitik, Impulsvortrag 12.06.2003, 2003b.
http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/07/01/18/stadtentwicklungspolitik.htm (Zugriff: 11.12.2006).

[KORDINA 2005]
Kordina, Hans: Raum- und Umweltverträglichkeit, Vorlesungsunterlagen, TU Wien, 2005.

[LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN 2002]
Landeshauptstadt München: Sitzverteilung im Münchner Stadtrat seit 1946, 2002.
http://www.muenchen.de/Rathaus/politik_str/referenten/39127/sitze.html (Zugriff: 24.11.2006).

[LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN 2006a]
Landeshauptstadt München: Geschäftsverteilungsplan, 2006a.
http://www.muenchen.de/cms/prod2/mde/_de/rubriken/Rathaus/30_referate/Geschaeftsverteilungsplan_0803.pdf (Zugriff: 23.11.2006).

[LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN 2006b]
Landeshauptstadt München: M-Statistik, 2006b.
http://www.muenchen.info/sta/m-stat/ (Zugriff: 24.11.2006).

[LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN 2006c]
Landeshauptstadt München: München wie geplant - 1158 bis 2008. Dokumentation zur Ausstellung im Münchner Stadtmuseum, 2006c.
http://www.muenchen.de/Rathaus/aktuelles/muenchen_wie_geplant/91339/index.html (Zugriff: 24.11.2006).

[LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN 2006d]
Landeshauptstadt München: Organisationsaufbau Referat für Stadtentwicklung und Bauordnung 2006d.
http://www.muenchen.de/cms/prod2/mde/_de/rubriken/Rathaus/75_plan/02_wir/organigramm__plan.pdf (Zugriff: 24.11.2006).

[LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN 2006e]
Landeshauptstadt München: Schulden je Einwohner. Stadthaushalt München, 2006e.
http://www.muenchen.de/Rathaus/lhm_alt/mde/referat/kaemmer/43717/schulden.html (Zugriff: 24.11.2006).

[LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 1996a]
Landeshauptstadt München RSB, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.): Perspektive München. Experten und Akteure diskutieren das neue Stadtentwicklungskonzept, München, 1996a.

[LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 1996b]
Landeshauptstadt München RSB, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.): Perspektive München. Experten und Akteure diskutieren das neue Stadtentwicklungskonzept, Band 2 Kolloquium der Münchner Stadtverwaltung, München, 1996b.

[LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 1999]
Landeshauptstadt München RSB, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.): Perspektive München. Eine Zusammenfassung des Stadtentwicklungskonzepts 1998, München, 1999.

[LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 2005a]
Landeshauptstadt München RSB, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.): Bericht zur Stadtentwicklung 2005. Münchens Zukunft gestalten. PERSPEKTIVE MÜNCHEN - Strategien, Leitlinien, Projekte, München, 2005a.

[LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 2005b]
Landeshauptstadt München RSB, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.): Münchner Bürgerinnen- und Bürgerbefragung 2005. Soziale Entwicklung und Lebenssituation der Münchner Bürgerinnen und Bürger. Kurzfassung, München, 2005b.

[LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN RSB 2006]
Landeshauptstadt München RSB, Referat für Stadtplanung und Bauordnung: Perspektive München, Internetauftritt, 2006.
http://www.muenchen.de/Rathaus/plan/stadtentwicklung/perspektive/39104/index.html (Zugriff: 24.11.2006).

[LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN STAT 2006]
Landeshauptstadt München STAT, Statistisches Amt Statistisches Taschenbuch 2006, 2006.
http://www.muenchen.info/sta/m-stat/themen/stadtbezirke/stadtbezirkszahlen_2005/taschenbuch_2006.pdf (Zugriff: 24.11.2006).

[MA 18 WIEN 2000a]
MA 18 Wien, Magistratsabteilung Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hrsg.): Strategieplan für Wien 2000, Langfassung (Werkstattbericht Nr. 32), Wien, 2000a.

[MA 18 WIEN 2000b]
MA 18 Wien, Magistratsabteilung Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hrsg.): Wiener Stadtdialog. Qualität und Innovation für Wien. Eine Initiative der Wiener Stadtregierung Wien, 2000b.

[MA 18 WIEN 2004]
MA 18 Wien, Magistratsabteilung Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hrsg.): Strategieplan Wien, Wien, 2004.

[MA 18 WIEN 2005]
MA 18 Wien, Magistratsabteilung Stadtentwicklung und Stadtplanung: STEP 05 - Stadtentwicklungsplan Wien 2005, Wien, 2005.

[MA 18 WIEN 1994]
MA 18 Wien, Magistratsabteilung Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hrsg.): Step 1994 : Stadtentwicklungsplan für Wien, Wien, 1994.

[MAGISTRAT DER STADT WIEN 1984]
Magistrat der Stadt Wien (Hrsg.): Stadtentwicklungsplan Wien, Entwurf 1984, Teil 1 Politische Grundsätze, Wien, 1984.

[MAYR et al. 2005]
Mayr, Martin; Schipperges, Michael; Plöger, Wolfgang: Die Sinus-Milieus® in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Vortrag beim microMarketing Forum am 10. Juni 2005 in Köln über Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Sinus-Milieumodelle in den drei Ländern, 2005.
http://www.sinus-sociovision.de/Download/Micro-Marketing%20forum%202005.pdf (Zugriff: 11.01.2007).

[METROPOLREGION HAMBURG 2000]
Metropolregion Hamburg, Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein (Hrsg.): Regionales Entwicklungskonzept - REK 2000, Hamburg, Hannover, Kiel, 2000.

[MÜLLER-IBOLD 1996]
Müller-Ibold, Klaus: Einführung in die Stadtplanung. Band 2: Leitgedanken, Systeme und Strukturen, Stuttgart [u.a.], 1996.

[MÜNCHNER FORUM 2006]
Münchner Forum, Münchner Diskussionsforum für Entwicklungsfragen e. V.: Homepage des Münchner Forums, 2006.
http://www.muenchner-forum.de/ (Zugriff: 24.11.2006).

[PAHL-WEBER, VON SEGGERN 1996]
Pahl-Weber, Elke; von Seggern, Hille: Ein Dialog über den Dialog in und mit Verwaltungen: die Erarbeitung des Stadtentwicklungskonzeptes in Hamburg, In: Selle, Klaus (Hrsg.): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen, S. 216-219, Wiesbaden und Berlin, 1996.

[RAUMORDNUNGSGESETZ 1997]
Raumordnungsgesetz, BGBl I 1997, 2081, 2102, 1997.

[REIß-SCHMIDT 2004]
Reiß-Schmidt, Stephan: Integrierte Stadtentwicklungskonzepte, In: Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.): Stadtentwicklungskonzept Berlin 2020. Statusbericht und perspektivische Handlungsansätze, S. 18-19, Berlin, 2004.

[RÖSENER, SELLE 2005]
Rösener, Britta; Selle, Klaus (Hrsg.): Kommunikation gestalten. Beispiele und Erfahrungen aus der Praxis für die Praxis, Dortmund, 2005.

[SCHINDEGGER 1999]
Schindegger, Friedrich: Raum. Planung. Politik. Ein Handbuch zur Raumplanung in Österreich, Wien, 1999.

[SELLE 1995]
Selle, Klaus: Phasen oder Stufen. Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses In: RaumPlanung, S. 237-242, 1995.

[SELLE 1996a]
Selle, Klaus: Planung und Kommunikation, In: Selle, Klaus (Hrsg.): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen, S. 11-20, Wiesbaden und Berlin, 1996a.

[SELLE 1996b]
Selle, Klaus: Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Ein Werkbuch, Dortmund, 1996b.

[SELLE 2000]
Selle, Klaus: Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation, Dortmund, 2000.

[SELLE 2005]
Selle, Klaus: Planen, Steuern, Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land, Dortmund, 2005.

[SINNING 2003]
Sinning, Heidi: Kommunikative Planung. Leistungsfähigkeit und Grenzen am Beispiel nachhaltiger Freiraumpolitik in Stadtregionen, Opladen, 2003.

[SPIEGEL 1990]
Spiegel, Erika: Schwerpunkte des sozialen Wandels - Perspektiven und Konflikte, In: Sieverts, Thomas (Hrsg.): Zukunftsaufgaben der Stadtplanung, S. 35-59, Düsseldorf, 1990.

[ST.AT - DIREKTION VOLKSWIRTSCHAFT 2004]
ST.AT - Direktion Volkswirtschaft: Bruttoregionalprodukt für Wien nach Sektoren 1995-2004, 2004.
http://www.wien.gv.at/statistik/daten/pdf/bruttoregional.pdf (Zugriff: 17.12.2006).

[STADT HEIDELBERG 1995]
Stadt Heidelberg (Hrsg.): Dokumentation der Auftaktveranstaltung vom 8. Oktober 1994. Solidarische Stadt, Heidelberg, 1995.

[STADT HEIDELBERG 1996]
Stadt Heidelberg (Hrsg.): Diskussionsentwurf Stadtentwicklungsplan Heidelberg 2010. Dokumentation der Podiumsdiskussionen, Heidelberg, 1996.

[STADT HEIDELBERG 1997]
Stadt Heidelberg (Hrsg.): Stadtentwicklungsplan Heidelberg 2010. Leitlinien und Ziele, Heidelberg, 1997.

[STADT HEIDELBERG 2006a]
Stadt Heidelberg: Modell Räumliche Ordnung (MRO), 2006a.
http://www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1116398_l1/index.html (Zugriff: 16.03.2007).

[STADT HEIDELBERG 2006b]
Stadt Heidelberg: Oberbürgermeisterin Beate Weber beendete ihre 16-jährige Amtszeit in Heidelberg, 2006b.
http://www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1160120/index.html (Zugriff: 16.03.2006).

[STADT HEIDELBERG 2006c]
Stadt Heidelberg: Stadtentwicklungsplan Heidelberg 2015 - Leitlinien und Ziele, 2006c.
http://www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1116396_l1/index.html (Zugriff: 16.03.2007).

[STADT HEIDELBERG 2006d]
Stadt Heidelberg (Hrsg.): Stadtentwicklungsplan Heidelberg 2015. Leitlinien und Leitziele, Heidelberg, 2006d.

[STADT LUDWIGSBURG 2005]
Stadt Ludwigsburg (Hrsg.): Dokumentation der Zukunftskonferenz Teil I, Ludwigsburg, 2005.

[STADT LUDWIGSBURG 2006a]
Stadt Ludwigsburg (Hrsg.): Die elf Themenfelder des Stadtentwicklungskonzepts Ludwigsburg. Gemeinderatsbeschluss vom 28.06.2006, Ludwigsburg, 2006a.

[STADT LUDWIGSBURG 2006b]
Stadt Ludwigsburg (Hrsg.): Dokumentation der Zukunftskonferenz Teil II, Ludwigsburg, 2006b.

[STADT WIEN 2006a]
Stadt Wien: Aufbauorganisation des Magistrats, 2006a.
http://www.wien.gv.at/organisation/bild8.gif (Zugriff: 17.12.2006).

[STADT WIEN 2006b]
Stadt Wien: Die Partitur zum Stadtentwicklungsplan 2005 im Dialog mit der Praxis 2006b.
http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/step/images/ablaufplan.jpg (Zugriff: 11.12.2006).

[STADT WIEN 2006c]
Stadt Wien: Die Stadt Wien als Gebietskörperschaft - Wiener Stadtsenat, 2006c.
http://www.wien.gv.at/organisation/kap222.htm (Zugriff: 17.12.2006).

[STADT WIEN 2006d]
Stadt Wien: MA 18 - Stadtentwicklung und Stadtplanung, 2006d.
http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/ma18/index.htm (Zugriff: 17.12.2006).

[STADT WIEN 2006e]
Stadt Wien: Nachweis über den Schuldendienst 2001-2005, 2006e.
http://www.wien.gv.at/statistik/daten/pdf/raschuldendienst.pdf (Zugriff: 17.12.2006).

[STADT WIEN MD-SK 2006]
Stadt Wien MD-SK, Magistratsdirektion - Geschäftsbereich Strategie, Gruppe Koordination: Die Stadt Wien als Gebietskörperschaft - Aufbauorganisation des Magistrats, 2006.
http://www.wien.gv.at/organisation/kap225.htm (Zugriff: 17.12.2007).

[STADTVERWALTUNG LUDWIGSBURG 2007]
Stadtverwaltung Ludwigsburg: Stadtentwicklung, Internetauftritt, 2007.
http://www.ludwigsburg.de/servlet/PB/menu/1172625_l1/index.html (Zugriff: 19.01.2007).

[STADTVERWALTUNG LUDWIGSBURG 2006a]
Stadtverwaltung Ludwigsburg, Geschäftsstelle Stadtentwicklungskonzept (Gesamtkoordination) (Hrsg.): Band 2: 1. Dokumentation Umfeldanalyse, Auftakt und Dialogsommer der Bürgerbeteiligung zum Stadtentwicklungskonzept, Ludwigsburg, 2006a.

[STADTVERWALTUNG LUDWIGSBURG 2006b]
Stadtverwaltung Ludwigsburg, Stabsstelle Strategische Steuerungsunterstützung: Stadtentwicklungskonzept. Gemeinsam die Zukunft unserer Stadt gestalten, 2006b.
http://www.ludwigsburg.de/servlet/PB/show/1198268/SEKFlyer2006.pdf (Zugriff: 19.01.2007).

[STATISTIK AUSTRIA 2001]
Statistik Austria: Volkszählung vom 15. Mai 2001. Endgültige Wohnbevölkerung und Bürgerzahl. Gemeinde Wien, 2001.
http://www.statistik.at/blickgem/vz1/g90001.pdf (Zugriff: 17.12.2006).

[STATISTIK AUSTRIA 2006]
Statistik Austria: Übersicht Bevölkerungsstatistik, 2006.
http://www.wien.gv.at/statistik/daten/pdf/bev-uebersicht.pdf (Zugriff: 17.12.2006).

[STATISTIK AUSTRIA 2007]
Statistik Austria: Statistisches Jahrbuch 2007, Regionaldaten Österreichs in NUTS-Gliederung, 2007.
http://www.statistik.at/jahrbuch_2007/pdf/K37.pdf (Zugriff: 05.04.2007).

[STATISTISCHES AMT HH 2006a]
Statistisches Amt HH, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein: Hamburg - Ein Stadtporträt in Zahlen, 2006a.
http://www.statistik-nord.de/fileadmin/download/faltblaetter/Stadtportraet_2006_deutsch.pdf
(Zugriff: 23.11.2006).

[STATISTISCHES AMT HH 2006b]
Statistisches Amt HH, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein: Monitor Wachsende Stadt. Bericht 2006, 2006b.
http://www.wachsende-stadt.hamburg.de/_res/download/pdf/monitor-wachsende-stadt-bericht-2006.pdf (Zugriff: 23.11.2006).

[STATISTISCHES LANDESAMT BADEN-WÜRTTEMBERG 2006]
Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Statistische Berichte Baden-Württemberg. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, 2006.
http://www.statistik-bw.de/Veroeffentl/Statistische_Berichte/3126_05001.pdf#search=%22Heidelberg%20Bev%C3%B6lkerung%22 (Zugriff: 15.03.2007).

[STEB HH 1999]
STEB HH, Stadtentwicklungsbehörde Hamburg (Hrsg.): Stadtentwicklungskonzept. Leitbild, Orientierungsrahmen und räumliche Schwerpunkte. Stand Dezember 1996, Hamburg, 1999.

[STÖCKNER 2003]
Stöckner, U.: ISL- Lehrmodul Stadtentwicklungskonzept, 2003.
http://www.isl.uni-karlsruhe.de/module/stadtentwicklungskonzept/stadtentwicklungskonzept.html
(Zugriff: 13.11.2006).

[STRUBELT 1995]
Strubelt, Wendelin: Partizipation, In: Treuner, Peter (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, S. 699-703, Hannover, 1995.

[UMWELTBUNDESAMT 2007]
Umweltbundesamt: Öffentlichkeitsbeteiligung UVP, 2007.
http://www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/uvpsupemas/uvpoesterreich1/verfahrensablauf/beteiligung/ (Zugriff: 25.01.2007).

[VEREIN LA 21 WIEN 2006]
Verein LA 21 Wien, Verein Lokale Agenda 21 in Wien zur Förderung von Bürgerbeteiligungsprozessen: Lokale Agenda 21 Wien, Internetauftritt, 2006.
http://www.la21wien.at/ (Zugriff: 28.10.2006).

[WEIGL 2000]
Weigl: Demographischer Wandel und Modernisierung in Wien, 2000.
http://www.wien.gv.at/statistik/daten/pdf/bev-entwicklung-lang.pdf (Zugriff:

[WINKLER 1993]
Winkler, Angelika: Bürgerbeteiligung als Aufgabe der Planung. Eine Frage der Notwendigkeit oder demokratischer Luxus? (Diplomarbeit), Institut für örtliche Raumplanung, TU Wien, 1993.

[WIRTSCHAFTSKAMMER WIEN 2006]
Wirtschaftskammer Wien: Fachgruppenmitglieder der gewerblichen Wirtschaft 2001-2005, 2006.
http://www.wien.gv.at/statistik/daten/pdf/fachgruppenmitglieder.pdf (Zugriff: 17.12.2006).

[WZW 2004]
WZW, Wissenschaftszentrum Wien: Partizipation an der Stadtentwicklung – im Rahmen des STEP 05, 2004.
http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/step/pdf/partizipation-thesenpapier-1-wzw.pdf (Zugriff: 28.10.2006).

[ZUKUNFTSRAT HAMBURG 2006]
Zukunftsrat Hamburg: Zukunftsrat Hamburg. Das Netzwerk für nachhaltige Entwicklung, Internetauftritt, 2006.
http://www.zukunftsrat.de/ (Zugriff: 23.11.2006).

EXPERTINNEN-INTERVIEWS[42]

[FOLDA]
Folda, Herbert, 04.12.2006

[GERLICH]
Gerlich, Wolfgang, 21.12.2006

[GRÜGER]
Grüger, Christine, 23.01.2007

[HOCHHEIM]
Hochheim, Natalie, 15.01.2007 (telefonisches Interview)

[HORA]
Hora, Karlheinz, 12.12.2006

[KLASSEN]
Klassen, Klaus, 04.12.2006

[KURT]
Kurt, Martin, 22.01.2007

[MITTRINGER]
Mittringer, Kurt, 14.12.2006 und am 27.03.2007 (Reflexion Handlungsempfehlungen)

[PEDERSEN]
Pedersen, Marit, 07.12.2006

[PETRI]
Petri, Andrea, 23.01.2007

[TAUSEND]
Tausend, Claudia, 04.12.2006

[VORKOEPER]
Vorkoeper, Jutta, Telefonat, 07.11.2006

[42] Siehe ausführlich bzw. nach Städten getrennt S. 61.

8 ANHANG

INHALT

1) Fragebogen Jahrestreffen ZukunftswerkstattsmoderatorInnen 2006 in Wien
2) Gesprächsleitfaden – Fallbeispiele (inklusive Einleitung; diese ist für beide Gesprächsleitfäden die Gleiche und wird deshalb nur einmal abgedruckt)
3) Gesprächsleitfaden – Best-Practice-Beispiele

CHANCEN UND GRENZEN VON PARTIZIPATION IM RAHMEN GESAMTSTÄDTISCHER PLANUNG

Ein Fragebogen zum oben genannten Diplomarbeitsthema

Ich bin Raumplanungsstudentin an der TU Wien und befasse mich im Rahmen meiner Diplomarbeit bei Prof. Dr. Jens S. Dangschat mit den Chancen und Grenzen von Partizipation im Rahmen gesamtstädtischer Entwicklungsplanung am Beispiel des Wiener Stadtentwicklungsplans 2005.

Als Teilnehmerin des diesjährigen Jahrestreffens der ZukunftswerkstattsmoderatorInnen in Wien würde ich gerne die Gelegenheit nutzen und Sie als Erfahrene in Sachen Partizipation zu meinem Thema befragen. Die Ergebnisse möchte ich als Meinungsbild von Fachleuten zum Einstieg in mein Thema nutzen. Es geht mir hierbei nicht um eine wissenschaftliche bzw. erschöpfende Beantwortung der Fragen. Vielmehr würde ich Sie um eine erste, spontane Einschätzung zu den einzelnen Fragen bitten.

Sie können den Fragebogen gleich bzw. im Laufe der Veranstaltung ausfüllen und an mich zurückgeben. Wenn Sie möchten, können Sie ihn aber auch gerne später ausfüllen und ihn per Post oder eingescannt per Mail an mich senden, bitte bis spätestens 14.05.2006 (Adresse siehe Fußzeile). Falls ich Ihnen den Fragebogen mailen soll, damit sie ihn digital ausfüllen können, bitte ich Sie, dies unter Angabe Ihrer E-Mail-Adresse auf dem ausgeteilten Fragebogen zu vermerken.

Um mir ein besseres Bild von den Personen machen zu können, die den Fragebogen ausfüllen und für eventuelle Rückfragen, würde ich Sie bitten, folgende Felder auszufüllen (die Daten werden selbstverständlich ausschließlich im Rahmen der Diplomarbeit verwendet und nicht an Dritte weitergegeben):

Name _____

Stadt _____

Berufliche Tätigkeit _____

Tätigkeitsfelder _____

Ausbildung _____

Für Rückfragen zu erreichen unter _____

_____

Generell

- Haben Sie schon Erfahrungen gemacht mit partizipatorischen Verfahren auf gesamtstädtischer Ebene im Rahmen von Stadtentwicklungsplanung? In welcher Funktion?

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

Anne Quatmann | Burggasse 36/1/6 | A-1070 Wien | +43/(0)1 5220129
+43/(0)650 2064256 | anne.quatmann@planbar.info

- Was ist Ihre Einschätzung bezüglich des Nutzens von Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung auf gesamtstädtischer Ebene?

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

- Unterscheidet sich Ihrer Meinung nach Partizipation auf abstraktem Niveau (wie z.B. im Rahmen eines Stadtentwicklungsplans) von anderen partizipatorischen Verfahren auf niedrige(re)m Abstraktionsniveau? Wenn ja, worin liegen die Unterschiede?

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

- Was kann Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung für die planende Verwaltung leisten? Wo ist sie sinnvoll, wo liegen ihre Grenzen? (→ Effizienz für die planende Verwaltung)

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

AkteurInnen

- Welche AkteurInnen müssen Ihrer Meinung nach in einen Partizipationsprozess in der Stadtentwicklungsplanung einbezogen werden?

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

- Was erfordert Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung von den einzelnen AkteurInnen? (z.B. welche Kompetenzen?)

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

Instrumente/Methoden

- Welche Instrumente/Methoden könnten für diese Beteiligungsaufgabe geeignet sein? Mit welcher dieser Instrumente/Methoden haben Sie Erfahrungen gesammelt?

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

- Was gilt es dabei zu beachten?

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

- Welche Methoden sind nicht geeignet, und warum?

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

- Wäre die Zukunftswerkstatt ein mögliches Verfahren? Warum?

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

Fallbeispiele

- Kennen Sie Fallbeispiele (im deutschsprachigen Raum), wo partizipatorische Verfahren in der Stadtentwicklungsplanung (also auf gesamtstädtischer Ebene) Anwendung gefunden haben?

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

- Wenn ja und wenn bekannt: Was ist dort im Hinblick auf das Verfahren und seine Ergebnisse besonders gut gelungen, wo sind Probleme aufgetaucht?

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

Vielen Dank!

Anne Quatmann | Burggasse 36/1/6 | A-1070 Wien | +43/(0)1 5220129
+43/(0)650 2064256 | anne.quatmann@planbar.info

EXPERTINNENINTERVIEW

***Datum**:*

***Person**:*

***Ort**:*

***Dauer**:*

Zu meiner Person: Anne Quatmann | Burggasse 36/1/6 | 1070 Wien | Festnetz: 0043/(0)1 5220129 | Mobil: 0043/(0)650 2064256 | anne.quatmann@planbar.info

Raumplanungs-Studentin an der TU Wien (seit 2002), Vordiplom an der TU Hamburg-Harburg (2000-2002), derzeit Studienabschlussphase

Diplomarbeit

> *„Chancen und Grenzen von Partizipation im Rahmen gesamtstädtischer Entwicklungsplanung - Eine Analyse ausgewählter Beispiele von Stadtentwicklungsplänen in Österreich und Deutschland“*

Betreuung: Univ. Prof. Dr. Jens S. Dangschat und Dipl.-Ing. Gesa Witthöft, Fachbereich Soziologie, TU Wien

Beginn: März 2005, voraussichtliche Abgabe: März 2006

Thema der Diplomarbeit: Im Rahmen meiner Diplomarbeit möchte ich herausfinden, ob Partizipation an gesamtstädtischer Entwicklungsplanung effektiv möglich ist aus Sicht der planenden Verwaltung. Können also die verschiedenen AkteurInnen in der Stadtentwicklungsplanung sinnvoll an diesem auf eine langfristige Zukunftsperspektive gerichteten Planungsprozess beteiligt werden? Und wenn ja, wie kann Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung Anwendung finden, welche Möglichkeiten hierzu gibt es für die planende Verwaltung und was muss sie dafür tun?

Am Beispiel des Stadtentwicklungsplans als zentralem Instrument der Stadtentwicklungsplanung soll der Themenkomplex konkretisiert werden. Hierzu werden die drei Fallbeispiele „Stadtentwicklungsplan Wien 2005“, „Perspektive München“, „Räumliches Leitbild Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ sowie im Rahmen von Best-Practice-Beispielen das „Stadtentwicklungskonzept Ludwigsburg“ und der „Stadtentwicklungsplan Heidelberg 2015“ herangezogen.

Aus der zusammenfassenden Analyse und Bewertung der Beispiele sowie der theoretischen Grundlagen werden schließlich die Chancen und Grenzen von Partizipation im Rahmen eines Stadtentwicklungsplans herausgearbeitet. Abschließend sollen daraus konkrete Empfehlungen für ein weiteres Vorgehen der planenden Verwaltung in Wien entwickelt werden. Im Vordergrund steht dabei, wie Partizipation im Rahmen des Stadtentwicklungsplans (sinnvollerweise) realisiert werden kann, an welcher Stelle Risiken bestehen und welche Aufgaben infolgedessen auf die planende Verwaltung zukommen.

Gesprächsleitfaden - Fallbeispiele

0) Organisatorisches

- Vorgehensweise, Ziel des Interviews, Verwendung der Ergebnisse, zeitlicher Rahmen; zur Person des Interviewten/der Interviewten: Beruflicher Werdegang, derzeitige Position und Aufgaben/Zuständigkeiten

1) Stadtentwicklungsplanung und Partizipation (allgemein)

- Begriffsverständnis Stadtentwicklungsplanung
- Begriffsverständnis Partizipation
- Partizipation als „neuer Trend“ in der Stadtentwicklungsplanung?

2) Stadtentwicklungsplan[1] (konkreter Fall)

- Ziele/ Zweck des Stadtentwicklungsplans
- Wieso Stadtentwicklungs-plan/…konzept/…perspektive?/…leitbild → Programmatik?
- Traditionelle Planung? Oder ganz bewusst etwas Neues?
- Verknüpfung mit anderen informellen Instrumenten (in Wien z.B. Strategieplan)
- Schnittstelle zu formal definierter Planung
- Fortschreibung

3) Partizipation im Rahmen des Stadtentwicklungsplans (konkreter Fall)

- Ziele/Zweck/Funktionen von Partizipation im Rahmen des Stadtentwicklungsplans
- Besonderheiten von Partizipation auf dieser Planungsebene, Unterschied zu anderen Planungsebenen
- Eingesetzte Verfahren zur Partizipation
- Auslagerung der Durchführung von Partizipationsprozessen an Externe oder Durchführung seitens der planenden Verwaltung?
- Beteiligungskultur
- AkteurInnen: Wer wurde/wird einbezogen? Wer nicht?
- Verzahnung mit Partizipation auf anderen Planungsebenen (z.B. Lokale Agenda 21)

[1] Der Stadtentwicklungsplan steht hier stellvertretend für die Vielfalt an Begriffen für dieses Instrument der Stadtentwicklungsplanung.

4) Kritische Einschätzung des konkreten Falls

- Erfahrungen mit Partizipation im Rahmen des Stadtentwicklungsplans
- Bedingungen für Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung
- Zukunft

5) Konkrete und allgemeine Vorschläge / Anregungen / Veränderungswünsche

- Wie sollte Partizipation im Rahmen eines Stadtentwicklungsplans idealerweise gestaltet werden und warum?

Vielen Dank!

Gesprächsleitfaden – Best-Practice-Beispiele

I) ALLGEMEINES

1) Organisatorisches

- Vorgehensweise, Ziel des Interviews, Verwendung der Ergebnisse, zeitlicher Rahmen; zur Person des Interviewten/der Interviewten: Beruflicher Werdegang, derzeitige Position und Aufgaben/Zuständigkeiten

2) Stadtentwicklungsplanung und Partizipation

- Begriffsverständnis Stadtentwicklungsplanung
- Begriffsverständnis Partizipation
- Partizipation als „neuer Trend“ in der Stadtentwicklungsplanung?

II) KONKRETER FALL

1) Stadtentwicklungsplan[1]

- Ziele/ Zweck des Stadtentwicklungsplans
- Wieso Stadtentwicklungsplan/-konzept→ Programmatik?
- Traditionelle Planung? Oder ganz bewusst etwas Neues?
- Verknüpfung mit anderen informellen Instrumenten (in Wien z.B. Strategieplan)
- Schnittstelle zu formal definierter Planung
- Fortschreibung

2) Partizipation im Rahmen des Stadtentwicklungsplans

- Ziele/Zweck/Funktionen von Partizipation im Rahmen des Stadtentwicklungsplans
- Besonderheiten von Partizipation auf dieser Planungsebene, Unterschied zu anderen Planungsebenen
- Beteiligungskultur

[1] Der Stadtentwicklungsplan steht hier stellvertretend für die Vielfalt an Begriffen für dieses Instrument der Stadtentwicklungsplanung.

3) Eingesetzte Verfahren & Formen zur Partizipation am Stadtentwicklungsplan

- Welche Formen und Verfahren wurden eingesetzt und warum?
- Zeitpunkt der Partizipation im Stadtentwicklungsplanverfahren
- Auslagerung der Durchführung von Partizipationsprozessen an Externe oder Durchführung seitens der planenden Verwaltung?
- AkteurInnen: Wer wurde/wird einbezogen? Wer nicht?
- Themen- und /oder Interessensgruppenspezifische Partizipation? Andere Wege?
- Art und Weise der Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen den verschiedenen Verwaltungsressorts → gesonderte Partizipationsaufgabe?
- Verzahnung mit Partizipation auf anderen Planungsebenen (z.B. Lokale Agenda 21)
- Gründe der Entscheidung für den gewählten Ansatz

4) Kritische Einschätzung des konkreten Falls

- Erfahrungen mit Partizipation im Rahmen des Stadtentwicklungsplans
- Rahmenbedingungen für Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung
- Zukunft

5) Konkrete und allgemeine Vorschläge / Anregungen

- Was können andere Städte von Ihrem Ansatz lernen und warum?
- Ist das Modell überhaupt übertragbar? Inwiefern?
- Erfolgsfaktoren

Vielen Dank!