



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
WIEN
Vienna University of Technology

DIPLOMARBEIT

POLITISCHE GLEICHHEIT IN KOMMUNIKATIVEN PLANUNGSPROZESSEN

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades

eines Diplom-Ingenieurs / Diplom-Ingenieurin

unter der Leitung

Assoc. Prof. Dipl.-Ing. (FH) Dr. phil. Sabine Knierbein

E280/A.1

Arbeitsbereich Stadtkultur und öffentlicher Raum (SKuOR)

eingereicht an der Technischen Universität Wien

Fakultät für Architektur und Raumplanung

von

Andrea Stickler

0902536

Wien, am 27.03.2017

ABSTRACT

Deutsch

Der kommunikative Wandel in der Planungstheorie führte in der heutigen Praxis der Stadtplanung und Stadtentwicklung zur verstärkten Integration von partizipatorischen Instrumenten. Beteiligungsprozesse zur Mitbestimmung und Mitgestaltung der eigenen Wohnumgebung werden oftmals als zentrale Komponente gelungener Planungen propagiert. Dabei werden Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen, die formell allen Betroffenen zugänglich erscheinen. Strukturelle soziale, politische und kulturelle Ungleichheiten wirken jedoch auf die Öffentlichkeit und schaffen eine Kluft zwischen realen Beteiligungschancen und dem demokratischen Ideal politischer Gleichheit. Die Kritik am tatsächlichen emanzipatorischen Potential von kommunikativen Planungsinstrumenten durchstreckt unterschiedliche Disziplinen. Kritikerinnen enthüllen zunehmend die Schattenseiten der Partizipation, denn, sie schaffe es nicht, tatsächlich inklusiv zu sein. Diese Arbeit geht der Frage nach, inwiefern die Planung aus der Kritik am theoretischen Grundgerüst der kommunikativen Planungstheorie lernen kann und in welche Richtung sie sich fortentwickeln könnte. In der Planungstheorie werden bereits einige neue Ansätze diskutiert, die der kommunikativen Planung skeptisch gegenüberstehen und für alternative Wege plädieren. Können jedoch jene Perspektiven zur politischen Gleichheit in Planungsprozessen beitragen? Im Zuge einer anschließenden Fallanalyse werden egalitäre Fragen anhand eines Beispiels aus der Wiener Planungspraxis aufgeworfen und auf die emanzipatorischen Grenzen des institutionellen Prozessdesigns eingegangen. Daraus erschließen sich Erkenntnisse über die Ambivalenz, die in kommunikativer Planung schlummert und mögliche inhärente strukturelle Exklusionsprozesse, die einer Annäherung der Planung an das Ideal politischer Gleichheit entgegenwirken könnten.

English

The communicative turn in planning theory has led to an increased integration of participatory instruments in today's practice of urban planning and urban development. Participatory processes by which a group is actively involved in the definition and design of its living environment are often claimed to be a central component of successful planning processes. Thereby opportunities for participation are proposed, which formally appear to be accessible for everyone. But structural social, political and cultural inequalities affect the public and create a gap between effective chances for participation and the democratic ideal of political equality. Criticism of the emancipatory potential of communicative planning instruments comes from different disciplines. Critical voices increasingly uncover the down sides of participation, stating they are not inclusive. This paper raises the question, to what extent the planning practice can learn from the criticism on communicative planning theory and thereby be developed further. In planning theory, different approaches are discussed, which desist from communicative planning and ask for alternative ways. Could these perspectives potentially contribute to political equality in planning processes? The following case study raises egalitarian questions based on an exemplary planning process in Vienna and addresses the emancipatory limits of its institutional setting. This provides findings on the ambivalence that underlies communicative planning and the potentially inherent structural exclusionary processes, that might constrain political equality in planning.

INHALTSVERZEICHNIS

1 Einleitung	7
1.1 Problemstellung	8
1.2 Forschungsfragen	11
2 Politische Öffentlichkeit und die theoretischen Grundannahmen kommunikativer Planung	13
2.1 Die öffentliche Sphäre als Gegenstand der Stadtforschung	13
2.2 Politische Gleichheit und politische Öffentlichkeit	15
2.3 Ausgangspunkt des diskursiven Modells politischer Öffentlichkeit	18
2.4 Politische Öffentlichkeit nach Jürgen Habermas	19
2.5 Deliberation und kommunikative Rationalität	22
2.6 Deliberative und partizipative Demokratie	25
2.7 Der kommunikative Planungsstil	26
3 Kritik am kommunikativen Wandel: eine disziplinenübergreifende Betrachtung	29
3.1 Erhalt und Verstärkung ungleicher Machtbeziehungen	32
3.2 Dominanz neo-liberaler Steuerung und schleichende Ökonomisierung	34
3.3 Eurozentrismus	38
3.4 Schwächung von Protest und Aktivismus	39
3.5 Illusionäres Streben nach Konsens	40
3.6 Ungleichheit bei politischer Engagement-Bereitschaft	42
3.7 Fundamentalismus über lokale Communitys	44
3.8 Ungleichheiten bei digitaler Partizipation	47
4 Neue Perspektiven der Planungstheorie: Strategien zur Förderung von politischer Gleichheit	54
4.1 Alternative Planungsstile	55
4.1.1 Kritische Kommunikative Planung	55
4.1.2 Collaborative Planning	57
4.1.3 Counter-hegemonic Planning und Insurgent Planning	59
4.1.4 Partizipative Handlungsforschung	60
4.2 Politische Gleichheit und Planungsstile	61
5 Versuch der methodologischen Anwendbarkeit	65
5.1 Prinzipien der Evaluierung	65
5.2 Methodologische Herangehensweise	66

6 Fallstudie: Politische Gleichheit in der Planungspraxis.....	68
6.1 Der Weg zur kommunikativen Planungskultur in Wien.....	68
6.2 Die Stadterweiterung im Donaufeld.....	70
6.3 Das Beteiligungsverfahren „Unser Donaufeld“.....	72
6.3.1 Prozessdesign und angewandte Methoden.....	76
6.3.2 Ergebnisse des Beteiligungsprozesses.....	78
6.4 Einhergehende Protestkultur.....	82
6.4.1 Verkehrsinitiative Donaufeld.....	82
6.4.2 GrünRaum Donaufeld.....	84
6.4.3 Gemüseparadies Donaufeld.....	85
6.4.4 Petition: Bodenschutz für Wien (StadtFrucht Wien).....	86
7 Reflexion über politische Gleichheit in der Planungspraxis.....	88
7.1 Epistemologischer Wandel und Transparenz.....	88
7.2 Fehlende Klarheit über Durchsetzungskraft und Handlungsoptionen.....	89
7.3 Identifikation mit dem Ort.....	91
7.4 Unklares Zusammenwirken mit repräsentativer Demokratie.....	92
7.5 Neue Formen von neuen strukturellen Ungleichheiten.....	93
7.6 Vitalisierung von Protest und urbanen Aktivismus.....	95
7.7 Problematisches Konsensprinzip.....	95
7.8 Digitale Partizipation.....	96
8 Conclusio.....	98
8.1 Die Kluft zwischen der kommunikativen Planungstheorie und der Praxis der Beteiligung.....	98
8.2 Soziale Ungleichheiten und die kommunikative Planungstheorie.....	99
8.3 Neue Planungsperspektiven.....	101
9 Literatur.....	103
10 Internetquellen.....	112
11 Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	115
12 Interviewverzeichnis.....	116
13 Gesprächsleitfäden.....	117
13.1 Protestgruppen.....	117
13.2 Stadtverwaltung.....	118
13.3 Verfahrensbetreuung.....	118

“One task for critical theory is to render visible the ways in which societal inequality infects formally inclusive existing public spheres and taints discursive interaction within them.” (Fraser 1990: 65)

„Die Spannung zwischen den egalitären Forderungen der Demokratie und den Ungleichheiten, die aus dem Kapitalismus resultieren, kann nie vollkommen beseitigt werden, allerdings sind mehr oder weniger konstruktive Kompromisse möglich.“ (Crouch 2008: 102)

1 EINLEITUNG

Siedlungen, Quartiere und Nachbarschaften bilden räumliche Strukturen, in denen Menschen leben und mit ihren Mitmenschen bzw. der Umgebung interagieren. Diese Strukturen des Wohnumfeldes und ihre Bezugspunkte zu den Mustern der Stadt wirken laufend auf den sozialen Wert einer Wohnsituation (siehe Wirth 1947). Das Metier der Raumplanung ist die Gestaltung und Steuerung dieser räumlichen Strukturen. Raumplanung versucht durch lenkendes und steuerndes Handeln vordefinierte politische Ziele¹ im Raum zu erreichen und ist folglich immer normativ (vgl. Lendi 2004: 22). Eine ethische Orientierung sowie eine planungstheoretische Auseinandersetzung werden dadurch unerlässlich, werden doch durchgängig Fragen der Macht, Rationalität und Werten adressiert (vgl. Richardson 2005: 343). Wie post-positivistische Ansätze aufzeigen, sind auch Planungstheorien selbst, mehr oder weniger, immer normativ (Allmendinger 2002: 77; Sager 2009: 46). Allmendinger verweist bezugnehmend auf Yiftachel (1989) darauf, dass Planungstheorien drei unterschiedliche Dimensionen betreffen: die analytische Debatte (Was ist Stadtplanung?), die Debatte zur städtischen Form (Was ist ein guter Stadtplan?) sowie die prozedurale Debatte (Was ist ein guter Planungsprozess?) (vgl. Yiftachel 1989; Allmendinger 2002: 83). Die kommunikative Planungstheorie kann als prozedurale Theorie verstanden werden. Die Theorie bleibt auch dann überwiegend prozedural, wenn sie sich, wie beispielsweise Healeys „Collaborative Planning“ Ansatz (siehe Kapitel 4.1.2), stärker in Richtung sozialer Wohlfahrtsziele hin orientiert (vgl. Allmendinger 2002: 81). Post-positivistische Ansätze stellen jedoch eine derartige Typologie von Planungstheorien zunehmend in Frage, denn Planung zeichnet sich vielmehr durch Fragmentierung, Pluralität, Subjektivität und Interpretation aus (ebd.: 88).

Die kommunikative Planungstheorie kann jedoch als ein Versuch bezeichnet werden, Planung weiter zu entwickeln, ihre Existenz zu rechtfertigen und eine normative Basis zu liefern (vgl. Allmendinger 2009: 220). Aufgrund der hohen Resonanz der kommunikativen Planung, die Healey (1993) als „communicative turn“ in der Planungstheorie bezeichnet, folgte ihr ein verstärkter Einsatz von kommunikativen Instrumenten in verschiedenen Planungsprozessen. Bei Planungen, die die Gestaltung des Wohnumfeldes betreffen, wird daher eine Beteiligung

¹ „Politik ist demokratietheoretisch zumindest alles, was öffentlich ist oder wird und unser Leben auf jeden Fall mitbestimmt.“ (Waschkuhn 2015: 11) Ein theoretisch-analytisches Unterscheidungskriterium der vielfältigen Politikbegriffe ist das Erkenntnisinteresse (ebd.: 12f.). In Anlehnung an die Kritische Theorie ist das Erkenntnisinteresse im Rahmen dieser Arbeit ein überwiegend emanzipatorisches.

von Bewohnern² bzw. lokal agierenden Akteurinnen zunehmend als sinnvolle Ergänzung von Planungsprozessen erkannt (vgl. ÖGUT 2005: 5).

Diese Arbeit zielt auf eine kritische Auseinandersetzung mit der kommunikativen Planungstheorie und den daraus resultierenden Instrumenten der partizipativen Stadtplanung bzw. -entwicklung ab. Aus einer vertiefenden Diskussion der Kritik an kommunikativer Planung kann man schließlich in Frage stellen, ob die Errungenschaften der kommunikativen Planungstheorie tatsächlich der richtige Weg vorwärts sind (vgl. Allmendinger 2009: 220). Schafft kommunikative Planung tatsächlich eine Annäherung an das demokratische Ideal der politischen Gleichheit? Wo liegen die emanzipatorischen Grenzen der kommunikativen Planung? Folglich wird argumentiert, dass eine Evaluierung an egalitären Gesichtspunkten ansetzen muss, denn, wie Novy beschreibt, „allen Menschen möglichst viele Möglichkeiten zur Lebensgestaltung zu eröffnen, ist das Ziel der Entwicklung und eine Utopie, für die es sich lohnt zu denken, zu arbeiten und sich einzusetzen.“ (Novy 2007: 158) Novy beschränkt dabei den Begriff der Entwicklungsforschung nicht auf eine Entwicklungsländerforschung, sondern versteht darunter auch einen utopischen Vergleich der Gegenwart mit einer erhofften Zukunft (ebd.: 34). Dieses Verständnis von Entwicklung und dem Suchen nach wirksamen Handlungsstrategien kann folglich auf Stadt- und Regionalentwicklung übertragen werden.

1.1 PROBLEMSTELLUNG

Eine unübersichtliche Anzahl an wissenschaftlichen Studien, Forschungsnetzwerken, Leitfäden, Handlungsempfehlungen etc. gibt Aufschluss über die „ideale“ Praxis von Beteiligungsverfahren (siehe beispielsweise Stadt Wien 2017b; ÖGUT 2005; Arbter 2012 und 2013; Nanz/Fritsche 2012; Bezirksamt Treptow-Köpenick 2016). Partizipation wird dabei zum zentralen methodischen Ansatz erhoben, welcher mit einer entsprechenden inneren Haltung zum Gelingen einer nachhaltigen Quartiersplanung beiträgt (vgl. Messerschmidt/Zadow v. 2013: 103f.). Dieser Literatur ist gemein, dass sie häufig auf die Qualität und Entwicklung von Instrumenten fokussiert und ihre Kontextualisierung in den Dynamiken städtischer Prozesse

² Gerechtigkeit im Sprachgebrauch wird von Fall zu Fall neu hergestellt (vgl. Nicolini 2012: 80). Als Signal zur Geschlechterbalance in der Sprache werden weibliche sowie männliche Formen spielerisch und abwechselnd verwendet.

und Konflikte vernachlässigt (vgl. Lebuhn 2017). Die Beurteilung der Qualitäten einer Planung wird dadurch häufig leichtfertig an das Angebot zur Partizipation und die damit geschaffenen Prozessstrukturen gekoppelt, nicht jedoch an die effektiven Teilhabechancen. Wie auch Selle (2007) verdeutlicht, gibt es nur wenige empirische Informationen zum tatsächlichen Stand der Teilhabe (vgl. Selle 2007: 64).

Das Festhalten an Ansätzen der kommunikativen Planungstheorie resultiert aus den Unzulänglichkeiten von herkömmlichen Top-Down Planungsansätzen. Die Ineffizienz von Experten-orientierten Formen von Forschung und Planung, die Kritik an der Objektivität des Wissens sowie an rationalen Expertenentscheidungen wurde Ende der 1960er, Anfang der 1970er Jahre zunehmend evident (Lindblom 1959, March 1978, Alexander 1984, Schönwandt 2002, Soyka 2008). Die kommunikative Planungstheorie war Reaktion auf die bislang in der Planung dominierende, modernistische, instrumentelle Rationalität. Gemäß der kommunikativen Planungstheorie sollen problematische Machtgefälle durch Prozesse überwunden werden, die auf den Prinzipien der freien Rede und rationalen Argumenten gründen (vgl. Richardson 2005: 344).

Die allgemeine Anerkennung, dass eine zunehmende Einbindung von „lokalen“ Perspektiven, Wissen, Prioritäten und Fähigkeiten Vorteile schafft und eine Alternative zu Top-Down Planungen bildet, führte zum verstärkten Einsatz von kommunikativen Instrumenten in der Stadtplanung bzw. Stadtentwicklung. Partizipative Ansätze werden darüber hinaus häufig über Begriffe wie Nachhaltigkeit, Relevanz und Empowerment gerechtfertigt (vgl. Cooke/Kothari 2001: 5). Als Vorteil der Beteiligung wird auch die gesteigerte Qualitätssicherung betont (vgl. ÖGUT 2005: 66). Beteiligung fördere zudem den Interessensausgleich, den Informations- oder Erfahrungsaustausch, den Wissensaustausch, die Akzeptanz und politische Legitimation sowie die Zeit- und Kosteneffizienz. Darüber hinaus wird Beteiligung als ein bewährtes Instrument erachtet, „um Interesse an der Politik und an demokratischer Teilhabe zu wecken, um Orte zu schaffen, an denen Menschen gemeinsam Demokratie lernen und praktizieren können.“ (ebd.: 66) Ein vorgebliches Ziel vieler partizipatorischer Ansätze ist also, die von Interventionen betroffenen Menschen in den Mittelpunkt zu rücken (vgl. Cooke/Kothari 2001: 5). Ziel ist häufig auch die soziale und ökonomische Einbindung von marginalisierten Gruppen über Entscheidungen, die das eigene Leben betreffen (vgl. ebd.: 5).

Der Mainstream der kommunikativen Planungstheorie beruht, in ihren vielfältigen Variationen, weitgehend auf den theoretischen Grundlagen von Jürgen Habermas' Ideal der Deliberation und des kommunikativen Handelns (vgl. Purcell 2009: 149). Eine grundlegende Diskussion

des demokratischen Ideals politischer Gleichheit in lokalen Beteiligungsverfahren erfordert daher auch eine Auseinandersetzung mit demokratiethoretischen Überlegungen zu normativen Öffentlichkeitsmodellen. In diskursiven Modellen politischer Öffentlichkeit werden deliberative Prozesse (Kommunikation mit und zwischen Bürgerinnen steht im Zentrum) als wertvolle Alternative zu liberalen Positionen (Transparenzfunktion und Repräsentationsmodell im Vordergrund) angesehen (siehe Ritzi 2014). Entscheidungen sollen gemäß dem diskursiven Modell aus öffentlichen Diskussionen hervorgehen; Präferenzen formen sich in Prozessen der Diskussion und Deliberation (vgl. Ottman 2006: 315f.).

Die Kritik an kommunikativer Planung entspringt vielfältigen theoretischen Lagern. Vor allem in der Entwicklungspolitik wird einer übertriebenen Beteiligungseuphorie oft kritisch gegenübergestanden. Der Kritik folgend, wird Partizipation oft blindlings zum neuen moralischen Imperativ erhoben (vgl. Kersting 2013: 6). Zudem werfen kritische Stimmen aus der Demokratietheorie (siehe beispielsweise Hüller 2012; Bödeker 2012) egalitäre Fragen auf und stehen der engen Begrifflichkeit von politischer Gleichheit in deliberativen Prozessen skeptisch gegenüber. Politische Gleichheit ist eines der elementarsten Prinzipien der Demokratie, welches auf das Versprechen des Staates verweist, die Bedürfnisse und Interessen der Bürgerinnen³ gleichwertig zu berücksichtigen (vgl. Bödeker 2012: 5). Je größer soziale Ungleichheiten, desto weniger plausibel sind jedoch die demokratischen Forderungen, dass alle Bürger gleich gewertet werden und eine gleichwertige Stimme erlangen. Formell gleiche Partizipationsbedingungen sind in diesem Sinne keine notwendigen Voraussetzungen für eine egalitäre Berücksichtigung von Interessen (vgl. ebd.: 39).

„In a world of severe inequalities, planning strategies that treat all parties “equally“ end up ironically reproducing the very inequalities with which they began.“ (Forester 1989: 9)

Eine breite Debatte, die das Prinzip des herrschaftsfreien Diskurses und der Konsensentscheidungen in Frage stellt, geht mit den Grundannahmen des diskursiven Modells politischer Öffentlichkeit und der kommunikativen Planungstheorie einher. Denn wenn man bedenkt, dass soziale Ungleichheiten und gesellschaftliche Transformationsprozesse auf die Konstitution der Öffentlichkeit wirken, dann werden

³ In der Demokratietheorie wird politische Gleichheit häufig auf Bürger bezogen. Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Begriff der (Staat-)Bürgerinnen in sozialen Institutionen sowie Planungsinstrumenten bleibt zu berücksichtigen – siehe Kapitel 2.4.

womöglich die idealen Bedingungen des öffentlichen Diskurses untergraben. Ungleiche Ressourcen der Bevölkerung wirken beispielsweise auf die Engagement-Bereitschaft. So verweisen quantitative Studien auf den hohen Einfluss von Einkommen und Bildung auf politische Partizipation (Heitzmann et al. 2009; Bödeker 2012). Die Position der politischen Eliten werde dadurch aufrechterhalten bzw. gestärkt, während hingegen marginalisierte Gruppen weiterhin kein Gehör finden (vgl. Kersting 2013: 6). Deliberation könne jedoch nach Nancy Fraser (1990) als eine Maske für Vorherrschaft dienen. Soziale Ungleichheiten infizieren Deliberationen, auch wenn formell kein Ausschluss erfolgen sollte (vgl. Fraser 1990: 64).

Die Arbeit zielt darauf ab, die normativen Ansprüche an Beteiligungsformate und konkrete theoretische Anforderungen an Planungsprozesse herauszuarbeiten. Eine Perspektive wird entwickelt, die über die kommunikative Planungstheorie hinwegblickt und sich näher mit ihren Kritiken auseinandersetzt. Dazu ist die Zusammenführung von wissenschaftlichen und philosophisch-normativen Argumenten sowie von Theorie und raumplanerischer Praxis unabdingbar.

1.2 FORSCHUNGSFRAGEN

Der Hauptakzent der Arbeit liegt auf einer theoretischen Diskussion von kritischen Ansätzen des kommunikativen Planungsparadigmas. Ausgehend von einer disziplinenübergreifenden Auseinandersetzung mit den Kritiken der kommunikativen Planungstheorie, soll diskutiert werden, inwiefern eine Weiterentwicklung oder eine Abkehr vom kommunikativen Paradigma in der Planung erforderlich wird. Maßstab bildet dabei das emanzipatorische Potential des jeweiligen Planungsansatzes.

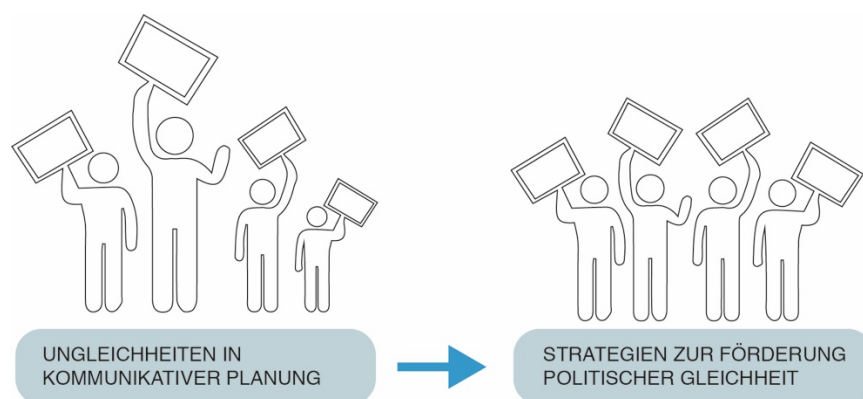


Abbildung 1: Politische Gleichheit als normativer Anspruch, eigene Darstellung

Konkret werden folgende Forschungsfragen bearbeitet:

- Welche Kritiken an kommunikativer Planung und an ihren theoretischen Grundannahmen werden in unterschiedlichen Disziplinen laut?
 - Welche strukturellen Dynamiken können politische (Un-)Gleichheiten in Planungsprozessen verschärfen?
 - Welche Planungsansätze plädieren für neue Formate?
- Welche Rolle spielt politische Gleichheit in der derzeitigen Praxis von kommunikativen Instrumenten der Stadtentwicklung?

Ersteres wird anhand einer theoretischen, disziplinenübergreifenden Auseinandersetzung bearbeitet. Emanzipatorische Fragen stehen in unterschiedlichen Disziplinen im Zentrum einer kritischen Auseinandersetzung mit bestehenden sozialen und politischen Institutionen. Die Arbeit erhebt nicht den Anspruch alle laufenden Diskurse unterschiedlichster Disziplinen einzufangen, sondern versucht Gemeinsamkeiten aus einigen ausgewählten Debatten zusammen zu führen und daraus egalitäre Ansprüche an Planungsinstrumente abzuleiten.

Zur Beantwortung der zweiten Frage wird über eine exemplarische Fallanalyse versucht, jene egalitären Fragen empirisch zu evaluieren, mit der Intention, politisch institutionell bedingte Ungleichheiten in der Planung zu enthüllen. Wie Selle (2007) verdeutlicht, so ist die Forderung und der Anspruch nach Teilhabe der Bürger ein altes Ziel, das spätestens seit den 1960er Jahren von der Politik aufgegriffen wurde. Stadtentwicklung solle sich nicht über die Interessen der Bevölkerung hinweg vollziehen. Will man diesem Ziel näherkommen, so müsse man sich jedoch mit den Realitäten heutiger Bürgerbeteiligung auseinandersetzen (vgl. Selle 2007: 63). In dieser Arbeit wird daher der Frage nachgegangen, inwiefern verschiedene Beteiligungsinstrumente und institutionelle Kontexte auch tatsächlich zu politischer Gleichheit beitragen und zu einer gleichwertigen Berücksichtigung von Interessen führen können. Das heißt aber nicht, dass Planung alle möglichen Partikularinteressen in der Gesellschaft erfüllen muss, jedoch, dass sie die unterschiedlichen Belange in der Betroffenen anhört und versucht Kompromisse zu suchen, die möglichst gleichwertige Lebensbedingungen hervorbringen.

2 POLITISCHE ÖFFENTLICHKEIT UND DIE THEORETISCHEN GRUNDANNAHMEN KOMMUNIKATIVER PLANUNG

In diesem Kapitel werden die normativen Grundannahmen der kommunikativen Planungstheorie und ihr spezifisches Verständnis von politischer Öffentlichkeit bearbeitet. Ein Verständnis dieser Grundannahmen und der Entwicklung der Argumentationsstränge des kommunikativen Paradigmas sind für die Kontextualisierung der Kritik essentiell. Die spezifischen theoretischen Annahmen politischer Öffentlichkeit sowie von kommunikativer Rationalität werden folglich zum Anlass genommen, Fragen über neue mögliche Perspektiven aufzuwerfen.

2.1 DIE ÖFFENTLICHE SPHÄRE ALS GEGENSTAND DER STADTFORSCHUNG

An dieser Stelle soll auf die Positionierung dieser Arbeit innerhalb laufender Diskurse der Stadtforschung eingegangen werden. Wichtig erscheint, dass diese Arbeit als kritische Evaluierung sozialer bzw. politischer Institutionen angelegt ist und normativen Charakter aufweist. Ihr liegt die Annahme zugrunde, dass das Ideal der politischen Gleichheit in sozialen Institutionen anzustreben sei und, dass gelungene Planungen soziale und räumliche Ungleichheiten adressieren und demnach nicht (re-)produzieren. Die Realisierung gesellschaftspolitischer Ideale ist zwar in der Praxis kaum zu erreichen (siehe Knierbein 2016; Fraser 2010), allerdings, den eingangs angeführten Zitaten von Fraser (1990) und Crouch (2008) folgend, ist es Aufgabe der Kritischen Theorie formell inklusive öffentliche Sphären über soziale Ungleichheiten in Frage zu stellen und nach konstruktiveren Kompromissen zu suchen. Auch nach Madanipour sollten öffentliche Räume auf dem Prinzip der Gleichheit basieren, folglich zugängliche Orte sein, die in inklusiven Prozessen entwickelt und organisiert werden (vgl. Madanipour 2010: 2). Partizipative Prozesse initiieren nach Madanipour nicht nur physische Verbesserungen und soziale Entwicklung, sondern bilden auch Grundlagen für verbesserte demokratische Praktiken:

„Where everyday needs for public spaces are met through participative processes, the result is both physical improvement and social development, laying the

foundations for further enhancement of democratic practices.” (Madanipour 2010: 242)

Gewiss kann man an dieser Stelle auf einige Schwächen dieser Positionierung verweisen. So schafft es diese Konzentration auf soziale Institutionen nicht, die Komplexität städtischer Öffentlichkeiten in der Lebenswelt angemessen zu erklären und zu verstehen. Soziale Ungleichheiten wirken im gelebten Raum über Routinen und Alltagshandlungen. Zudem werden Alltagshandlungen durch institutionelle Praktiken gerahmt bzw. bedingt. Der Fokus auf die Reproduktion von strukturellen Ungleichheiten über politische Institutionen vernachlässigt die lebensweltlich orientierte Dimension, wenngleich in dieser Arbeit versucht wird, die Bedeutung der alltagspraktischen Dimension nicht abzusprechen und mitzudenken.

Knierbein (2016) verweist auch auf die konzeptionelle Unterscheidung zwischen der öffentlichen Sphäre und dem öffentlichen Raum, obwohl sich jene Unterscheidung in mehreren Debatten vermengt und die Grenzen oftmals verschwimmen. Die öffentliche Sphäre bezeichnet Diskussionsräume, in denen die öffentliche Meinung entsteht. Hingegen fokussieren Zugänge zu öffentlichen Räumen auf das öffentliche Leben, d.h. die gelebten Räume in der Stadt und deren Wandel. Daher ist zwischen der politischen Meinungsbildung im Öffentlichen und der lebensweltlich orientierten empirischen Stadtforschung zu unterscheiden. Diese analytische Unterscheidung zwischen der öffentlichen Sphäre und dem öffentlichen Raum sei notwendig, wenngleich der öffentliche Raum auch ein Imperativ zum Verständnis der öffentlichen Sphäre sei. Eine Analyse des städtischen Alltagslebens und städtischer Lebenswelten sind Voraussetzung für das Verstehen der öffentlichen Sphäre. Städtische Öffentlichkeit muss nach Knierbein prozessual analysiert werden und sowohl die Komplexität der städtischen Erfahrungswelt, als auch die mediatisierte öffentliche Meinung einbeziehen (vgl. Knierbein 2016: 35f.). Der Begriff des Öffentlichen in der Stadt ist raumtheoretisch zurück zu führen auf menschliche Handlungen und soziale Beziehungen, durch die Öffentlichkeit, öffentliches Leben und öffentliche Meinung erst entstehen können (ebd.: 38f.).

Aus dieser konzeptuellen Unterscheidung zwischen öffentlichen Räumen und öffentlicher Sphäre wird deutlich, dass die gesamte städtische Öffentlichkeit zwar auf kommunikative Planungsprozesse wirken kann, aber eine Analyse, die bei der normativen Qualität des Verfahrens selbst ansetzt, letztlich zu kurz zum Verständnis der gesamten städtischen Öffentlichkeit greift. Kommunikative Planungsprozesse konzentrieren sich auf konzipierte Räume, nach Lefebvre (1974) auf Raumrepräsentationen, d.h. die Räume der Wissenschaftlerinnen, Raumplaner, Urbanistinnen sowie Technokraten. Raum ist jedoch als

dialektische Beziehung des Gelebten, Konzipierten und Wahrgenommenen zu verstehen (Lefebvre 1974: 333). Die Bedeutung von multiplen Öffentlichkeiten im städtischen Gefüge, die sich ständig wandeln und fortgeschrieben werden, bleibt zu berücksichtigen.

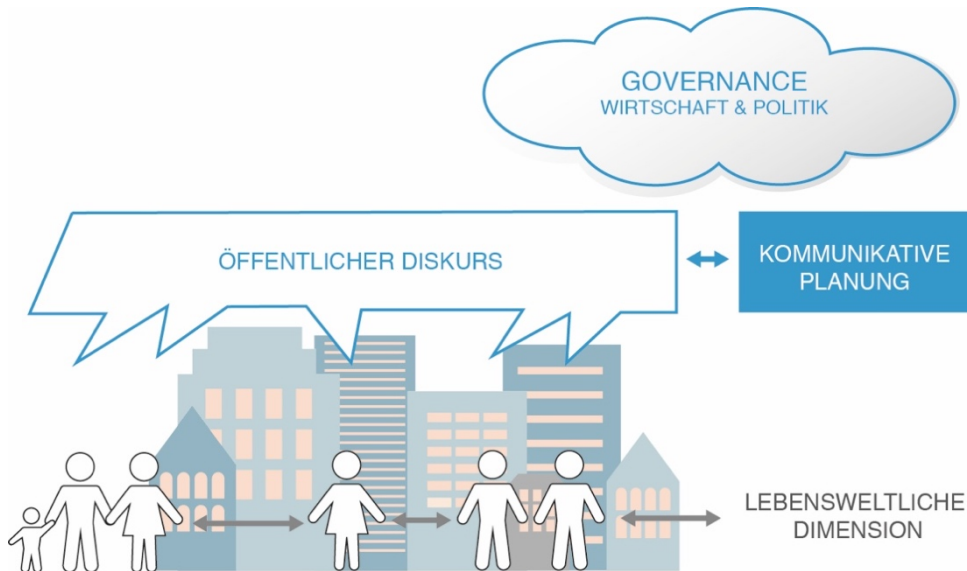


Abbildung 2: Analyseebene, eigene Darstellung

Damit sollte vorab klargestellt werden, dass zwar eine Diskussion von möglichen strukturellen Einflüssen auf die politische Öffentlichkeit und deren Zusammenspiel mit kommunikativer Planung in dieser Arbeit angestrebt wird, jedoch diese potentiellen Einflussfaktoren noch keine Rückschlüsse über die Qualität der Öffentlichkeiten an einer bestimmten Lokalität bzw. städtischen Umgebung ermöglichen. Dazu wäre eine Analyse notwendig, die stärker an den verschiedenen Lebenswelten der Betroffenen ansetzt.

2.2 POLITISCHE GLEICHHEIT UND POLITISCHE ÖFFENTLICHKEIT

Warum rückt diese Arbeit das Ideal politischer Gleichheit bei Planungsprozessen in den Mittelpunkt? Dahl bezeichnet politische Gleichheit als Grundvoraussetzung der Demokratie (vgl. Dahl 2006: 9). „Wenn wir an Demokratie als Ziel oder Ideal glauben, müssen wir also implizit auch politische Gleichheit als Ziel oder Ideal anstreben.“ (Dahl 2006: 12) Zwei moralische Feststellungen untermauern nach Dahl politische Gleichheit und Demokratie: Alle Menschen sind von gleichem Wert und jegliches Interesse oder Wohl einer Person verdient daher die gleiche Beachtung. Eine weitere Annahme ist jene, dass bei Entscheidungen, die

das Wohl oder Interesse anderer betreffen, niemand zum alleinigen Regieren geeignet ist. Niemanden könne man daher die uneingeschränkte und endgültige Autorität über die Führung des Staates anvertrauen (vgl. Dahl 2006: 14f.). Diese Arbeit fokussiert in Anlehnung an Dahl auf die politische Dimension von Gleichheit. Madanipour verweist darauf, dass Prozesse der sozialen Exklusion jedoch nicht nur auf politischer Ebene stattfinden, sondern auch in ihren ökonomischen und kulturellen Dimensionen verstanden werden müssen.

„We can identify economic, political and cultural areas as the three broad spheres of social life in which social inclusion and exclusion are manifested and, therefore, can be analysed and understood.“ (Madanipour 2003: 183)

Bei der ökonomischen Exklusion erfolgt nach Madanipour (2003) die Inklusion über den Zugang zu Ressourcen bzw. über Beschäftigung. Exklusion könne hier als Mangel an Zugang zu Beschäftigung definiert werden. Langfristige ökonomische Exklusion könne jedoch auch die politischen und kulturellen Zusammenhänge der betroffenen Individuen und sozialen Gruppen beeinträchtigen. In der kulturellen Dimension, nach Madanipour (2003), ist die Hauptform der Inklusion das Teilen von Symbolen und Bedeutungen. Historisch betrachtet spielen dabei die Sprache, Religion und Nationalität eine zentrale Rolle. Neue Formen der kulturellen Dimension sind symbolische Beziehungen, wie die Art und Weise, wie Individuen und Gruppenidentitäten über Assoziationen mit Konsummustern geformt werden. Die visuelle Kultur sowie die Ästhetik von sozialem Verhalten sind als Teil des Alltagslebens zu verstehen. Die Hauptform der Exklusion ist daher die Marginalisierung von diesen Symbolen, Bedeutungen, Ritualen und Diskursen. In der politischen Dimension erfolgt die Inklusion über eine Beteiligung an der Machthabe, d.h. über die Möglichkeit an politischen Themen und Entscheidungen mitzuwirken. In europäischen liberalen Demokratien wird Inklusion häufig über Wahlen oder andere politische Prozesse gewährleistet. Die offensichtlichste Form der Exklusion in der repräsentativen Demokratie ist demnach das Fehlen von politischer Repräsentation, beispielsweise über die Unterrepräsentation von bestimmten Gruppen oder eine unfaire Machtverteilung. Am stärksten ist die soziale Exklusion, wenn gleichzeitig alle drei Elemente, d.h. wenn Formen der ökonomischen, politischen und kulturellen Exklusion wirken (Madanipour 2003: 183f.). Diese Verwobenheit von Exklusionsprozessen wird berücksichtigt, wenngleich die politische Dimension den zentralen Ausgangspunkt der Arbeit bildet. Planung wird als (fach)politische Aktivität verstanden, mit der Entscheidungen einhergehen, die auf die Lebenswelten der Betroffenen erheblich wirken.

Wenn man sich mit politischer Gleichheit befasst, so sind die verschiedenen Konzepte zur politischen Öffentlichkeit zu berücksichtigen. In der Literatur kursieren unterschiedliche

Bedeutungen und Verwendungen des Begriffes der Öffentlichkeit (Warner 2002: 413; Ritzi 2014: 177). An dieser Stelle ist anzumerken, dass hier keine tiefgreifende Auseinandersetzung mit den umfangreichen Diskursen zur Definition von politischer Öffentlichkeit erfolgt, wenngleich jedoch darauf verwiesen wird, dass kommunikativer Planung oftmals das Habermasche Verständnis von Öffentlichkeit zugrunde liegt und dadurch der Begriff der Öffentlichkeit häufig auf kommunikative Rationalität reduziert wird. Habermas (2013) definiert politische Öffentlichkeit als Inbegriff von Kommunikationsbedingungen, unter denen sich eine diskursive Meinungs- und Willensbildung eines Publikums von Staatsbürgerinnen bildet (vgl. Habermas 2013: 38). Dieses Verständnis dominiert auch die politikwissenschaftliche Forschung (vgl. Ritzi 2014: 177). Wie folglich verdeutlicht, greift das Konzept der Öffentlichkeit nach Autoren wie Bridge und Watson (2013) tiefer und lässt sich nicht auf die diskursive Kommunikationsebene beschränken. Zudem kritisiert Fraser (2010) Habermas' Bezug des Begriffes auf das Staatsbürgertum, da dem Konzept der Staatsbürgerschaft ein hoch ausschließendes Prinzip innewohne.

Bridge und Watson (2013) verweisen auf die derzeit vielfältigen Themen zum Verständnis von Öffentlichkeiten und Kulturen in der Stadtforschung: das Öffentliche wird als Prozess erfasst, Öffentlichkeit wird als multipel erachtet und beschränkt sich nicht nur auf zwischenmenschliche Interaktionen, sondern betrifft auch Verbindungen und Kommunikationen, die darüber hinaus führen. Die Begrenzung des Begriffes der Öffentlichkeit auf Rationalität im öffentlichen Diskurs wird als unzureichend empfunden. Die Bedeutsamkeit von Affekt und Emotionen rücken in den Mittelpunkt und auch Körper und Geist spielen eine entscheidende Rolle in der Konstitution der Öffentlichkeit. Öffentlichkeit konstituiert sich im Zusammenspiel mehrerer Dimensionen – u.a. von Materialität, sozialem Handeln und Diskursen (vgl. Bridge/Watson 2013: 379).

Im diskursiven Modell politischer Öffentlichkeit wird den Kommunikationsbedingungen sowie dem öffentlichen Diskurs bei politischer Willensbildung wesentliche Bedeutung beigemessen. Die Beschränkung des Begriffes der Öffentlichkeit auf die zwischenmenschliche Dimension von rationalen Diskursen vernachlässigt jedoch die Komplexität und Vielfältigkeit von Öffentlichkeiten in der Stadt. Wenn man nun politische Gleichheit in kommunikativer Planung untersucht und der Frage nachgeht, wie Gleichheit in verschiedenen städtischen Öffentlichkeiten entsteht oder adressiert werden kann, so greifen egalitäre Strategien, die rein an rationalen Kommunikationsbedingungen ansetzen letztlich zu kurz.

2.3 AUSGANGSPUNKT DES DISKURSIVEN MODELLS POLITISCHER ÖFFENTLICHKEIT

An dieser Stelle wird eingangs auf die Grundannahmen des liberalen Spiegelmodells verwiesen, sodass sich daraus folglich die normative Positionierung des diskursiven Modells erschließt. Das diskursive Öffentlichkeitsmodell kann schließlich als Antwort auf das liberale Spiegelmodell verstanden werden.

Das liberale Spiegelmodell fußt auf systemtheoretischen Vorstellungen von Öffentlichkeit und Gesellschaft und rückt die Transparenz- und Beobachtungsfunktion in den Mittelpunkt (vgl. Lingenberg 2010: 31f.; Ritzi 2014: 181f.). Bezugspunkte des Modells bilden daher einerseits systemtheoretische Überlegungen zur Öffentlichkeit und zu Massenmedien, andererseits liberale Konzepte der Demokratietheorie. Dem Modell liegen die Annahmen einer funktionalen Differenzierung moderner Gesellschaften sowie der Herausbildung autonomer Teilsysteme zugrunde. Diese Teilsysteme weisen eigene Sinnorientierungen, Strukturen und Bezugsprobleme auf. Öffentlichkeit ist gemäß diesem Verständnis ein für alle Teilsysteme zugängliches Beobachtungssystem. Die Öffentlichkeit spiegelt die vorhandene Akteurs- und Meinungsvielfalt. Diese Spiegelmetapher deutet also einerseits auf dieses Beobachtungssystem, andererseits auf eine proportionale Abbildung gesellschaftlicher Interessens- und Problemlagen hin. Öffentlichkeit ist das Spiegelbild der kommunizierten Beiträge der Gesellschaft (vgl. Lingenberg 2010: 31f.) und daher das Medium der Repräsentation, an dem sich alle sozialen Gruppen zu kollektiv bedeutsamen Themen äußern können (vgl. Ritzi 2014: 181f.).

Durch die politischen Forderungen verschiedener Gruppen der Gesellschaft kann gemäß dieser Perspektive kein Konsens entstehen. Das Herauskrallisieren einer öffentlichen Meinung sei demnach unrealistisch. Konsens- und Mehrheitsentscheidungen sind nicht Aufgabe der Öffentlichkeit. Eine kontinuierliche Beteiligung der Zivilgesellschaft am politischen Prozess sowie eine kollektive Willensbildung im öffentlichen Diskurs sind gemäß diesem Modell vernachlässigbar. Partizipation beschränkt sich auf den Wahlakt selbst (vgl. Lingenberg 2010: 32f.). Transparenz ist jedoch von Bedeutung, da sich erst in öffentlichen Debatten die politische Meinung der Akteurinnen bilden kann (vgl. Ritzi 2014: 181f.). Die unterschiedlichen Meinungen der Gesellschaft werden respektiert und anerkannt. Ein unverstellter Blick auf die existierenden und konkurrierenden Interessen und Positionen in der Gesellschaft ist für vernünftige Wahlentscheidungen erforderlich. An Verfahrensprozesse werden in diesem Sinne kaum normative Anforderungen gestellt. Die Öffentlichkeit ist eine

intermediäre Vermittlungsinstanz zwischen den politischen Entscheidungsträgern und der Zivilgesellschaft. Öffentlichkeit muss lediglich offen bleiben für jedwede Form von Input. Wichtigste Forderung ist daher die grundsätzliche Offenheit für Teilnehmerinnen und Themen (vgl. Lingenberg 2010: 32f).

Viele Schlüsselinstitutionen der liberalen Demokratie (Parteien, politische Repräsentanten, Wahlen) sind zentrale Elemente heutiger Gesellschaften und prägen damit auch den institutionellen Kontext der Raumplanung. Wahlen oder Gemeinderatsentscheidungen haben wesentlichen Einfluss auf die Rahmenbedingungen von Planungen. Allmendinger (2009) kritisiert, dass kommunikative Theoretiker wenig Aufschluss darüber geben, wie repräsentative Demokratiesysteme mit partizipativer Demokratie kombiniert werden können. Daher ist es für Planerinnen häufig schwierig abzuschätzen wie kommunikative Rationalität in der Praxis wirken kann (vgl. Allmendinger 2009: 221f.).

Im diskursiven Modell von Öffentlichkeit (auch deliberatives Modell genannt) steht die Kommunikation mit und zwischen den Bürgerinnen im Zentrum (vgl. Ritzi 2014: 183). Die demokratiethoretischen Grundlagen dieses Modells prägten die gesamte kommunikative Planungstheorie und erhöhten die Bedeutung von kommunikativen Instrumenten in der Planung (vgl. Purcell 2009: 148). Von wesentlichem Einfluss auf die theoretischen Grundannahmen der kommunikativen Planungstheorie sind Jürgen Habermas' Werke (vgl. Purcell 2009: 149). Folglich wird auf den Kontext von Habermas Denken sowie seine zentralen Argumente näher eingegangen.

2.4 POLITISCHE ÖFFENTLICHKEIT NACH JÜRGEN HABERMAS

Jürgen Habermas' Argumente können als Folge seiner Auseinandersetzung mit der Zeit der Nazi-Herrschaft sowie als Abwehrreaktion gegen totalitäre Versuche jeglicher Art verstanden werden (vgl. Joas/Knöbl 2013: 286). Im Laufe der 1960er Jahre ernannte sich Habermas selbst zu einem Vertreter der Kritischen Theorie und wurde die zentrale Figur der sogenannten „zweiten Generation der Frankfurter Schule“ (als Nachfolger von Max Horkheimer und Theodor W. Adorno am Frankfurter Institut der Sozialforschung). Das Habermas'sche Denken fußt im Wesentlichen auf drei intellektuellen Traditionen: dem Marxismus (durch das Ineinandergreifen wissenschaftlicher und philosophisch-normativer Argumente sowie von Theorie und Praxis), der Hermeneutik (Kunstlehre des Verstehens) sowie dem liberal-demokratischen Denken des Westens (aufgrund der hohen Wertschätzung der Demokratie). Die intellektuellen Großtraditionen werden bei Habermas über die Idee der Besonderheit der menschlichen Sprache und der menschlichen Kommunikation

zusammengehalten. Der Sprache wohne eine versöhnende oder auch rationalisierende Kraft inne (ebd. 288-294).

„Dieser Diskursbegriff der Demokratie vertraut auf die politische Mobilisierung und Nutzung der Produktivkraft Kommunikation.“ (Habermas 2013: 39)

Habermas (1962) beschäftigt sich in seiner Habilitationsschrift mit dem Titel „Strukturwandel der Öffentlichkeit“, einer historisch-soziologischen Studie, mit der politisch-philosophischen Idee der Öffentlichkeit und deren Institutionen im bürgerlichen Zeitalter (18. und 19. Jahrhundert). Darin finden sich bereits die Kernpunkte seines Verständnisses von politischer Öffentlichkeit. Sein Idealtypus der bürgerlichen Öffentlichkeit gründet auf den historischen Kontexten der englischen, französischen und deutschen Entwicklung (vgl. Habermas 2013: 12). Ausgangspunkt seiner These ist daher der europäische Kontext des bürgerlichen Zeitalters. In vorpolitischen Räumen (Kaffeehäusern, privaten Lese- und Diskussionszirkeln, Clubs und Tischgesellschaften) bildete sich nach Habermas eine Öffentlichkeit, in der frei über literarische, künstlerische und gesellschaftliche Angelegenheiten diskutiert werden konnte. Erst mit der Verbreitung von Printmedien politisiert sich diese Öffentlichkeit. Dieser vorpolitische Raum ist nach Habermas jedoch ein Ort ernsthafter Debatten, in dem sich das bessere Argument durch die Versammlung rasonierender Repräsentanten des Bürgertums herausbildet. Im Zuge der Reflexion dieser vorpolitischen und politischen Institutionen der Öffentlichkeit, verweist Habermas auf die Bedeutung des unabhängigen Urteils über Angelegenheiten von allgemeinem Interesse (vgl. Joas/Knöbl 2013: 299f.). Kommerzialisierungsprozesse sowie das Vordringen der Berufs- und Parteipolitik führe nach Habermas zum Verfall der Öffentlichkeit. Das Publikum wird als wehrlos gegenüber den Einflüssen der Massenmedien angesehen. Habermas' Werk unterliegt daher einer sehr kulturkritischen Verfallsperspektive und der Kritik folgend, idealisiert er zu sehr die institutionelle Wirklichkeit des 18. und 19. Jahrhunderts (siehe Lingenberg 2010: 44; Joas/Knöbl 2013: 301). Nancy Fraser (1990) kritisiert an seiner Konzeption der öffentlichen Sphäre, dass jene eine sehr spezifische sei, die sich auf die maskuline Bourgeoisie konzentriere. Vier Annahmen werden dadurch nach Fraser aufgeworfen, welche Habermas' Konzeption grundlegend in Frage stellen:

- Die Annahme, dass es für Gesprächspartnerinnen in der öffentlichen Sphäre möglich sei, Statusunterschiede einzuklammern und zu deliberalisieren, als gäbe es soziale Gleichheit. Die Annahme also, dass gesellschaftliche Gleichheit keine notwendige Bedingung für Demokratie darstellt.
- Die Annahme, dass die Verbreitung einer Vielfalt von konkurrierenden Öffentlichkeiten notwendigerweise einen Rückschritt der Demokratie darstellt, und

dass eine einzige, umfassende öffentliche Sphäre im Gegensatz zu multiplen Öffentlichkeiten vorzuziehen sei.

- Die Annahme, dass der Diskurs der öffentlichen Sphäre auf Deliberation über Gemeingüter beschränkt sein sollte, und dass die Thematisierung von privaten Interessen und privaten Angelegenheiten immer unerwünscht sei.
- Die Annahme, dass eine funktionierende demokratische öffentliche Sphäre eine strenge Unterscheidung zwischen der Zivilgesellschaft und dem Staat benötige (vgl. Fraser 1990: 62f.).

Fraser diskutiert Herausforderungen der Kritischen Theorie zur Analyse der derzeit bestehenden Demokratien. Sie meint, dass eine Theorie offenlegen sollte, wie soziale Ungleichheiten auf Deliberation in der Öffentlichkeit von spät-kapitalistischen Gesellschaften wirken. Ebenso sollte aufgezeigt werden, wie Ungleichheiten Beziehungen zwischen Öffentlichkeiten beeinflussen, wie also Öffentlichkeiten unterschiedliche Machtbeziehungen hervorrufen und Personen zwangsläufig eingeschlossen oder untergeordnet werden. Eine Kritische Theorie sollte die „öffentliche Meinung“ der schwächeren Charaktere einiger öffentlicher Sphären der spät-kapitalistischen Gesellschaft entblößen (vgl. Fraser 1990: 77).

Von Bedeutung ist, wer die Teilnehmer bzw. Gesprächspartnerinnen und damit die Subjekte der Öffentlichkeit in der öffentlichen Sphäre sind. Fraser verweist auf die zentralen Fragen: Wer ist einbezogen? Wer ist ausgeschlossen? Und auf welcher Grundlage? (Fraser 2010: 20) Sie kritisiert das Konzept der Staatsbürgerschaft als gängiges Kriterium in Bezug auf die Zugänglichkeit von Öffentlichkeit. Auch Habermas versteht die Staaten als Adressaten der öffentlichen Meinung, zu deren Aufgaben die Lösung gemeinschaftlicher Probleme und die Umsetzung der Ergebnisse der öffentlichen Willensbildung zählen. Diese Annahme ist für Fraser heute aber problematisch: Wir leben mit Menschen zusammen, die, auch wenn sie nicht unsere Mitbürgerinnen, so doch unsere Interaktionspartnerinnen sind. Personen ohne Staatsbürgerschaft, werden häufig nicht dazu befähigt, an Formen des öffentlichen Austausches teilzunehmen, obwohl sie den resultierenden Gesetzen folglich unterworfen sind. Fraser erkennt darin einen generellen Widerspruch zu den Grundprinzipien der Demokratie: dem Prinzip, dass diejenigen, die Gesetzen unterworfen sind, auch an ihrer Entstehung beteiligt sein sollen. Fraser spricht dabei nicht vom Wahlrecht im engeren Sinne, sondern generell von der Befähigung, an der öffentlichen Auseinandersetzung teilzunehmen, die zur Willensbildung führt. Im öffentlichen Raum sollten all jene Personen einbezogen werden, die von den Ergebnissen des Aushandlungsprozesses betroffen sind, ungeachtet ihrer formellen Staatsangehörigkeit. Betroffenheit und nicht Staatsbürgerschaft wird zum entscheidenden Kriterium (vgl. Fraser 2010: 20).

Öffentlichkeit wird nach Fraser in vielen Debatten der politischen Philosophie im territorialen Sinn aufgefasst. Durch das Aufkommen des Internets, der Globalisierung und der Europäischen Union entstanden jedoch komplementäre politische Arenen. Fraser meint folglich, dass der Inhalt öffentlicher Kommunikationen nicht formell eingeschränkt werden sollte. Die Unterscheidung zwischen öffentlich und privat verdrängt, ihrer Ansicht nach, im Voraus bestimmte Themen. Des Weiteren sollte jede Person, die von Ergebnissen politischer Kommunikation betroffen ist, prinzipiell befähigt werden, an dieser Kommunikation teilzunehmen. Offenheit und Inklusivität stellen zentrale Aspekte eines kritischen Konzepts der öffentlichen Sphäre dar (vgl. Fraser 2010: 20).

2.5 DELIBERATION UND KOMMUNIKATIVE RATIONALITÄT

Der Begriff der deliberativen Demokratie wurzelt nach Habermas auf dem Ideal von demokratischen Versammlungen. In diesen Versammlungen stellen die Voraussetzungen über öffentliche Argumentation und Beweisführung zwischen gleichgestellten Bürgern ein zentrales Element für deren Rechtfertigung dar (vgl. Habermas 2013: 39). Habermas begründet im Laufe seiner Werke immer weiter, warum vernünftige Argumente einen eigentümlichen Zwang auf die Diskussionsteilnehmerinnen ausüben sowie warum und wie aus besseren Argumenten Konsens und somit Handlungskoordination entsteht, die allen anderen Koordinationsformen überlegen ist (vgl. Joas/Knöbl 2013: 297f.).

"Die deliberative Politik gewinnt ihre legitimierende Kraft aus der diskursiven Struktur einer Meinungs- und Willensbildung, die ihre sozialintegrative Funktion nur dank der Erwartung einer vernünftigen Qualität ihrer Ergebnisse erfüllen kann." (Habermas 1992: 369)

Habermas plädiert für die Institutionalisierung von rechtlichen Verfahren, die die anspruchsvollen Kommunikationsvoraussetzungen für faire Verhandlungen und zwangslose Argumentationen weitgehend erfüllen. Diese idealisierten Voraussetzungen verlangen die vollständige Inklusion aller möglicherweise Betroffenen, die Gleichberechtigung der Parteien, die Zwanglosigkeit der Interaktion, die Offenheit für neue Themen und Beiträge sowie die Revidierbarkeit der Ergebnisse (vgl. Habermas 2013: 41).

In deliberativen Verfahren ist daher die Art und Weise der Kommunikation ausschlaggebend. Das Postulat der Offenheit und Gleichheit von Teilnahmechancen sowie Artikulationsmöglichkeiten liegen der Deliberation zu Grunde (vgl. Lingenberg 2010: 39f.). Das

Ideal geht von einer diskursiven Arena aus, die frei von Machtdifferenzialen sein sollte. Resultat einer Deliberation ist eine konsensuale Entscheidung (vgl. Ritzi 2014: 185). Daher stehen die prozeduralen und damit institutionellen Bedingungen öffentlicher Kommunikation im Vordergrund. Nur durch einen umfassenden Diskurs können sich am Ende die besseren Argumente durchsetzen. Der „eigentümliche zwangslose Zwang des besseren Arguments“ (Habermas 1972: 161) kommt nach Habermas immer dann zum Tragen, wenn Individuen sich gegenseitig versuchen zu überzeugen, anstatt zu befehlen oder strategisch zu verhandeln (vgl. Lingenberg 2010: 39f.).

Für Habermas ist Rationalität jedoch nicht als ausgewogenes Verhältnis zwischen Mitteln und Zwecken zu verstehen. Habermas formuliert ein Rationalitätsverständnis, das er als „kommunikative Rationalität“ bzw. „kommunikative Vernunft“ titulierte (vgl. Joas/Knöbl 2013: 324f.). Wenn wir im Alltag miteinander reden, unterhalten wir uns über höchst unterschiedliche Aspekte und Phänomene, haben aber gleichzeitig die Erwartung, dass Einigkeit hergestellt, also ein vernünftiger Konsens erzielt werden kann. Rationalitätspotential liege demnach in der Alltagspraxis und Sprache. In jeder sprachlichen Äußerung, prinzipiell sogar in jeder Handlung, seien drei Geltungsansprüche (Bezüge zur Welt) enthalten: Wahrheit, normative Richtigkeit und Wahrhaftigkeit. Über die Geltungsansprüche können Diskussionen geführt werden, zumindest dann, wenn diese Diskussionen unter der idealen oder idealisierten Bedingung absoluter Freiheit von externen und internen Zwängen stattfinden. Dabei sind auch Lernprozesse möglich. Aus dieser Theorie der Rationalität entwickelt Habermas seine Handlungstheorie (vgl. Joas/Knöbl 2013). Fraser (2010) geht bezugnehmend auf Habermas der Frage nach, welche Bedeutungen diese idealen Bedingungen der Rationalität überhaupt haben. Wann ist etwas rational? Sie verweist auf zwei gängige Auffassungen von Rationalität: Einerseits wird etwas im Vorhinein als rational erachtet, wenn wir Zugang zu einer Reihe von Regeln haben, die bestimmen, welche Forderungen rational sind und welche nicht. Rationalität kann jedoch auch als soziale Praxis eines kontinuierlichen offenen Austauschs von Argumenten verstanden werden. Rational zu sein bedeutet demnach, an einem fortlaufenden Austausch von Argumenten und Gegenargumenten teilzunehmen. Dieses Prinzip ist „prozedural“ (vgl. Fraser 2010: 21f.). Zweck der öffentlichen Kommunikation sei es demnach Herrschaft zu demaskieren, das Handeln von staatlichen Akteuren und Regierungen einer Kontrolle zu unterwerfen und illegitime Bestrebungen privater Mächte offenzulegen, die von Regierungen im Zaum gehalten werden sollten. Die öffentliche Sphäre wird durch diese Definition zur Idealvorstellung, der die reale Welt kaum gerecht werden kann. Fraser formuliert ihr Konzept aber unabhängig von konkret existierenden Arenen öffentlicher Kommunikation, die nach Fraser häufig nur als Pseudo-Öffentlichkeit fungieren (ebd.: 21f.).

Doch wie definiert Habermas seine ideale Sprechsituation und die idealen Bedingungen von Rationalität? Diskurse müssen nach Habermas folgendermaßen charakterisiert sein:

- Die Interaktion ist frei von Dominanz (Ausüben von Macht).
- Die Interaktion ist frei von strategischen Handlungen der involvierten Akteure.
- Die Interaktion ist frei von (Selbst-)Betrug.
- Alle Akteure sind gleich und voll fähig, Argumente zu treffen und zu hinterfragen.
- Die Partizipationsmöglichkeiten werden nicht beschränkt.
- Die einzige Autorität ist die, des besseren Arguments (Dryzek 1990 zit. nach Allmendinger 2009: 204).

Unter diesen Bedingungen sei ein hervorgehender Konsens rational. Die kommunikative Rationalität liefert nach Allmendinger (2009) jedoch nur prozedurale Kriterien, wie Meinungsverschiedenheiten und gegensätzliche Argumente gelöst werden können. In liberalen demokratischen Gesellschaften existiert Habermas' ideale Sprechsituation nicht, da ständig Macht und bestimmte Interessen dominieren. Sie existiert vielmehr in täglichen Kommunikationen zwischen Individuen und kann zur Herstellung von Konsens oder zur Entblößung von bestehenden Machtbeziehungen dienen. Sprache ist bezugnehmend auf Foucault auch ein Instrument des Erhaltens oder Entwickelns von Machtbeziehungen. Ein Diskurs ist nicht nur auf Macht bezogen; es ist auch ein Weg, in dem sich Macht manifestiert (vgl. Allmendinger 2009: 201). In einer authentischen öffentlichen Sphäre können die idealen Sprechsituationen durch das Angebot verschiedener institutioneller Bedingungen unterstützt werden. Dabei seien nach Allmendinger (2009) zwei Aspekte zu gewähren: Freie und offene Kommunikation im politischen Leben mit Orientierung hin zu gegenseitigen Verständnis, Vertrauen und ungestörtem Konsens sowie Institutionen, die politische Entscheidungen ermöglichen, ohne jedoch den Zugang zur Partizipation zu beschränken (vgl. ebd.: 204f.).

Obwohl nicht alle kommunikativen Planerinnen Habermas' theoretischen Grundlagen in allen Details folgen, so verweist Allmendinger darauf, dass Habermas' Theorie dennoch wesentlichen Einfluss auf die kommunikative Planungstheorie hat. Neben Habermas beeinflussen auch die Werke von Michel Foucault sowie Anthony Giddens wesentlich die kommunikative Planungstheorie. Habermas' Denken bildet jedoch das Rückgrat des kommunikativen Ansatzes (vgl. ebd.: 197f.).

2.6 DELIBERATIVE UND PARTIZIPATIVE DEMOKRATIE

Während Habermas von „deliberativer Demokratie“ spricht, so wird innerhalb der Demokratietheorie und im Diskurs zur Partizipation in der Planung auch häufig auf den Begriff der „partizipativen Demokratie“ verwiesen. Die Unterscheidung von „deliberativen“ und „partizipativen“ Demokratietheorien ist nicht immer eindeutig und sie überschneiden sich häufig (siehe Zimmermann 2006). Schmid (2010) subsumiert die „deliberative“ und „partizipative“ Demokratie als beteiligungszentrierte Demokratietheorien⁴, wenngleich auch große Distinktionsbestrebungen bestehen, jene getrennt zu verstehen: Pateman (2012) diskutiert, dass man Deliberation nicht mit Demokratie gleichsetzen sollte. Sie kritisiert an der Deliberation, dass sie strukturelle Elemente der Gesellschaft ausblendet. Pateman definiert folgende Elemente als Charakteristika einer partizipativen Demokratie:

- Die Fähigkeiten und Charakteristika von Individuen werden durch Formen von autoritären Strukturen bedingt. Individuen lernen zu partizipieren (über eine erzieherische Seite der partizipativen Demokratie). Individuen müssen daher innerhalb von demokratischen autoritären Strukturen interagieren können, damit Partizipation möglich wird.
- Die partizipative Demokratietheorie rückt die Demokratisierung in den Mittelpunkt und damit Veränderungen, die unser soziales und politisches Leben demokratischer gestalten und Möglichkeiten für Individuen eröffnen, in Entscheidungen, die das Alltagsleben sowie auch das politische System betreffen, mitzubestimmen.
- Eine partizipative Gesellschaft müsse kreiert werden.
- Die notwendigen Veränderungen sind strukturell. Die undemokratischen autoritären Strukturen müssen reformiert werden (Pateman 2012: 10).

Der Prozess der Beteiligung innerhalb bestehender institutioneller Strukturen rückt dadurch stärker in den Mittelpunkt. Nach Schmid (2010) ist die deliberative Demokratie auf eine umfassende politische Debatte fokussiert, während hingegen Vertreter der partizipativen Demokratie weniger stark eine wirkungsvolle Einflussnahme auf politische Entscheidungen in den Mittelpunkt rücken. Beide Ansätze richten sich jedoch auf den Input der Bevölkerung in den politischen Prozess und versuchen, Demokratie durch Beteiligung fortzuentwickeln

⁴ Zu weiteren beteiligungszentrierten Theorien zählen u.a. die „expansive Demokratie“ (Warren 1992) oder die „starke Demokratie“ (Barber 1994).

(Schmid 2010: 237f.). Während sich beide Ansätze für einen offenen und uneingeschränkten Zugang zur Öffentlichkeit aussprechen, so messen nach Zimmermann (2006) deliberative Demokratietheorien vergleichsweise höhere Bedeutung der Art und Weise der kommunikativen Auseinandersetzung bei.

2.7 DER KOMMUNIKATIVE PLANUNGSSTIL

Aufbauend auf diesen theoretischen Grundannahmen kann die kommunikative Planungstheorie als Antwort auf die stark unter Kritik geratenen hierarchischeren Formen von Planung verstanden werden. Sager (2006) unterscheidet zwischen vier grundlegend komplementären Planungsstilen. Neben der kritischen kommunikativen Planung, die als Weiterentwicklung der kommunikativen Planung verstanden werden kann und welche an späterer Stelle noch näher diskutiert wird, werden die Planungsstile synoptische Planung, inkrementelle Planung und Anwaltsplanung unterschieden (vgl. Sager 2006: 232). Bei der synoptischen Planung bringt der Planer die Expertise in den Prozess ein, um Politikinstrumente in Planungsalternativen mit hoher Zielerreichung zu leiten. Politikerinnen sind für Mandate, Ziele, formale Entscheidungen und die legale Grundlage von Politikinstrumenten verantwortlich. Die Planerin liefert also das Expertenwissen, während hingegen die Politiker für formale Regulationen zuständig sind. Bei der inkrementellen Planung werden verschiedene, teils gegensätzliche Inputs in vorläufige Pläne integriert. Unterschiedliche Interessen und mögliche Entscheidungen werden dann politisch getestet. Stakeholder entwickeln Vorschläge, liefern Informationen, diskutieren über adäquate Standards und die parteiische Beurteilung von vorläufigen Plänen. Bei der Anwaltsplanung bieten Planerinnen uneingeschränkte Loyalität für eine Klientengruppe und übersetzen deren Argumente und Präferenzen in die Sprache der Bürokraten und Politikerinnen. Die Rhetorik der Planerin bestimmt dabei wesentlich die Ausdrucksmöglichkeiten der jeweiligen sozialen Bedürfnisse. Bei der Anwaltsplanung muss sich eine Gruppe aber bereit erklären, an einen Planungsprozess teilzunehmen, sich daher zum Erlangen der Loyalität des Planers in den Prozess einfügen. Dies könne nach Sager (2006) sehr kritisch betrachtet werden, da der Impuls in Richtung rebellische oder widersetzliche Handlungen geschwächt werden könne. Ein effektiver Support der Planerin sollte nach Sager auf antagonistische Handlungen vorbereitet sein und diese anerkennen (vgl. Sager 2006: 230f.).

Healey (2006) unterscheidet grundsätzlich zwischen ökonomischer Planung, der physischen Entwicklung von Städten sowie öffentlicher Administration und Politikanalysen. Ökonomische Planung zielt auf das Management von Produktivkräften von Nationen oder Regionen ab.

Jene sozialen Politiken bilden auch den Rahmen des Wohlfahrtsstaates. Die physische Entwicklung von Städten soll die Gesundheit, Wirtschaft, Zufriedenheit und Schönheit der urbanen Umgebung fördern. Öffentliche Administration und Politikanalysen zielen auf Effektivität und Effizienz ab und orientieren sich an der Erreichung bestimmter Zielsetzungen für öffentliche Handlungen. Ausgehend von diesen Planungstraditionen beschreibt Healey die Besonderheit des interpretativen, kommunikativen Wandels in der Planungstheorie (siehe Healey 2006). Kommunikative Planung bekennt sich nach Healey zu folgenden Gemeinsamkeiten:

- Alle Formen des Wissens sind sozial konstruiert und auch das Wissen der Wissenschaft und die Techniken von Experten unterscheiden sich, entgegen der Annahmen von instrumentellen Rationalisten, nicht sehr von praktischem Wissen.
- Die Entwicklung und Kommunikation von Wissen und Vernunft kann viele Formen einnehmen: von rationaler systematischer Analyse zu Geschichtenerzählen oder ausdrucksvolle Statements in Worten, Bildern bzw. Tönen.
- Der soziale Kontext, in dem Individuen ihre Interessen formen, ist entscheidend. Individuen treffen ihre Präferenzen nicht unabhängig voneinander, sondern lernen über ihre Positionen in sozialen Kontexten sowie über Interaktion.
- Menschen vertreten verschiedene Interessen und Erwartungen. Inhärente Machtbeziehungen führen womöglich zur Unterdrückung oder Dominanz bestimmter Perspektiven. Nicht nur materielle Ressourcen, sondern auch unhinterfragte Annahmen und Praktiken können diese Machtbeziehungen aufrechterhalten oder verstärken.
- Verantwortungsbewusste öffentliche Politikprogramme müssen die Vielfalt an Wissen und Vernunft anerkennen, die sich aufgrund von Koexistenz in geteilten Räumen erschließt.
- Dies führt weg von kompetitiven Interessensverhandlungen hin zur gemeinsamen Konsensfindung. Durch konsensorientierte Praktiken können Ideen entwickelt bzw. geteilt und dadurch die Interessen unterschiedlichster Akteure koordiniert werden.
- Planung ist in einen Kontext von sozialen Beziehungen über ihre Alltagspraxis eingebettet und besitzt die Fähigkeit, diese Beziehungen über ihre eigene praktische Ausrichtung zu hinterfragen und zu verändern. Kontext und Praxis sind nicht getrennt voneinander zu verstehen, sondern konstruieren sich durch soziale Prozesse (Healey 2006: 29f.).

In der heutigen Planungspraxis finden sich jene Planungsstile in unterschiedlichen Abwandlungen oder Spezifizierungen. Jeder Planungsstil vertritt eine gewisse normative

Positionierung, wie gelungene Planungen hervorgebracht werden können und welche Wissensformen dazu relevant sind. Die Planungsstile sind demnach abhängig von epistemologischen Grundannahmen und prägen damit in weiterer Folge Planungsprozesse, Methoden und Ergebnisse. Sie unterscheiden sich auch durch ihr Verständnis über die demokratische Legitimierung von Planung. Planung bleibt auch heute oftmals noch von instrumenteller Rationalität dominiert – so liegen doch ihre Ursprünge in der Aufklärung und Moderne. Sie bleibt „modern“, da sie problem- bzw. konfliktlösend ist (vgl. Allmendinger 2009: 197). Die instrumentelle Rationalität bestimmt auch wesentlich die Institutionen der liberalen Demokratie, ihre Formen und ihre Funktionen (vgl. ebd.: 204).

Kommunikative Planung kann als Intention verstanden werden, demokratischere Entscheidungen in der Planung hervorzubringen und unterschiedliche Interessen bzw. Perspektiven in den Planungsprozess einzubinden. Folgendes Kapitel diskutiert jedoch, ob die Fortschritte der kommunikativen Planungstheorie tatsächlich zu einer Egalisierung von Interessen beitragen oder ob dieser Planungsstil womöglich zu neuen Zwängen führen kann.

3 KRITIK AM KOMMUNIKATIVEN WANDEL: EINE DISZIPLINENÜBERGREIFENDE BETRACHTUNG

Ziel dieses Kapitels ist es, Beispiele von gängigen Kritikpunkten am theoretischen Grundgerüst des kommunikativen, deliberativen bzw. partizipativen Modells aufzuzeigen, sodass darauf aufbauend eine Evaluierung von egalitären Forderungen bei kommunikativen Planungen möglich wird. Folglich wird nicht nur Kritik an Habermas' Grundannahmen und dem daran geknüpften Diskurs innerhalb der Planungstheorie Beachtung geschenkt, sondern auch einige Kritikpunkte am deliberativen Modell aus der Demokratietheorie sowie der Entwicklungspolitik beigezogen.

Es ist ein schwieriges Unterfangen der gesamten Dimension der Debatten gerecht zu werden, die heute kommunikative Planung umgibt (vgl. Bedford/Clark/Harrison 2002: 314). Die Bezüge zu Habermas' zentralen Annahmen in der heutigen Planungstheorie sind vielfältig. Daher müsse nach Purcell (2009) auch die Kritik an der kommunikativen Planungstheorie fallspezifisch betrachtet werden. Die, kommunikativer Planung zugrundeliegenden, Ideen nehmen jedoch eine vorherrschende Rolle in der Planungstheorie ein, weshalb eine kritische Evaluation nach Purcell dringend notwendig wird (vgl. Purcell 2009: 148). Die Kritik aus der Planungstheorie verdeutlicht, dass Ambivalenz in kommunikativen Verfahren schlummert, die deren Fortschritte zunehmend in Frage stellt.

Die Krise der Demokratie ist seit dem Ende des 20. Jahrhunderts auch eines der wichtigsten Forschungsthemen der normativen und empirischen politikwissenschaftlichen Forschungen. Die politische Theorie stellt ab Mitte der 1990er nicht nur die Funktionalität politischer Entscheidungsstrukturen, sondern auch die normative Qualität von Governance-Strukturen und Wandlungsprozesse der politischen Entscheidungsfindung in Frage. Poststrukturalistische Autorinnen liefern darüber hinaus wertvolle Beiträge über die Legitimität von institutionellen Strukturen (vgl. Ritzi 2014: 12f.). Hüller (2012) beschreibt, dass das Konzept der deliberativen Demokratie im Bereich der normativen politischen Theorie gegenwärtig das anerkannteste und einflussreichste Demokratiekonzept bildet (vgl. Hüller 2012: 130). Kritikerinnen an diesem Modell bezweifeln jedoch eine faire Integration verschiedener Gruppen in den öffentlichen Diskurs, aufgrund von Asymmetrien zwischen den Diskursteilnehmerinnen und deuten auf den Widerspruch zum demokratischen Ideal der Gleichheit hin (vgl. Ritzi 2014: 183). Hüller verweist in diesem Zusammenhang auch auf die Widersprüchlichkeit von Deliberation und Demokratie. Die Kritik an deliberativen Demokratiekonzepten entspringt daher überwiegend gleichheitsinspirierten Ansätzen:

„Die normative Überzeugungskraft von deliberativen Demokratiekonzeptionen hängt entscheidend von einer zureichenden Beantwortung der Gleichheitsherausforderung ab.“ (Hüller 2012: 130)

Folgende Argumentationsfiguren haben die Skepsis in der Demokratietheorie an der Demokratietauglichkeit befördert (siehe Hüller 2012; Dahl 2006; Bödeker 2012): Anspruchsvolle Beteiligungsverfahren gehen mit erhöhtem Aufwand für die Beteiligten einher und dieser Aufwand führe in Gesellschaften, die von sozialen Ungleichheiten bzw. Statusunterschieden geprägt sind, zu ungleichen Bedingungen. Weil existierende soziale Ungleichheiten in deliberativen Prozessen stärker durchschlagen, wäre eine Demokratie im deliberativen Modus elitär. Die, für eine hinreichend egalitäre Beteiligung an deliberativen Prozessen notwendigen, individuellen Fähigkeiten bzw. das Prinzip der Chancengleichheit selbst sollte stärker normativ adressiert werden. Vor allem sind kognitive Fähigkeiten, politische Mittel und zeitliche Ressourcen ungleich verteilt und dies verhindere politische Gleichheit. Die Praxis der Deliberation ist eng verknüpft mit vernunftbetontem, kommunikativen Handeln der Akteure. Dieser „Vernunftzwang“ befördere nicht nur die Anliegen bestimmter (Status-)Gruppen, sondern darüber hinaus generell eine Verlagerung politischer Entscheidungsbefugnisse weg von der Bürgerschaft und gewählten Repräsentantinnen hin zu Expertinnen (vgl. Hüller 2012: 131f.). Zudem verhindere die Dominanz marktwirtschaftlicher Systeme politische Gleichheit. Ebenfalls von Einfluss auf politische Gleichheit sei die Größe und Komplexität politischer Systeme. Die Existenz internationaler Institutionen und Prozesse könne ebenfalls negativ auf politische Gleichheit wirken (vgl. Bödeker 2012: 43ff.). Weiterer Einflussfaktor auf deliberative Verfahren ist die Wirkungskraft der öffentlichen Meinung, d.h. ob die öffentliche Meinung hinreichende politische Durchsetzungsfähigkeiten entfaltet und dadurch die Macht von Privaten und des Staates zähmen könne. Demnach ist die Fähigkeit zivilgesellschaftlich generierte öffentliche Meinungen innerhalb von Institutionen in legislative und exekutive Macht zu übersetzen von Bedeutung (vgl. Fraser 2010: 22f.).

Radikale Kritik resultiert aus der Entwicklungsforschung. Partizipation wurde im Entwicklungsdiskurs oftmals als Form von politischer Kontrolle kritisiert. Demnach führe Partizipation zu einer De-Politisierung, da sie eine Form von Unterwerfung bezwecke (vgl. Williams 2004: 557). Die Kritik an Partizipation ist jedoch keine einheitliche, singuläre, sondern kennzeichnet sich durch unterschiedliche Meinungen und Haltungen. Cooke und Kothari gliedern die Kritik von partizipativen Ansätzen in zwei Formen: einerseits Kritik an den technischen Grenzen des Ansatzes, der zufolge Bedarf besteht, methodologische Werkzeuge zu reformieren. Kritiker fordern daher eine verbesserte Praxis der Partizipation. Andererseits

entzündet Kritik auf den theoretischen, politischen und konzeptuellen Grenzen der Partizipation. Diese Kritik ist eine fundamentalere, die die gesamten Machteffekte des partizipatorischen Diskurses anfechtet (vgl. Cooke/Kothari 2001: 5; Williams 2004: 559).

Trotz zahlreicher Gründe an der Verwirklichung vollständiger politischer Gleichheit völlig zu zweifeln, werden vor allem in der demokratiethoretischen Literatur Maßnahmen gegen die soziale Verzerrung politischer Partizipation diskutiert.

*„Eine ernsthafte Debatte über Möglichkeiten der Integration des unteren Fünftels der Gesellschaft in die Strukturen der Zivilgesellschaft muss sich mit den tiefer liegenden sozialen Ursachen des Ausschlusses beschäftigen und gleichzeitig die potentiellen Grenzen und Möglichkeiten für mehr politische Gleichheit im Auge behalten.“
(Bödeker 2012: 45)*

Daher stellt sich die Frage nach alternativen Politikmodi oder normativen Konzeptionen, die es schaffen, demokratischere Ergebnisse hervorzubringen. Egalitäre Kritiker bezweifeln nicht, dass Demokratie an sich nicht wünschenswert sei, sondern nur, dass durch Deliberation die Demokratie nicht bestmöglich umgesetzt werde (vgl. Hüller 2012: 134). Bödeker verweist darauf, dass neue kommunikative Formen politischer Partizipation häufig zu einem noch größeren Ausmaß sozial verzerrt seien und zur Zunahme politischer Ungleichheit führen können (vgl. Bödeker 2012: 6). Denn, wie Hüller festhält, wer in deliberativen Verfahren „[...] laut schreit, muss nicht immer die Mehrheit oder die besseren Gründe auf seiner Seite haben.“ (Hüller 2012: 141)

In dieser Arbeit wird davon ausgegangen, dass die, in den unterschiedlichen Disziplinen diskutierten Kritiken auf die kommunikative Planungstheorie übertragbar sind. Den Kritikpunkten ist oftmals gemein, dass diese die emanzipatorische Wirkung von Deliberation in Frage stellen. Hier wird angenommen, dass die kommunikative Planungstheorie aus dieser Kritik lernen kann und es sich lohnt, bestehende Instrumente zu hinterfragen. Innerhalb dieser unterschiedlichen disziplinären Perspektiven werden vor allem folgende Argumente intensiv beleuchtet bzw. diskutiert. Diese dämpfen dabei den Enthusiasmus der kommunikativen Planungstheorie.

UNGLEICHHEIT IN KOMMUNIKATIVEN PLANUNGSPROZESSEN

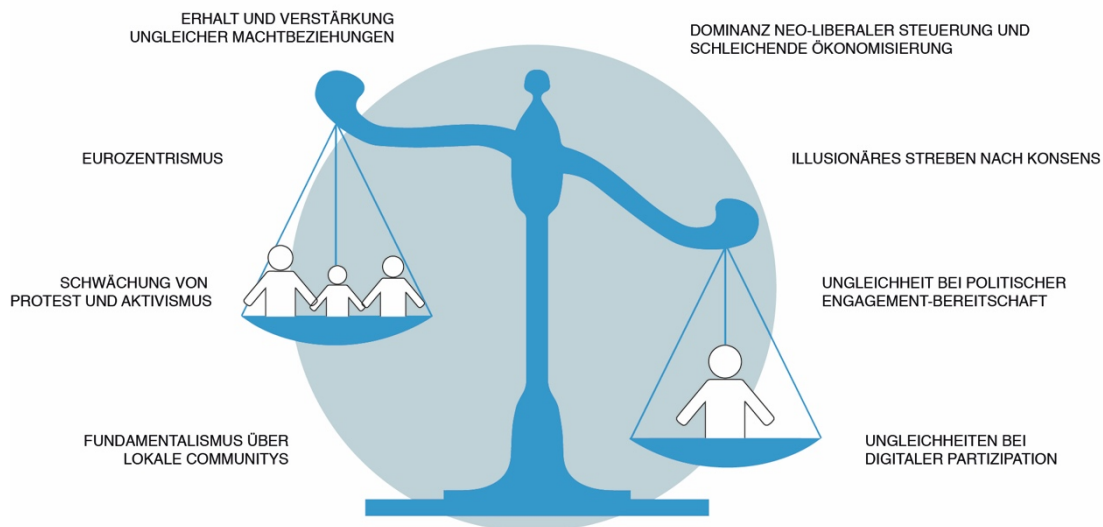


Abbildung 3: Ungleichheiten in kommunikativen Planungsprozessen, eigene Darstellung

3.1 ERHALT UND VERSTÄRKUNG UNGLEICHER MACHTBEZIEHUNGEN

Die Kritik an Habermas Theorie des kommunikativen Handelns wurde bereits über Jahrzehnte hinweg von Politik- und Sozialwissenschaftlerinnen immer wieder aufgenommen und konzentriert sich meist darauf, dass Habermas Konzeption es nicht schaffe, bestehende Machtbeziehungen zu überwinden. Kommunikatives Handeln verstärke demnach eher ungleiche Machtbeziehungen als jene zu überwinden (vgl. Purcell 2009: 141). Purcell verweist dabei darauf, dass man Habermas nicht unterstellen könne, dass er bestehende Machtbeziehungen aufrechterhalten wollte und dem kapitalistischen Paradigma verhaftet bleibt. Er vertritt auch die Annahme, dass kommunikative Planung inklusiver und vermutlich wertvollere Ergebnisse hervorbringe als technokratische, rationale Expertinnenentscheidungen. Purcell verweist darauf, dass eine Entfernung vom kommunikativen Paradigma stets darauf bedacht sein sollte, auf welche Art und Weise dies geschieht (vgl. Purcell 2009: 148f.).

In vielen kommunikativen Verfahren werden lokale Bewohnerinnen eingeladen, ohne jedoch eine effektive Strategie, wie sich diese Leute der Macht der Investoren oder anderen ressourcenstarken Stakeholderinnen widersetzen können. Die finalen Pläne werden immer in einem gewissen Grad von Akteurinnen beeinflusst werden, die ihre Macht in den Verfahren ausnutzen. Das Durchgreifen des besseren Arguments nach Habermas bleibe eine Illusion. Gegenmaßnahmen zur Unterstützung der leiseren Stimmen, wie kritisches Nachfragen oder die Schwächung des politischen Einflusses in den Planungsprozessen überzeugen viele Kritikerinnen nicht. Starke Akteure werden immer Machspielchen betreiben, um ihre spezifischen Interessen durchzusetzen. Kommunikative Planung könne dadurch Top-Down-Planung stärken, obwohl sie grundsätzlich Gegenteiliges anstrebt (vgl. Sager 2009: 7f.).

Cooke und Kothari (2001) diskutieren verschiedene Positionen, die aufzeigen, dass Tyrannei eine reale und potentielle Konsequenz partizipativer Entwicklung sei und im Widerspruch zur grundlegenden Rhetorik des Empowerments stehe. Sie verwenden den Begriff der Tyrannei, weil jener auf den illegitimen und/oder ungerechten Gebrauch von Macht in partizipativen Verfahren deutet. Ihrem Sammelband liegt die Prämisse zugrunde, dass das tyrannische Potential von partizipativer Entwicklung systematisch sei und nicht nur in der tatsächlichen Praxis oder den Techniken bzw. Tools selbst gründet. Ihre Kritik richtet sich damit direkt an den Diskurs über Partizipation selbst und wie dieser das Potential für ungerechte Machtausübungen verkörpert (vgl. Cooke/Kothari 2001: 4). Cooke und Kothari identifizieren drei grundlegende Formen des Machtmissbrauches in partizipativen Ansätzen:

- Tyrannei der Entscheidung und Kontrolle - Bestehende formelle Entscheidungsfindungsprozesse bleiben außen vor und werden trotz Beteiligung nicht in Frage gestellt.
- Tyrannei der Gruppe - Gruppendynamiken stärken die Interessen der machtvollen Mitglieder.
- Tyrannei der Methode - Partizipatorische Methoden schaffen es in ihrer Zugänglichkeit nicht inklusiv zu sein (vgl. ebd.: 7).

Nach Cooke und Kothari sollten Fragen gestellt werden, wie sehr Menschen ermächtigt werden und für welche Zwecke. Partizipatorische Ansätze formen gemäß ihrer Kritik individuelle Identitäten und ermächtigen Teilnehmerinnen lediglich am modernen Sektor von Entwicklungsgesellschaften teilzunehmen. Dieses Empowerment ist bezugnehmend auf Foucault gleichbedeutend mit Unterwerfung (vgl. ebd.: 13). Cooke und Kothari verweisen auf weitere Kritikpunkte und Gegenpositionen zu Partizipationsprozessen, die in der gegenwärtigen Literatur kursieren:

Das „lokale Wissen“ wird kritisch betrachtet, weil es über Planungsprozesse und Ergebnisse strukturiert wird. Zudem werden partizipatorische Ideale oft durch den institutionellen Kontext begrenzt, da gewisse formelle und informelle bürokratische Ziele erreicht werden müssen (vgl. ebd.: 8-13). Weiters hat das Lokale, als das „authentische“ Wissen, einen paradoxen Effekt in Entwicklungsprogrammen: Die Expertin als aufgeklärte und allmächtige Retterin erscheint wieder, als wäre jene die Einzige, die die Brücke zwischen den lokalen „Lowers“ und den globalen „Uppers“ bauen könnte. Die implizite Beziehung zwischen den machtvollen „Uppers“ (Entwicklungspraktiker und andere Außenstehende) und den lokalen „Lowers“ (die Nutznießer / Subjekte der Programme) erhält daher bestehende Asymmetrien und die transformative Kraft bleibt bei den Expertinnen (vgl. Williams 2004: 562). Partizipatorische Entwicklungsversuche zudem komplexe soziale Strukturen in einer einzigen Institution zusammenzubringen. Wichtige bestehende informelle Institutionen bleiben dabei oft unberücksichtigt (vgl. Cooke/Kothari 2001: 8-13). Sager (2009) verweist darauf, dass womöglich Institutionen notwendig wären, die ein weniger flexibles Planungsregime verfolgen, als jenes, das von kommunikativen Planungstheoretikerinnen vorgeschlagen wird. Lokale Bewohner, die von Plänen betroffen sind, werden häufig dazu verführt, friedlich an einem Tisch zu sitzen und werden dabei von stärkeren Gegenpositionen ausgespielt (vgl. Sager 2009: 7f.).

3.2 DOMINANZ NEO-LIBERALER STEUERUNG UND SCHLEICHENDE ÖKONOMISIERUNG

Purcell (2009) vertritt die Annahme, dass kommunikative Planung kein angemessener Weg sei, die politische und ökonomische Hegemonie des Neoliberalismus zu überwinden. Kommunikative Planungen stelle vielmehr einen attraktiven Weg für Neoliberale dar, weil dadurch die notwendige demokratische Legitimität zur Sicherung des politisch-ökonomischen Status Quos geschaffen werde (vgl. Purcell 2009: 147). Nach Sager (2009) entsprechen kommunikative Planungen neoliberalen Programmen weil:

- Die Dezentralisierung sowie kommunikative Public-Private-Partnerships Mittel zur Schwächung des Staates seien, da die Verantwortung für lokale urbane Planungen und Dienstleistungen stärker auf Bürgerinnen und Bürgerorganisationen übertragen werde.
- Basisbewegungen auf sehr lokalisierter Ebene in neo-liberale Prioritäten und Politiken eingegliedert werden können. Dabei spielen private Unternehmen, marktbasierter

Wettbewerb und zurückgehende Staatsintervention im Rahmen von Nachbarschaftsrevitalisierungen eine immer wichtigere Rolle (vgl. Sager 2009: 7).

Auf einer Krisendiagnose der Demokratie basiert auch der breite Diskurs über Postdemokratisierung (vgl. Ritzi 2014: 12f.). Eine zentrale These des postdemokratischen Diskurses ist die zunehmende Entmachtung der Betroffenen in demokratischen Verfahren durch ökonomische bzw. neoliberale Begründungslogiken, aber auch einhergehende neue Sachzwänge. Purcell diskutiert die demokratischen Defizite, die durch Neoliberalisierung hervorgerufen werden können. Der konkrete Einfluss neoliberaler Politiken sei jedoch kontextspezifisch zu analysieren. Allerdings habe Neoliberalisierung überall materielle Ungleichheiten verschärft (vgl. Purcell 2009: 144ff.). Die Macht von Wirtschaftsakteuren der Postdemokratien gefährde auch nach Crouch egalitäre Politik:

„In einer Postdemokratie, in der immer mehr Macht an die Lobbyisten der Wirtschaft übergeht, stehen die Chancen schlecht für egalitäre politische Projekte zur Umverteilung von Wohlstand und Macht sowie die Eindämmung des Einflusses mächtiger Interessensgruppen.“ (Crouch 2008: 11)

Liberalen Demokratien haben soziale Ungleichheiten weitgehend legitimiert, weil die Unterscheidung zwischen öffentlicher und privater Sphäre es ermöglichte, dass formelle politische Gleichheit besteht, obwohl eindeutig soziale Ungleichheiten vorherrschen (vgl. Purcell 2009: 144ff.). Öffentlichkeit nimmt auch Bezug auf das private Kapital, die Transparenz und soziale Rechenschaftspflicht von Unternehmen und Vermögen (vgl. Novy 2007: 155). Die Konzeptualisierung von öffentlich und privat soll nach Fraser kontinuierlich offenbleiben. Obwohl beispielsweise im Wiener Wohnbau der öffentliche Einfluss der Stadt oder von Organisationen im Auftrag der Stadt (z.B. der wohnfonds_wien) meist sehr hoch ist, so können auch Grundstücksverwertungsinteressen von Eigentümern sowie die Interessen von gewerblichen oder gemeinnützigen Bauträgern oftmals entscheidende Wirkungen auf die Lenkung von Stadtentwicklungsgebieten haben. Jene privaten Interessen können daher eine wichtige Rolle in der Steuerung von urbanen Entwicklungen spielen.

Weiters verweist Purcell darauf, dass die zunehmende Kontrolle des Kapitals über das soziale Leben ein demokratisches Defizit bezwecke. Und wenn Staaten immer mehr Entscheidungen dem freien Markt übergeben, erlangen diese über öffentliche Politiken und damit über die Schicksale von Menschen und Orten erhebliche Macht. Durch die Übernahme von staatlichen Funktionen von privaten oder halb-privaten Einrichtungen entsteht oftmals ein Wechsel von

formellen Regierungen zu informeller Steuerung und Entscheidungen werden von Personen getroffen, die demokratischen Prozessen nicht verpflichtet sind (vgl. Purcell 2009: 146). Beteiligungsverfahren werden meist von privaten Planungsbüros durchgeführt, die im Auftrag der Stadt agieren. Diese liefern ihre Expertise, unterliegen aber im Unterschied zur Stadtverwaltung weniger stark einer politischen Legitimierung ihrer Entscheidungen.

Die Neoliberalisierung führe auch dazu, dass Wettbewerbsfähigkeit generell aus ethischen Gründen als etwas Gutes propagiert wird. Auch Städte und folglich auch neue Stadtentwicklungsgebiete müssten demnach wettbewerbsfähig sein. Purcell verweist auf das darin inhärente demokratische Defizit: Politiken können nicht als demokratisch bezeichnet werden, wenn keine bedeutungsvollen Optionen für die Bürger geschaffen werden. Die Entscheidungsfreiheit der Bürgerinnen kann weitgehend eingeschränkt werden und die disziplinierende Kraft der Wettbewerbsfähigkeit verursache bedeutende demokratische Probleme (vgl. Purcell 2009: 144ff.).

„[...] the community development example is in many respects the ideal model for neoliberals: institute typical neoliberal reforms and simply label them more democratic.“ (Purcell 2009: 146)

Purcell kritisiert, dass neue demokratische Initiativen nicht die fundamentalen Probleme des Neoliberalismus in Frage stellen. So können auch Beteiligungsverfahren, diesem Argument folgend, nur eine niedrige Wirkung auf den generellen Wohnungsmarkt oder auf Grundstückskonditionen haben. Die materiellen Ergebnisse dieser Beteiligungsprozesse mögen daher zwar den wirtschaftlichen Interessen nur suboptimal entsprechen, aber Neoliberale profitieren durch einen direkten Zuwachs an demokratischer Legitimität. Das heißt, die Grundannahmen des Imperativs der Wettbewerbsfähigkeit, die Unverletzbarkeit von Eigentumsrechten sowie die primäre Bedeutung von Tauschwerten des städtischen Landes werden weiter gesichert. Die Widersprüche des Kapitalismus werden durch Regulation lediglich besänftigt (vgl. Purcell 2009: 146f.).

Fraser beschreibt als Kernprobleme der Öffentlichkeit einerseits die Privatisierung über einen Trend der Ökonomisierung, andererseits die heutige Prominenzkultur. Im Kontext der neoliberalen Finanzkrise werden öffentliche politische Angelegenheiten als technische, wirtschaftliche Fragen angesehen, die am besten von Experten gelöst werden. Ethische, moralische, soziale, politische und ökologische Aspekte der Krise bleiben häufig unberücksichtigt. Fraser spricht in diesem Zusammenhang von einer schleichenden

Ökonomisierung der öffentlichen Sphäre. Eine Prominenzkultur im Sinne von „Brot und Spiele“ lenke von dieser Ökonomisierung ab. Werbeanzeigen und Klatsch über Stars und Sternchen im öffentlichen Raum spiegeln diesen Wandel (vgl. Fraser 2010: 21f.). Auch Crouch (2008) verweist auf die zunehmende politische Inszenierung des Wahlkampfes als Spektakel und die wachsende passive Rolle der Bürgerinnen. Auch der Wohnungsbau und Stadtentwicklung haben eine lange Tradition in politischen Wahlkämpfen. Der kommunale Wohnbau in Wien zählt beispielsweise bereits seit der Zwischenkriegszeit zum politischen Programm der Sozialdemokraten (SPÖ Wien 2017: online).

Reale Politik fände nach Crouch jedoch hinter verschlossenen Türen von Regierungen, Eliten und Interessen der Wirtschaft statt, wenngleich demokratische Institutionen formal bestehen oder sogar gestärkt werden:

„Während die demokratischen Institutionen formal weiterhin vollkommen intakt sind (und heute sogar in vielerlei Hinsicht weiter ausgebaut werden), entwickeln sich politische Verfahren und die Regierungen zunehmend in eine Richtung zurück, die typisch war für vordemokratische Zeiten: Der Einfluss privilegierter Eliten nimmt zu, in der Folge ist das egalitäre Projekt zunehmend mit der eigenen Ohnmacht konfrontiert.“ (Crouch 2008: 13)

Neue soziale Gruppen werden nach Crouch zum Objekt der Manipulation, die passiv bleiben und jegliche politische Selbstständigkeit vermissen lassen (vgl. ebd.: 79). Crouch misst der lokalen Ebene wesentliche Bedeutung zur Überwindung der Probleme der Postdemokratie bei, da hier Aktivisten noch eine wesentliche Rolle spielen und die Einflüsse weniger stark präsent seien. Nach Crouch sollten kommunale und regionale Politik gestärkt und die kommunalen Kompetenzen durch Dezentralisierung ausgeweitet werden (vgl. ebd.: 145). Crouch verweist schließlich auf einen notwendigen lebhaften, chaotischen und lauten Kontext von Bewegungen und Gruppen der Demokratie. Dies bilde den Nährboden einer vitalen Demokratie der Zukunft (vgl. ebd.: 153). Wie auch Selle (2007) anmerkt, kommt allen Aktivitäten zur Förderung der „kleinen Demokratie“ im gesellschaftlichen und politischen Umfeld besondere Bedeutung zu, da diese zur gemeinsamen Erörterung und Entscheidungen in der Alltagswelt beitragen können (vgl. Selle 2007: 71). Inwiefern formale Beteiligungsverfahren zu diesen niederschweligen demokratischen Aktivitäten beitragen können, wird im Zuge der Fallstudie näher untersucht.

Die politische Dimension des „Lokalismus“ wird nach Madanipour und Davoudi (2015) häufig im Zusammenhang mit Dezentralisierung diskutiert. Durch Dezentralisierung verschieben sich Machtdifferenziale zugunsten des Lokalen, Steuerung wird auf konkrete Orte übertragen und

die Institutionen einer Lokalität gewinnen an Autonomie. Problematisiert wird jedoch, dass die Form und die Auswirkungen von verschiedenen Steuerungstraditionen variieren, je nachdem inwiefern die Förderung des Lokalen in politischen Institutionen und Kulturen eingebettet ist und auch von verschiedenen politischen Meinungen geteilt wird. Ebenfalls ist die Fähigkeit zur lokalen Autonomie unterschiedlich, weshalb die Dezentralisierung auch ein Instrument sein könne, bestehende Ungleichheiten aufrechtzuerhalten. „Lokalismus“ könne nach Davoudi und Madanipour lokale demokratische Fähigkeiten aufbauen und Möglichkeiten für nachhaltige Praktiken schaffen, andererseits, kann der Fokus auf das Lokale, paradoxerweise auch zu einer Zentralisierung von Macht führen (vgl. Davoudi/Madanipour 2015: 275ff.).

3.3 EUROZENTRISMUS

Postkoloniale Studien unterstellen der Partizipation, den in ihr lauernden Eurozentrismus. Partizipatorische Ansätze seien ein moralischer Imperativ, deren Ursprung in der Reformation liegt (vgl. Cooke/Kothari 2001: 8-13). Cooke und Kothari gehen von einem anthropologischen Ansatz aus, der sich überwiegend auf Entwicklungsprojekte bezieht. Die Parallelen ihrer Argumente zu Beteiligungsverfahren in der „europäischen“ Stadtplanung und Stadtentwicklung sind aber dennoch spannend: Einerseits, weil Beteiligungsverfahren durch internationale Migrationsbewegungen vor veränderte Herausforderungen gestellt werden. Andererseits, weil jene Modelle der Stadtentwicklung oftmals als Best-Practice Beispiele im internationalen Planungsdiskurs auftreten und die Frage nach der internationalen Übertragbarkeit von Planungsinstrumenten und Planungsinstitutionen gestellt wird (siehe Stadt Wien 2010: online).

Cooke und Kothari verweisen auf die quasi-religiösen Zusammenschlüsse, die aus der partizipatorischen Rhetorik und Praxis hervorgehen. Sie zeigen Parallelen zu christlichen Traditionen der Entwicklungsarbeit auf. Nicht nur die Frage „wie sehr“ Menschen ermächtigt werden, sondern auch das „Wofür“, sollte stärker im Mittelpunkt stehen. Sie diskutieren, dass partizipatorische Ansätze individuelle Identitäten formen und Teilnehmerinnen vorwiegend ermächtigen am modernen Sektor von Entwicklungsgesellschaften zu partizipieren. Die Interventionen und Konzentration auf die Mikroebene verschleiern und reproduzieren zudem breitere Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten auf der Makroebene (vgl. Cooke/Kothari 2001: 13ff.). Partizipative Programme, die soziale Inklusion adressieren, schließen zwar marginalisierte Individuen und Gruppen in den Prozess ein, aber häufig auf eine Art und Weise, die sie noch stärker an Machtstrukturen bindet. Dadurch seien sie nicht fähig, diese Machtstrukturen in Frage zu stellen. Menschen werden gemäß dieser Kritik lediglich ermächtigt am modernen Sektor der Entwicklungsgesellschaften teilzunehmen, aber eine

Diskussion von gänzlich alternativen Zukunftsvisionen fehle. Dadurch wird häufig auch die Schuld für fehlgeleitete Projekte von der Makro-Ebene auf die lokal agierenden Menschen geschoben und jene als schlechte Teilnehmerinnen bzw. Nicht-Teilnehmer zur Verantwortung gezogen (vgl. Williams 2004: 564f.).

3.4 SCHWÄCHUNG VON PROTEST UND AKTIVISMUS

Die Kritik einer potentiellen Schwächung von Protest und Aktivismus richtet sich sowohl gegen Anwaltsplanung als auch gegen kommunikative Planung. Nach Sager (2009) oder Lebuhn (2017) werden Sprecherinnen von Protestgruppen durch institutionalisierte, kommunikative Planung in langandauernde und pazifistische Prozesse der Deliberation und Aushandlung geleitet. Dabei werden jedoch nur Gruppenleiter eingeschlossen und nicht der gesamten Bewegung Gehör geschenkt. Simultan führe dies zur Schwächung des direkten Handelns auf lokaler Ebene. Protestgruppen werden in eine bestimmte Form des politischen Handelns gezogen. Diese Form sei jedoch eine, für die jene Gruppen womöglich am schlechtesten ausgestattet sind. Kommunikative Planung erfordere eine starke Vertretung der eigenen Gruppe, stabile Organisationen, professionelles Personal und Geld. Dabei dämpfen die Verfahren jeglichen Impuls in Richtung Widerstand, was jedoch immer die zentrale politische Ressource der ärmeren Bevölkerungsgruppen war. Konflikte werden dadurch in Prozesse verlagert, die den tatsächlichen Interessen von Protestgruppen wenig Beachtung schenken und vielmehr die politische Stabilität der Stadteliten sichern. Kritische Stimmen vertreten daher die Position, dass lediglich eine bestimmte Form der Anwaltsplanung oder kommunikativer Planung, in ihrem spezifischen Kontext, eine Eingliederung von Gegenpositionen schafft (vgl. Sager 2009: 5f.).

„The more emphasis that is put on communicative rationality and consensus building, the less room is left for partisan protests and the fight of the underprivileged for their own interests without modifying their grievances into politically correct public interest terms.“ (Sager 2009: 6)

Lebuhn (2017) geht der Frage nach, welche Formen des Widerstandes überhaupt in partizipatorischen Praktiken möglich sind. Der antagonistische Charakter sowie die transformativen Potentiale von radikalen Protesten können kaum über partizipatorische oder aktivierende soziale Instrumentarien subsummiert werden. Aber partizipatorische Kanäle und Instrumente können Bewohnerinnen durchaus Einfluss in Planung und politischen Entscheidungen gewähren, dadurch den Boden für soziale Bewegungen verändern und zu

neuen Formen und unerwarteten Dynamiken von urbanem Aktivismus führen. Lebuhn vermutet neben seiner kritischen Haltung auch Potential in deliberativer Demokratie und partizipatorischen Politiken, aufgrund des wachsenden Interesses für Fragen von urbaner Gerechtigkeit (siehe Lebuhn 2017). Während einige kritische Stimmen behaupten, dass partizipatorische Instrumente wie Referenden, Runde Tische und „Community Planning“, Strategien zur Neutralisierung von sozialen Bewegungen sind, meinen andere hingegen, dass soziale Bewegungen diese Räume nutzen können und ihre Forderungen für soziale Gerechtigkeit darin ausdrücken. Lebuhn verdeutlicht, dass beide Annahmen weder richtig oder falsch sind. Die Frage ist vielmehr, wie sich politische Handlungen und partizipatorische Strukturen gegenseitig formen? Welche Dynamiken entfalten sich, wenn Basisgruppen in partizipatorische Prozesse hinzugezogen werden? Lebuhn zeigt für Berlin auf, dass urbane Proteste und die Entwicklung von partizipatorischen Politiken historisch eng aneinandergebunden sind, denn viele partizipatorische Instrumente haben ihren Ursprung in den städtischen Kämpfen der neuen Linken der 1960er und 1970er Jahre. Historisch betrachtet, führten partizipatorische Instrumente jedoch zu eher ambivalenten, manchmal ungewollten Ergebnissen. Einerseits schaffen partizipatorische Kanäle neue demokratische Möglichkeiten, andererseits können sie aber auch urbane soziale Bewegungen blockieren, wengleich hier erwähnt sei, dass eine vitale Kultur an sozialen Bewegungen nicht zwangsläufig zu einer Demokratisierung beiträgt. Die Möglichkeit, dass durch partizipatorische Prozesse gewisse Dynamiken geschaffen werden, die soziale Bewegungen begünstigen, könne jedoch nicht ausgeschlossen werden. Lebuhn erachtet zwei Aspekte in Bezug auf partizipatorische Instrumente als notwendig: Einerseits eine historisch informierte und komparative Perspektive zum Verständnis der Auswirkungen verschiedener urbaner Settings auf partizipatorische Prozesse, andererseits ein Verständnis von verschiedenen Dynamiken, die durch partizipatorische Instrumente entwickelt werden und deren Zusammenspiel mit antagonistischen Formen der Partizipation (ebd.).

3.5 ILLUSIONÄRES STREBEN NACH KONSENS

Weitere Kritik richtet sich gegen das Streben nach Konsens im Zuge der kommunikativen Planungstheorie. Die Suche nach Konsens sei unrealistisch und bringe viele Nachteile mit sich. Der Kritik folgend verharmlose das Konsensprinzip inhärente Probleme der Exklusion. Sager (2009) fasst die Kritikpunkte gegen die Konsensbildung folgendermaßen zusammen:

- Konsens sei nur oberflächlich haltbar und überschattet Differenzen. Jegliche politische Diskussion werde von Macht, Unterschieden und Konflikten begleitet und

verschiedene Perspektiven und Interessen können niemals über Konsens neutralisiert werden.

- Konsens gefährde Freiheiten, da die Austragung von Konflikten ein Teil von Freiheit sei. Wenn man also Konflikte unterdrücke, sind soziale und politische Theorien, die diese ignorieren und marginalisierten selbst repressiv.
- Diskurse, die auf Konsens abzielen, schließen immer bestimmte Stimmen aus und grenzen gewisse Möglichkeiten ein. Konsens könne daher Stimmen vielmehr unterdrücken, anstatt ihnen Gehör zu verschaffen (vgl. Sager 2009: 8f.).
- Konsensbildung, im Sinne der kommunikativen Rationalität, impliziere öffentliche Enthüllungen des eigenen Selbst. Körper und Gestik sowie das Sprechen bzw. Gedanken können unkontrollierbare Effekte von Kommunikation hervorbringen. Kommunikatives Handeln sei voller Unvereinbarkeiten, Verzögerungen und Missverständnissen. Das Konzept der Performativität verweist auf die nicht-diskursiven Elemente von Interaktionen, die jedoch durchaus zu sozialen Transformationen führen können (siehe Bridge 2005). Wie Butler (1988) verdeutlicht, basiert ein performativer Ansatz wesentlich auf der phänomenologischen Theorie und vertritt die Annahme, dass soziale Realitäten nicht nur über Sprache, sondern auch über Gestik und alle Arten von symbolischen sozialen Zeichen zu verstehen sind (Butler 1988: 519). Diskurse könne demnach nicht gänzlich auf das Sprachliche beschränkt werden.
- Es sei von multiplen heterogenen Öffentlichkeiten auszugehen, die nicht notwendigerweise über kommunikative Planung und Konsens angesprochen werden können.
- Konsensbildung könne zu einem Machtverlust der Politik beitragen und dabei die repräsentative Demokratie und staatliche Interventionen untergraben. Ohne staatliche Interventionen könne jedoch die soziale Welt auch schnell auf ökonomische Prozesse reduziert werden.
- Konsens sei utopisch, da eine Spaltung in Gewinnerinnen und Verliererinnen unumgänglich sei. Unterschiedliche politische Positionen können folglich niemals neutralisiert werden (vgl. Sager 2009: 8f.).

Viele Ansätze verfehlen es nach Cooke und Kothari (2001), die verschiedenartigen, sich verändernden und multiplen Identitäten der sozialen Wirklichkeit zu verstehen. Mechanismen der In- und Exklusion wirken auf individuelle Handlungen und damit darauf, ob und wie man sich beteiligt. Weiters werden individuelle Gedanken, Gefühle und Verhaltensweisen durch die Gegenwärtigkeit anderer in den Verfahren beeinflusst. Probleme konstruieren sich beispielsweise erst in Face-to-Face Interaktionen und im Kollektiv werden, häufig auch riskantere Lösungen gewählt, als jene, die individuell getroffen worden wären (vgl.

Cooke/Kothari 2001: 8-13). All diese Argumentationsstränge verdeutlichen, dass Konsensbildung in Planungsprozessen, als ein emanzipatorisches und ermächtigendes Projekt nicht gelingen könne.

3.6 UNGLEICHHEIT BEI POLITISCHER ENGAGEMENT-BEREITSCHAFT

Habermas' Ideal geht davon aus, dass Ungleichheiten und Dominanz in idealen Sprechsituationen immunisiert werden können. Statushierarchien und Schichtenunterschiede können ausgeklammert werden, sodass gleichberechtigte Begegnungen und Interaktionen von Personen unterschiedlicher sozialer Schichten möglich seien. Fraser führt jedoch an, dass man den Auswirkungen, die Schichtenunterschiede und Statushierarchien auf Kommunikation haben, Zuwendung schenken muss. Wirtschaftliche und kulturelle Barrieren können auf das politische Engagement wirken (vgl. Fraser 2010: 22). Quantitative Analysen aus dem European Social Survey ergeben beispielsweise, dass neben Bildung und Einkommen auch zivilgesellschaftliche Werthaltungen sowie Ausschluss- und Einschluss-Mechanismen wesentlich Einfluss auf das politische Engagement üben. Beteiligung ist ein hoch komplexes Feld mit einer hohen Anzahl an möglichen Einflüssen und komplexen Interaktionen (vgl. Heitzmann et al. 2009: 47f.).

„Die Bürgerinnen und Bürger können ihre demokratischen Rechte vielmehr nur dann umfassend verwirklichen, wenn sie über ausreichende Ressourcen für Partizipationsleistungen verfügen.“ (Heitzmann et al. 2009: 41)

Seit rund zwei Jahrzehnten befasst sich die Forschung mit der sozialen Bedingtheit politischer Partizipation. Persönliche Ressourcen wie Zeit, Einkommen und soziale Kompetenz sind für politische Partizipation entscheidend. Einkommen steht dabei häufig in Verbindung mit dem erworbenen Bildungsabschluss. Die verfügbare Zeit ist eng an den Erwerbsstatus gekoppelt. Soziale Faktoren wie verschiedene soziale Aktivitäten in Vereinen, der Familie oder kirchlichen Organisationen wirken ebenfalls auf das politische Engagement. Bödeker (2012) verweist explizit auf den Zusammenhang von Bildung und Partizipation, da durch Bildung der Zugang zum politischen Engagement gestärkt und Kompetenzen für Partizipation erworben werden. Indirekt besteht auch eine Verbindung zwischen Bildung und Partizipation über die politische Wirksamkeitsüberzeugung. Die Beurteilung der verfügbaren Instrumente, als auch die Wirksamkeit der eigenen Einflussnahme wird in Abhängigkeit vom Bildungsniveau unterschiedlich eingeschätzt. Bildungsgrad, sozialer Status sowie die politische Wirksamkeitsüberzeugung erhöhen demnach das politische Interesse (vgl. Bödeker 2012: 9).

Bödeker spricht in diesem Zusammenhang von der Wirksamkeitsüberzeugung auch als wichtigen psychologischen Einflussfaktor auf Partizipation. Die individuelle Überzeugung der Veränderbarkeit durch eigenes Handeln wirkt entscheidend auf politisches Engagement. Ein niedriger Bildungsabschluss führe häufig dazu, dass man glaubt, ohnehin nichts bewirken zu können. Erfahrungen des gesellschaftlichen Ausschlusses spiegeln sich in der politischen Teilhabe und führen häufig zur Apathie oder Resignation. Politik wird als Angelegenheit von gesellschaftlichen Eliten erachtet (vgl. Bödeker 2014: online).

Partizipationsprozesse setzen daher häufig ein gewisses Bildungsniveau voraus, da die politischen Sachverhalte gekannt werden und eine Bereitschaft zur Erarbeitung von komplexen Themen gegeben sein muss. Wissen, Redegewandtheit sowie ein schnelles Auffassungsvermögen wirken darüber hinaus auf die politischen Diskurse. Bödeker verweist darauf, dass ein Mangel dieser Fähigkeiten dazu führe, dass man sich schnell abgehängt und ausgeschlossen fühlt. Das politische Engagement ist daher von einer Vielzahl an Faktoren abhängig. Die eigene Sozialisation spielt eine wichtige Rolle. So hat das familiäre Umfeld wesentlichen Einfluss auf die Engagementbereitschaft. Ist das politische Interesse in der Familie niedrig oder gibt es Vorbehalte, so ist die Beteiligungswahrscheinlichkeit geringer. Weniger privilegierte soziale Schichten haben häufiger Erfahrungen von Ausgrenzung und Nutzlosigkeit gemacht und diese Ungleichheiten reproduzieren sich über das familiäre Umfeld. Ebenso können soziale Kontakte, beispielsweise in der Schule sowie im Freundeskreis auf die Engagementbereitschaft wirken. Wenn man politisch aktive Personen kennt, so kann dies auf die eigene politische Motivation entscheidenden Einfluss üben. Personen mit höherem Bildungs- und Sozialkapital werden dadurch auch häufiger zum politischen Handeln angeregt (vgl. Bödeker 2014: online).

Bödeker verweist darauf, dass soziale Ungleichheiten insbesondere hinsichtlich der Einkommensverteilung und Bildungschancen seit den siebziger Jahren in Westeuropa zugenommen haben. Und eine Änderung der sozialen und wirtschaftlichen Umstände führe auch zu einer Veränderung der politischen Partizipation (vgl. Bödeker 2012: 12, 24). Die Transformation des klassischen Arbeitermilieus wirkt auf politische Partizipation, denn das Arbeitermilieu unterscheidet sich wesentlich vom heutigen Prekariat. Das gegenwärtige Prekariat bilde eine soziale Klasse ohne politisches Selbstbewusstsein und ohne Organisationsstruktur. Nach Bödeker ersetzt die Angst vor Arbeitslosigkeit und sozialem Abstieg, den Glauben an gesellschaftlichen Aufstieg und soziale Teilhabe. Die „neuen Unterschichten“ seien von Vereinzelung und Hoffnungslosigkeit geprägt und dies bewirke politische Resignation (vgl. Bödeker 2012: 24f.). Böhnke stellt fest, dass Erfahrungen von Armut und das Armutsrisiko einen erheblichen Einfluss auf Partizipation üben (siehe Böhnke

2011). Dies führe dazu, dass selbst Proteste gegen bestehende Ungleichheiten überwiegend von Angehörigen der einkommensstarken und gut gebildeten Mittelschichten geführt werden. Klatt und Walter (2011) fanden des Weiteren heraus, dass ein Großteil des ehrenamtlichen Engagements von sozial benachteiligten Gruppen auf informeller Ebene erfolgt. Das reale Engagement von jenen Gruppen wird daher oftmals unterschätzt (vgl. Klatt / Walter 2011; Bödeker 2012: 38).

Didier Eribon (2016) verweist darauf, dass die wirtschaftliche Situation (global und lokal), der Wandel der Arbeitswelt sowie der sozialen Beziehungen, die aus der Arbeit resultieren, auf politische Entscheidungen wirken. Vielmehr noch wirkt aber die Art und Weise, wie politische Diskurse und diskursive Kategorien politische Subjekte konstituieren. Aus sozialen Positionen folgen nach Eribon nicht notwendigerweise politische, bzw. das Herausbilden einer organisierten, selbstbewussten Arbeiterklasse. Man müsse der Frage nachgehen, wie sich Meinungen herausbilden und unter welchen Kontexten, politischen Konjunkturen und diskursiven Konfigurationen sich diese formen. Politische Diskurse werden von Parteien organisiert und wirken auf die Wahrnehmungskategorien, d.h. die Wege sich selbst als politisches Subjekt zu sehen sowie auf die Hoffnungen, die man sich von seinen Eigeninteressen und wahltaktischen Optionen macht (vgl. Eribon 2016: 143ff.).

3.7 FUNDAMENTALISMUS ÜBER LOKALE COMMUNITYS

Viele Annahmen, die in partizipativen Verfahren über die lokale Community getroffen werden, sind höchst fragwürdig und verleiten zu einem Fundamentalismus⁵ über die Bedeutung von Communitys. Wie Davoudi und Madanipour aufzeigen, wird „Lokalismus“ unterschiedlich interpretiert und diese ontologische, kontextuelle und perspektivische Pluralität des Lokalen bleibt zu berücksichtigen (vgl. Davoudi/Madanipour 2015: 275). Dies kann auch oft innerhalb der kommunikativen Planung oder auch der Anwaltsplanung beobachtet werden. So adressieren beispielsweise die meisten kommunikativen Planungsprozesse bestimmte Zielgruppen oder Communitys innerhalb eines klar abgegrenzten Territoriums. Wenn man Macht, wie Cooke und Kothari (2001) festhalten, als zirkulierend versteht, dann müssen jedoch konventionelle Schichtungen der Macht hinterfragt werden. Partizipativen Verfahren wird dabei vorgeworfen, dass sie die Machtstrukturen der lokalen Community verschleiern

⁵ Der Begriff deutet hier keinesfalls auf religiösen Fundamentalismus, sondern auf eine geistige Anschauung, die durch kompromissloses Festhalten an Grundsätzen gekennzeichnet ist und dadurch das politische Handeln bestimmt (Dudenredaktion o.J.: online).

oder idealisieren (vgl. Cooke/Kothari 2001: 8-13). Auch Williams verweist auf eine De-Politisierung durch eine unkritische homogenisierende Haltung zur lokalen Community.

„They draw a veil over repressive structures (of gender, class, caste and ethnicity) that operate at the micro-scale but are reproduced beyond it and, by emphasizing „the community“ as the site where authentic development can occur, they direct attention away from wider power relationships that frame local development problems.“ (Williams 2004: 562)

Die Community sei weniger als singuläre, sondern vielmehr als vielfältig und überlappend zu verstehen. Williams verweist in diesem Zusammenhang auch auf die Gefahr durch Raumkonzeptionen, die Raum als sozial produziert verstehen. Denn durch jene werden willkürliche Teilungen des Raumes häufig naturalisiert und Machteffekte ignoriert: „Those who don't fit into easily demarcated and territorial „communities“ can all too easily fall foul of visions of development, participatory or otherwise.“ (Williams 2004: 561)

Martin Albrow beschäftigt sich mit der Konzeptualisierung von neuen Bedingungen des lokalen Lebens über die Globalisierungstheorie. Wenn soziale Beziehungen regelmäßig über Distanzen erhalten werden, müssen nach Albrow Konzepte der Lokalität, Community und (Staats-)Bürgerschaft überdacht werden. Eine Annahme des klassischen konzeptionellen Bezugsrahmens war die Akzeptanz, dass ein Ort über die lokale Kultur an eine Community gebunden ist. Migrantinnen müssen sich gemäß dieser Annahme an die lokale Kultur anpassen und Teil davon werden. Multi-Kulturalismus verdeutlicht nach Albrow zwar die Schwächen dieser Konzeption, bietet jedoch keine adäquate konzeptionelle Alternative (vgl. Albrow 2000: 37f.).

Community und Lokalität wurden in der Stadtforschung, aber auch in Planungsprozessen, meist eins zu eins aneinandergebunden, gleichermaßen wie die Nation oder das Territorium. Dadurch werden Communitys oftmals isoliert voneinander untersucht. Die Flüsse zwischen Menschen unterschiedlicher Communitys, der normale Prozess der binnenländischen Migration, als auch Handel und Wirtschaft wurden nach Albrow als extrinsisch in ihrer Struktur behandelt (vgl. ebd.: 39). Dutzende Community-Studien vermitteln daher ein konkretes Bild der Community: Die Kultur einer lokalen Community als repetitive Verfügung von Alltagspraktiken von Leuten, die sich kennen und deren Rhythmus nicht durch Ereignisse oder Außenseiterinnen gestört wird. Gefährdet wird diese Kultur durch Massenmedien und äußere Einflüsse. Elias und Scotson (1993) „Etablierte und Außenseiter“ kann als Vorreiterstudie der Globalisierungsforschung betrachtet werden. Geographische soziale Mobilität wird als normal

behandelt. Die Community selbst wird als kontingentes Merkmal von sozialen Beziehungen aufgefasst. Dies trifft auch auf flüchtige Konfigurationen zu. Sie ebneten den Weg für Denkweisen über Lokalitäten ohne Communities und Kulturen ohne Lokalität (vgl. Albrow 2000: 41).

Albrow zeigt für einen Stadtteil in London auf, dass verschiedene Realitäten der lokalen Community parallel zueinander bestehen, ohne direkt in Berührung zu kommen. Er spricht von der Ko-Existenz und Ko-Präsenz von Lebensstilen und sozialen Konfigurationen in einer Lokalität, die jedoch keine lokale Kultur oder Community hervorbringen. Albrow entwickelt Annahmen über Lokalität, die verdeutlichen, dass Individuen mit sehr unterschiedlichen Lebensstilen und sozialen Netzwerken in unmittelbarer Nähe zusammenleben können, ohne gegenseitig in direkten Kontakt zu treten (vgl. ebd.).

Albrow verweist auf Arjun Appadurais (1996) Suffix „Scape“, zum besseren Verständnis der Flüssigkeit von sozialen Formationen unter den Bedingungen von globalen kulturellen Flüssen. Appadurai verwenden den Begriff „Ethnoscape“ für die Landschaft von Personen und wandernden Gruppen, wie beispielsweise Touristinnen und Flüchtlingen. Kontrastiert wird diese „Landschaft“ mit den relativ stabilen Netzwerken und Gemeinschaften, durch die, jene Personen und Gruppen reisen. Albrow verweist darauf, dass dieser Konzeption entscheidende Aspekte fehlen. Er führt die Begriffe „Socioscape“ und „Zeit-Raum Stratifikation“ zur Vermeidung von klassischen konzeptionellen Bezugsrahmen und zur Rekonstruktion der Idee einer lokalen Kultur ein (vgl. Albrow 2000: 38). Der Begriff der „Sociosphere“ deutet auf ein Feld von Überlegungen oder Relevanzen hin, das nicht in einem geometrischen Sinn eine Sphäre sein muss. Albrow geht der Frage nach, wie Individuen ihre Lokalität konstruieren, wenn die Partizipation in der Soziosphäre so variabel ist. Er verdeutlicht aber, dass für jede Person der lokale Ort einen Punkt darstellt, an dem die Soziosphäre die Erde berührt. Aber jede Person kann nur eine sehr eingeschränkte Vorstellung von der Relevanz dieser Lokalität für andere Soziosphären erlangen. Es existiert also nach Albrow keine geteilte lokale Kultur der Community (vgl. ebd.: 51f.).

Wenn sich diese verschiedenen Soziosphären kreuzen, spricht Albrow von „Socioscapes“. Diese „Socioscape“ entspricht aber nicht den Mustern grundlegender Regeln des Alltagslebens einer Lokalität. Nicht die soziale und kulturelle Diversität selbst ersetzt die Community, sondern die Generierung von Routineprozeduren und pragmatischen Übereinstimmungen (vgl. ebd.: 52). Die Straßen werden aber durch unterschiedliche Menschen zu verschiedenen Zeiten angeeignet und Trennungen wirken in Zeit und Raum. Zu wenig Aufmerksamkeit wurde nach Albrow Strategien der effektiven Zonierung von Straßen

geschenkt, da die geplanten Räume nicht den Ansprüchen von verschiedenen Lebensstilen entsprechen mögen. Die Aneignung des privaten und öffentlichen Raumes nimmt unterschiedliche Ausmaße für verschiedene Nutzungsgruppen ein: "The point is that today zoning involves simultaneous multiple uses of spatial areas and the segregation practices depend on social stratification." (ebd.: 53)

Die neuen „Socioscapés“ konstituieren sich über Soziosphären, die unterschiedliche Ausdehnungen in Raum und Zeit aufweisen. Menschen nutzen daher die Lokalität als Ort und Ressource für soziale Aktivitäten unterschiedlich. So kann nach Albrow beispielsweise ein Yuppie mit einem Unternehmen in Brüssel und Ferien auf den Seychellen die Arbeitslose von nebenan ignorieren und er ist auch nicht vom Mangel an Spielplätzen in der Umgebung betroffen, der beispielsweise eine asiatische Familie beeinträchtigt (vgl. ebd.: 53). Neue Konflikte werden nach Albrow nicht mehr zwischen Etablierten und Außenseiterinnen, sondern zwischen Lokalen und Kosmopoliten und allen Abstufungen dazwischen ausgetragen, wobei die Lokalen auch Neuankömmlinge und die Kosmopoliten auch Langzeit-Bewohnerinnen sein können. Der Zugang zu Mobilität und Mobilitätschancen, die Nutzung von Telekommunikation und des Raumes bedingen diese Unterschiede. Eine Lokalität kann in eine Ressource und ein Konsumgut konvertiert werden. Soziale Ungleichheiten seien daher heute als Zeit-Raum Schichtungen zu verstehen (vgl. ebd.: 54).

In der Planung steht das Räumliche, also die Gestaltung und Entwicklung einer bestimmten Lokalität im Mittelpunkt. Kommunikative Planungsprozesse versuchen überwiegend die verschiedenen Interessen im Raum zu erfassen und daraus planerische Strategien abzuleiten. Man erkennt dabei, wie stark dieser Glaube an die lokale Community in der Planung verankert ist. Die von Albrow angesprochene Ko-Existenz und Ko-Präsenz von Lebensstilen und sozialen Konfigurationen stellen auch kommunikative Planungsprozesse vor Herausforderungen, da kommunikative Instrumente oftmals stark an der geometrischen Dimension von Raum ansetzen.

3.8 UNGLEICHHEITEN BEI DIGITALER PARTIZIPATION

Online-Formate der Beteiligung (wie Blogs, Foren, Facebook, etc.) werden häufig in Planungsverfahren ergänzend angeboten, weshalb eine kritische Auseinandersetzung mit jenen als notwendig erscheint. Folglich werden gängige Kritikpunkte an Online-Partizipationsverfahren diskutiert. Dabei wird versucht zu verdeutlichen, inwiefern neue

Online-Formate der Beteiligung tatsächlich politische Gleichheit in Planungsverfahren fördern können.

Über die Auswirkungen des digitalen Strukturwandels der Öffentlichkeit auf politische Partizipation existiert ein breiter Diskurs (siehe bspw. Kretschmer 2011; Weiß 2013; Ringler et al. 2013). Dabei gehen die Theoretiker der Frage nach, inwiefern das Internet Öffentlichkeit und damit demokratische Werte, gesellschaftliche Teilhabe und den Umgang mit Informationen verändert. Einerseits führen diese neuen und vielfältigen Partizipationsmöglichkeiten zu hoher Begeisterung, andererseits fürchten viele die Verdummung, das Versinken in Details oder die Oberflächlichkeit (vgl. Kretschmer 2011: 4f.). Zudem können durch die systematische Verzerrung von sozialen Perzeptionen in sozialen Netzwerken Mechanismen des Missbrauchs sowie der Manipulierbarkeit von Meinungen stärker durchschlagen (siehe Lerman/Yan/Wu 2015). Eine zunehmende Annäherung an politische Gleichheit über diese Formate wird jedoch von vielen Seiten bezweifelt:

„E-Partizipation verändert die politischen Ressourcen von Akteuren, erzeugt neue Akteurskonstellationen und verändert ohne Zweifel politische Öffentlichkeit, ohne aber eine Angleichung von Partizipationschancen und realer Partizipation dort zu bringen, wo sie notwendig wäre.“ (Weiß 2013: 286)

Auch Habermas wirft die Frage auf, ob und in welchem Umfang eine von Massenmedien beherrschte Öffentlichkeit in westlichen Gesellschaften den Trägern der Zivilgesellschaft überhaupt Chancen einräumt, mit der Medienmacht der politischen und wirtschaftlichen Invasoren aussichtsreich zu konkurrieren (vgl. Habermas 2013: 47f.). Habermas revidiert in seinem Vorwort zur Neuauflage von „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ seine ursprünglich pessimistische Einschätzung des Einflusses von elektronischer Massenkommunikation, verweist jedoch auf die Ambivalenz des demokratischen Potentials jener Öffentlichkeit:

„Vieles spricht dafür, dass das demokratische Potential einer Öffentlichkeit, deren Infrastruktur von den wachsenden Selektionszwängen der elektronischen Massenkommunikation geprägt ist, ambivalent ist.“ (Habermas 2013: 49)

Mit dem Wandel der Kommunikationstechnologien gehe nach Fraser (2010) auch ein Wandel der öffentlichen Sphäre einher. Beispielsweise gefährde die Eigentumsstruktur im Medienbereich durch ideologische und interessensgeleitete Divergenzen wesentlich politische Öffentlichkeit (vgl. Fraser 2010: 24f.). Weiters verändern nach Habermas (2013)

Kommunikationstechnologien die soziale Selbstwahrnehmung und wirken dadurch auf politische Öffentlichkeit. Habermas beschreibt, dass die globale Omnipräsenz der Ereignisse sowie die Synchronisierung von Ungleichzeitigkeiten durch elektronische Kommunikation wesentlich auf die soziale Selbstwahrnehmung wirke:

„Jede Entdifferenzierung und Entstrukturierung, die in unserer Lebenswelt mit der elektronisch hergestellten globalen Omnipräsenz der Ereignisse und mit der Synchronisierung von Ungleichzeitigkeiten eintreten, haben für die soziale Selbstwahrnehmung gewiss erhebliche Folgen.“ (Habermas 2013: 49)

Elektronische Kommunikation ist laut Sennett (2001) eine Ursache, die das öffentliche Leben zum Erliegen gebracht hat. Durch elektronische Kommunikation wird der tatsächliche Kontakt zwischen verschiedenen Akteurinnen überflüssig gemacht. Sennett beschreibt auch, dass elektronische Medien, wie das Radio sowie das Fernsehen grundsätzlich intime Einrichtungen seien, die die Intimität der Gesellschaft fördern. Das Paradoxon von Isolation und Sichtbarkeit sieht Sennett als charakteristisch für elektronische Kommunikation. Er vergleicht dies mit der modernen Architektur: "Man sieht mehr und interagiert weniger." (Sennett 2001: 359)

Ausgehend von diesen Annahmen kann man hinterfragen, welchen Beitrag elektronische Medien im Rahmen von kommunikativen Planungsprozessen leisten können. Erhöhen Online-Formate der Beteiligung die demokratische Legitimität von Planungen? Die Grundlagenstudie „Internet und Demokratie in Österreich“ von Ringler et al. (2013) diskutiert positive sowie negative Auswirkungen des Internets auf Demokratie. Viele dieser Erkenntnisse lassen sich auf Online-Beteiligung in der Planung übertragen. Als positiv wird die Erweiterung des Spektrums von politisch Interessierten und Beteiligten hervorgehoben. Gerade soziale Medien können auch Träger von „bottom up“ Protesten oder Bewegungen sein. Der direkte Einfluss von politischem Engagement in sozialen Medien auf formelle politische Prozesse und Institutionen bleibt jedoch meist ungewiss. Themen können jedoch popularisiert und damit auf die politische Agenda gesetzt werden. Aufgrund der Raum- und Zeitunabhängigkeit der Kommunikation können auch schwer erreichbare Stakeholder-Gruppen eingebunden werden. Vor allem jüngere Zielgruppen können online eher erreicht werden als über traditionellere Kommunikationsformen. Der Informationsfluss zwischen Regierungen, Verwaltungen und Bürgern kann transparenter und intensiver gestaltet werden, wodurch die Qualität und Legitimität gestärkt werden könnte (vgl. Ringler et al. 2013: 8ff.). Es schlummert durchaus interaktives Potential für den politischen Prozess im Internet sowie auch Potential für die Mobilisierung für politische Fragen. Dieses Potential wird auch im Zuge der Stadtentwicklung und Stadtplanung zunehmend erkannt. Beispielsweise kamen Online-

Dialoge und Online-Befragungen bei der Neugestaltung des Schwedenplatzes oder der Umgestaltung der Mariahilfer Straße in Wien verstärkt zur Anwendung.

Zu den möglichen negativen Effekten von Online-Partizipation zählt vor allem die Verschärfung des „democratic divide“, da politisch inaktive Gruppen auch über online-Formate häufig nicht erreicht werden und vielmehr nur vorhandene politische Beteiligung verstärkt werde. Ungleiche Zugangsmöglichkeiten sowie anspruchsvolle Voraussetzungen verstärken zusätzlich politische Ungleichheiten (vgl. Ringler et al. 2013: 8ff.). Des Weiteren wirken Unsicherheit, Unkenntnis, Uninformiertheit, Demotivation und Deprivationserfahrungen auf traditionelle demokratische Verfahren und verstärken die (Selbst-)Exklusion insbesondere bei elektronischen Partizipationsverfahren. Elektronische politische Beteiligung erfordert zusätzliches Wissen sowie entsprechende technische Voraussetzungen. Der „digital divide“ verschärfe soziale Benachteiligungen im virtuellen Raum, auch wenn bestimmte Akteursgruppen bei Online-Befragungen besser repräsentiert werden als bei anderen Formaten. Gruppen, die aufgrund von sozialen oder ökonomischen Ressourcen in demokratischen Verfahren unterrepräsentiert werden, werden in der virtuellen Welt ebenfalls nicht eingegliedert. Daher sei eine Reduzierung der Politikverdrossenheit in unterprivilegierten bzw. unterrepräsentierten Milieus durch elektronische Partizipationsverfahren nicht zu erwarten (vgl. Weiß 2013: 284).

Auch Bürgerprotestgruppen im Zuge von städtebaulichen Entwicklungen nutzen zunehmend Online-Formate wie Blogs, Online-Petitionen und Websites zum Ausdruck ihrer Forderungen. Der Begriff „Slackivism“ wird jedoch in Bezug auf Aktivismus diskutiert. Dieser setzt sich aus den Wörtern „Slacker“ (Faulpelz) und „Activism“ (Aktivismus) zusammen, denn viele Protestformen brauchen nicht mehr Aufwand als einen Mausclick. Ein reales Engagement außerhalb des Netzes kann dadurch abgeschwächt werden (vgl. Voss 2011 42f.). Die durch Online-Formate scheinbar steigende politische Beteiligung bleibe nämlich häufig oberflächlich, wenig fundiert und unverbindlich.

*„Das „click'n'go“ eines Konsumenten ist etwas anderes als die verantwortliche Teilnahme an öffentlichen Diskussions- und Entscheidungsprozessen.“
(Preisendörfer 2011: 21)*

Auch wenn Teilhabe- und Partizipationsmöglichkeiten geschaffen werden, werden diese nicht immer im wünschenswerten Umfang wahrgenommen und genutzt. Oft kann zwar eine Meinung abgegeben werden, eine tatsächliche Rückkopplung und Einbindung in die

Diskussions- und Entscheidungsprozesse fehle jedoch (vgl. Klingbeil 2011: 12). Die Zufriedenheit mit politischen Entscheidungen bei „demokratieaffinen“ Milieus kann durch elektronische Partizipationsverfahren lediglich dann gesteigert werden, wenn die Äußerungen zu politischer Verbindlichkeit führen. Wenn Akteure oft nach ihrer Meinung gefragt werden, aber dann diese nicht umgesetzt wird, verlieren auch jene die Motivation. Dem Internet mangelt es an demokratischer Legitimation, gemäß deren, jede Stimme gleich viel wert sein müsste. Daher sollte zwischen gefühlter und tatsächlicher Partizipation unterschieden werden (vgl. Weiß 2013: 285).

Neue Online-Verfahren sind meist nicht formal verankert und haben oftmals kaum Einfluss auf formalrechtliche politische Entscheidungen (wie beispielsweise Gemeinderatsentscheidungen in der Planung), können jedoch intensiv auf Meinungsbildungsprozesse wirken. In Bezug auf formalrechtliche Politik kann jedoch der Verdacht entstehen, dass Online-Diskussionen nur eine Alibifunktion erfüllen, parallel zu den Themen und Diskussionen der repräsentativen Demokratie (vgl. Voss 2011: 40). Weiters wird kritisch angemerkt, dass im Internet meist keine Zensur erfolgt und auf den ersten Blick alles gleichberechtigt erscheint. Kluge Analysen stehen parallel zu wüsten Beschimpfungen, wirre Verschwörungstheorien neben durchdachten Erklärungen. Die Internetnutzerinnen müssen individuell selektieren können. Dabei merkt Reiter (2011) folgende Problematik an: denn wenn mich in sozialen Netzwerken meine Freunde auf etwas aufmerksam machen, wird dies häufig als Wahrheit empfunden. Ebenfalls wirken Selektionsmechanismen von den privaten Plattformen wie Facebook, Google etc. auf die Aufmerksamkeit (vgl. Reiter 2011: 48f.).

Ebenfalls kritisch angemerkt wird, dass elektronische Partizipationsverfahren zu einer weiteren Differenzierung und Segmentierung von Lebensverhältnissen beitragen können. In elektronischen Partizipationsverfahren nehme die soziale Selektivität mit abnehmender Beteiligung zu. Weiß (2013) verweist darauf, dass Partizipationsaktivitäten egal ob online oder offline Minderheitenaktivitäten sind. Durch neue Möglichkeiten der politischen Interaktion nutzen vor allem junge Generationen jedoch zunehmend das Internet bei politischen Themen. In Foren, Blogs etc. wird zwar weniger konsensorientiert und demokratisch diskutiert, jedoch dennoch interagiert. Dadurch werden asymmetrische Beteiligung und bestimmte Diskussionskulturen gefördert. Online-Verfahren bedürfen einer Art von Moderation und die Führung einer neutralen Moderation stelle eine große Herausforderung dar. Daher bestehe auch die Gefahr, dass das Internet eher zu einer Ausdifferenzierung von Diskursen führt, dadurch noch widersprüchlicher wird und exklusive Communitys herausbilden könne (vgl. Weiß 2013: 286).

Im Rahmen der Smart City Strategie verweist die Stadt Wien auf die Nutzung von sozialen Medien. So werden beispielsweise über die Initiative „Wien gestalten“ Partizipationstermine für Wien über Facebook und Twitter zugänglich gemacht. Zudem bieten viele Facebook Seiten die Möglichkeit, Beiträge zu gewissen Stadtentwicklungsprojekten kundzutun (TINA Vienna o.J.: online). Sennett (2012) verweist jedoch darauf, dass Personen unterschiedlich stark in diese sozialen Netzwerke integriert werden, weswegen diese durchaus Ungleichheiten (re-)produzieren können. Viele Personen werden auch zu passiven Zuschauenden ohne Informationen preiszugeben, was Passivität bei bestimmten Personen erhöhen könne. Das Veröffentlichende von intimen Details in einer relativ großen Öffentlichkeit bringe auch eine enorme Macht mit sich und Selbsterstörung, sowie auch die Gefährdung anderer Personen durch Veröffentlichung intimer Details, stellt ein großes Gefahrenpotential dar. Eine Gesprächskultur der Selbstthematization ist entstanden, die vielfach die Form von Bekenntnis und Geständnis sowie von sanktionsfreier Selbstenthüllung annimmt. Neue mediale Formen der Selbstdarstellung und des Identitätsmanagements unterstützen diese Selbstthematization (vgl. Burkart 2006: 7f.). Sennett sieht also soziale Medien als eine Art Konsumräume, die häufig von Passivität geprägt werden und daher keine starke Öffentlichkeit hervorbringen. Die Art des Zuschauens in sozialen Medien ist stark durch klassenspezifische Ungleichheiten geprägt (vgl. Sennett 2012: 199). Direkte Begegnungen, persönliche Beziehungen und physische Präsenz können zu einem Privileg werden. Privileg und Nähe, Präsenz und Zugang sind nach Sennett stark miteinander verbunden (vgl. Sennett 2012: 198f.). Daher wird das oftmals überschätzte demokratisierende Potential von sozialen Netzwerken grundlegend in Frage gestellt.

Weiß (2013) verweist auch kritisch auf das hohe kommerzielle Interesse von Partizipationsplattformen. Online-Partizipation wird als Produkt — Software, Beratung, Moderation — für die öffentliche Verwaltung angeboten und diese Marktfähigkeit wäre ein Schritt in Richtung Ökonomisierung der Demokratie. Hersteller haben hohes Interesse die Anzahl der Partizipationsverfahren zu erhöhen und Online-Beteiligung wird dadurch zum Gegenstand privatwirtschaftlicher Gewinnmaximierungsstrategien. Demokratische Verfahren, bisher öffentliche Leistungen, werden dadurch kommerzialisiert und Marktforschung, Public Relations sowie die Finanzierbarkeit können auf das Agenda-Setting wirken. Egalisierende und demokratische Wirkungen werden sich im Internet nicht von selbst einstellen (vgl. Weiß 2013: 286f.).

Diese verschiedenen Positionen zeigen auf, dass politische Gleichheit kein zwangsläufiges Resultat von Online-Formaten der Beteiligung ist. Vielmehr verbergen sich in jenen, oft neue Formen der Ungleichheit. Wenn also Online-Formate im Zuge von kommunikativen

Planungsprozessen genutzt werden, so bleibt zu reflektieren, welche Personen dabei erreicht und eingebunden werden und welche Interessen dadurch auf Planungsprozesse Einfluss nehmen können.

4 NEUE PERSPEKTIVEN DER PLANUNGSTHEORIE: STRATEGIEN ZUR FÖRDERUNG VON POLITISCHER GLEICHHEIT

Wie vorangehend verdeutlicht, sind kommunikative Planungsprozesse von unterschiedlichen Disziplinen und theoretischen Lagern unter Kritik geraten. Radikale Positionen gehen davon aus, dass gänzlich neue Formate notwendig seien, die von kommunikativen Beteiligungsverfahren wegführen. Andere Positionen verweisen hingegen darauf, dass eine Re-Politisierung von Partizipation erforderlich sei. Folgende Argumente werden für und gegen kommunikative Planung in der Literatur hervorgebracht:

Diskutierte positive Effekte der kommunikativen Planung

Gesteigerte Qualitätssicherung

Stärkere demokratische Legitimation von Planung; Adressierung problematischer Machtgefälle

Interessenausgleich über ideale Sprechsituationen

Informations- und Erfahrungsaustausch; bessere Reaktion auf Alltagsbedürfnisse

Wissensaustausch; Anerkennung anderer Wissensformen

Akzeptanz der Planungen; Zeit- und Kosteneffizienz

Förderung von demokratischen Praktiken und dem „Lernen“ von Demokratie

Neutralisierung von sozialen Ungleichheiten im Diskurs

Diskutierte negative Effekte der kommunikativen Planung

Inhärente Machtstrukturen in der Gesellschaft werden ausgeblendet

Multiple Lebenswelten bleiben unberücksichtigt

Keine egalitäre Berücksichtigung von Interessen; neue Machtbeziehungen schlagen in Diskursen stärker durch

Verantwortung für Planungen wird auf die lokalen Akteure übertragen

Protest und Widerstand können immunisiert werden

Vernunftzwang in kommunikativen Verfahren ist problematisch

Möglicher Einfluss marktwirtschaftlicher Systeme und Interessen

Tabelle 1: Vergleich der Argumente für und wider kommunikativer Planung

In der Literatur kursieren zahlreiche Visionen und Utopien zur Schaffung neuer und der Stärkung bestehender politischer Räume. Diese füllen eine große Anzahl an Büchern, weshalb an dieser Stelle keine umfassende Zusammenschau möglich ist, sondern lediglich

die Denkrichtung einiger ausgewählter Positionen aufgezeigt wird. Ausgewählt wurden zwei Ansätze, die auf eine verbesserte institutionelle Praxis der kommunikativen Planung abzielen und zwei Ansätze, die verstärkt gesamtgesellschaftliche Machtbeziehungen adressieren und die lebensweltliche Dimension in den Mittelpunkt rücken. Ziel ist es, auf einige diskutierte Lösungsansätze für strukturelle Probleme kommunikativer Planung und deliberativer Demokratie einzugehen. Darauf aufbauend wird nach Williams (2004) oder Lebuhn (2017) die Position vertreten, dass kommunikative Beteiligungsformate zwar Ungleichheiten (re-) produzieren können, dass aber auch neue Möglichkeiten zum Ausdruck politischer Forderungen eröffnet werden. Wenn also eine Fortentwicklung von kommunikativen Beteiligungsformaten erfolgen soll, so ist die Art und Weise einer Transformation bestehender Ansätze entscheidend sowie die tatsächliche Annäherung der Planung an das Ideal politischer Gleichheit.

4.1 ALTERNATIVE PLANUNGSSTILE

Allmendinger (2002) spricht von einem post-positivistischen Wandel in der Planungstheorie. Er verweist dabei darauf, dass kommunikative, „collaborative“ und postmoderne Planung als Folge dieses Wandels verstanden werden können (vgl. Allmendinger 2002: 93). Folglich wird auf zwei Ansätze verwiesen, die als Weiterentwicklungen der kommunikativen Planungstheorie verstanden werden können sowie zwei weitere Ansätze vorgestellt, die einen stärkeren Perspektivenwechsel fordern.

4.1.1 KRITISCHE KOMMUNIKATIVE PLANUNG

Forester (1989) stellt die, in Planungsprozessen inhärenten, Machtbeziehungen in den Mittelpunkt seiner Kritik an kommunikativer Planung. Planungsorganisationen unterliegen immer einem gewissen Zwang, jedoch können sich auch die politischen Machtbeziehungen im Planungsprozess verändern. Unterschiede bei Status, Macht und Autorität, Information und Expertise, Interessen und Wünsche prägen diese Organisationen. Entscheidenden Einfluss haben der Zugang zu Informationen und informellen sowie formellen Quellen der Macht bzw. der Organisationsgrad und die Durchsetzungskraft von einflussreichen Stimmen (vgl. Forester 1989: 8).

Forester (2012) sowie Sager (2006) initiierten eine kritische Auseinandersetzung mit der kommunikativen Planungstheorie, als auch der Planungspraxis, aus der Tradition des kritischen Pragmatismus. Die kritische kommunikative Planung glaubt ein Mittel zur

Überwindung und Eindämmung von Machtbeziehungen zu verfügen. Ein kritischer Planer entgegnet systematisch verzerrter Kommunikation durch die Erhöhung der Transaktionskosten⁶ von jenen Personen, die höheren Einfluss auf eine bestimmte Lösung haben. Dadurch wird der von Habermas propagierte „Zwang des besseren Arguments“ außer Kraft gesetzt. Die Transaktionskosten von deprivierten Gruppen, die von potentiellen Entscheidungen negativ betroffen wären, werden minimiert. Dadurch soll es schwieriger werden, dass spezielle Interessen über repressive oder manipulative Strategien durchgesetzt werden. Die Rationalität von kritischer kommunikativer Planung beruht auf einem Machtmanagement durch deliberatives Verteilen von politischen Transaktionskosten.

„Critical communicative planners are alert to injustices brought on by biased power relations, and the aim here is to make explicit the strategy devised by critical pragmatists for dealing with the problem.“ (Sager 2006: 224)

Gemäß der Tradition des kritischen Pragmatismus kommt dem bewussten Fragestellen sowie dem bewussten Schenken von Aufmerksamkeit wesentliche Bedeutung zu. Dadurch soll dominanten Sprecherinnen in kontrollierenden Positionen entgegengewirkt werden. Planerinnen sollten im Idealfall versuchen die verschiedenen Positionen im Prozess kennen zu lernen und deren unterschiedliche Typen von Macht identifizieren. Die Planerin spielt eine aktive Rolle beim Trennen von faktischen und substantiellen Bedeutungen der Argumente bzw. der Assoziation von verschiedenen sozialen Positionen der Beteiligten. Kommunikative Planung wird aber als solange schwierig erachtet, als die Personen in Machtpositionen kein Interesse an einer Teilnahme zeigen. Allerdings, wenn die autoritären Teilnehmer bestimmte institutionelle Ansprüche einfordern, dann können organisierte Proteste oder andere Formen von politischem Handeln diese Autorität untergraben. Dadurch können mächtige Positionen auch zur Teilnahme ermutigt werden, da mit Deliberation eine gewisse Unsicherheit für Eliten einhergeht (vgl. ebd.: 235f.).

⁶ Sager (2006) versteht unter Transaktionskosten allgemein die Kosten der Information. Der Begriff verweist zudem auf eine Messung jener Informationen, die getauscht werden und auf die Kosten zum Schutz der jeweiligen Rechte und zum Ausdruck von Forderungen. Wenn also verschiedene Parteien zusammenkommen und Informationen oder Argumente austauschen, oder wenn Prozesse eingeführt werden, in denen informelle Übereinkünfte getroffen werden müssen, dann fallen Transaktionskosten an (Sager 2006: 225).

„Critical communicative planning is a reformist practice developed to handle the problems of a democratic society where the arguments of parties involved in planning can be freely criticized in public.“ (Sager 2006: 236)

Kritische Planer müssen der Dominanz von mächtigen Akteuren entgegenwirken. Sie unterstützen Gruppen bei der Entwicklung von alternativen Argumentationslinien. Neue Argumente sollen formuliert werden, die Bürokraten oder Entscheidungsträgerinnen überzeugen. Die drei Hauptquellen von Transaktionskosten sind dabei asymmetrische Information, Opportunismus und der Einfluss des Kapitals. Kritischer Pragmatismus legt den Fokus auf die kritische Funktion von Planung in der Gesellschaft und nicht auf Konsensbildung. Denn verschiedene Gefahren, Manipulation, unverständliche Statements, falsche Ratschläge und falsche Information erodieren durchwegs Vertrauen und setzen dadurch das Konsensprinzip außer Kraft (vgl. ebd.: 235).

Sager (2009) spricht in weiterer Folge auch von „Equality Planning“. Dabei verweist er auf den Zusammenhang von Anwaltsplanung und kritischer kommunikativer Planung. Gemeint ist ein Planungsstil, der die Loyalitäts-Forderung von Anwaltsplanung entkräftet, aber darauf besteht, dass das soziale Bewusstsein von Planerinnen nicht neutral ist. Kritische kommunikative Planung mindert dadurch die Schwierigkeiten, die durch die Loyalitätsforderungen von Planern entstehen, hilft aber die Dominanz bestimmter Interessen vorherzusehen und zu entgegnen. Planungsprozesse werden ständig über unterrepräsentierte Fälle, ungleich auftretende Autoritäten, falschen Versprechungen oder Ablenkungen von zentralen Fragen gefährdet (vgl. Sager 2009: 5f.). Die kritische kommunikative Planung nimmt daher eine stärkere normative Positionierung ein und adressiert explizit Ungleichheiten.

4.1.2 COLLABORATIVE PLANNING

Healey (2006) entwickelt aufbauend auf der kommunikativen Planungstheorie ihren institutionalisierten Ansatz, welchen sie als „Collaborative Planning“ bezeichnet. Verknüpft mit der Sozialtheorie des neuen Institutionalismus werden zwischenmenschliche Beziehungen fokussiert. Es wird argumentiert, dass soziale Institutionen als eine Formalisierung dieser Beziehungen betrachtet werden können. Jene Institutionen formen unsere Handlungen, während sie simultan von Handlungen geformt werden. Healey formuliert Kriterien und Parameter für ein systematisches, institutionelles Design von kollaborativer Planung. Dabei verweist sie auf fünf zentrale Eigenschaften:

- Planung sollte die Breite und Vielfalt von Stakeholdern, die von Veränderungen der lokalen und urbanen Umwelt betroffen sind, ihre sozialen Netzwerke, die Diversität ihrer kulturellen Ansichten, ihre Glaubenssysteme und deren komplexe Machtbeziehungen wahrnehmen.
- Governance erfolgt oftmals außerhalb von formellen Institutionen. Dieser informellen Ebene sollte Beachtung geschenkt werden, jene gestärkt werden, ohne jedoch dabei neue Bastionen ungleicher Macht zu schaffen.
- Neue Möglichkeiten für informelle Aktivitäten und lokale Initiativen sollten geschaffen werden. Dadurch können Menschen befähigt und unterstützt werden. Ebenfalls sind die vielfältigen Routinen und Organisationsformen von diversen Lebensstilen zu ermutigen. Politik soll zwar Handlung rahmen, jene jedoch nicht einschränken.
- Die Inklusion von verschiedenen Mitgliedern einer politischen Community sollte angestrebt werden. Dabei ist deren kulturelle Diversität anzuerkennen. Ebenso sollte bewusstwerden, dass Machtbeziehungen (im Denken und in der Organisation) in Verbindung mit komplexen Zusammenhängen stehen.
- Die Planung sollte kontinuierlich fortlaufen, offen sein sowie auch Verantwortung übernehmen. Die Argumente, Informationen und Bedenken von Stakeholdern und die, den Entscheidungen zugrundeliegenden Bilder und Metaphern sollten aufgezeigt werden (vgl. Healey 2006: 288f.).

Signifikante Dimensionen eines institutionalisierten Designs, die adressiert werden sollten, sind nach Healey Rechte (Zugang, Machtausübung), Ressourcen (Zeit, Raum, Wissen, Fähigkeiten, Beziehungen, soziale Verfügungen), Politikprinzipien oder Kriterien, die kritisches Denken fördern und Qualitäten ansprechen und die Verteilung von Kompetenzen (u.a. territoriale Einheiten, die Autarkie ermöglichen) (vgl. ebd.: 292). Healey diskutiert darauf aufbauend verschiedene Governance-Voraussetzungen für Planungspraktiken und Planungssysteme. Sie erachtet diese nicht als starr, sondern als sozial konstruiert. Der kommunikative Ansatz sei hilfreich für das Verständnis, dass bestehende institutionelle Strukturen durch verbesserte kollaborative Governance-Praktiken veränderbar sind (vgl. ebd.: 314).

Während die kommunikative Planungstheorie auf der Habermaschen Diskursethik und seinem Konzept der kommunikativen Rationalität aufbaut, so knüpft Healey ihren Ansatz eher an Anthony Giddens' Theorie der Strukturierung an (Healey 2003: 106). Sie verweist jedoch darauf, dass die Werke zur kommunikativen Planungstheorie die intellektuellen Ressourcen bieten, welche zur Beurteilung von Qualitäten in interaktiven Prozessen notwendig sind. Healey fragt nach der Art und Weise, wie regelmäßige soziale Beziehungen und Praktiken

über institutionelle Designs, Werte und Konzepte strukturiert werden (vgl. Healey 2003: 106). Healey überwindet damit nicht die Schwierigkeiten der kommunikativen Planungstheorie, entwickelt die Theorie aber weiter und hinterfragt verstärkt institutionelle Strukturen in der Planung. Allmendinger (2002) verweist jedoch darauf, dass Forester und Healey eine ähnliche Weltanschauung vertreten: Während jedoch Forester die Tradition des Pragmatismus fortführt, argumentiert Healey stärker auf Grundlage von Giddens' Theorie der Strukturierung. Allmendinger beschreibt weiters, dass Forester eher dem US-amerikanischen Traditionen folgt, während er hingegen Healey als UK-orientiert bezeichnet (Allmendinger 2002: 93).

4.1.3 COUNTER-HEGEMONIC PLANNING UND INSURGENT PLANNING

Purcell und Miraftab entwickeln ausgehend von der Kritik am Neoliberalismus alternative Planungsansätze, die der informellen, nicht institutionalisierten Dimension von politischen Forderungen stärkere Bedeutung beimessen. Purcell verweist auf den zerstörerischen Einfluss der Neoliberalisierung auf Städte sowie das urbane Leben und er sieht in demokratischen sozialen Bewegungen einen Weg, diese zu überwinden. Er argumentiert, dass eine demokratische Alternative erforderlich sei, die nicht der liberalen oder deliberativen Tradition entspringe. Purcell schlägt eine gegen-hegemonische Planungstheorie und Praxis („Counter-hegemonic Planning Theory and Practice“) vor, die sich von Habermas Elementen abgrenzt und dadurch erfolgreicher neoliberale Einflüsse dämmen könne (siehe Purcell 2008; Purcell 2009):

„The goal of counter-hegemonic movements is not to eliminate power, not to bracket or corral it, but to mobilize it. Against the neoliberal orthodoxy of property rights and rights to accumulation, such movements come together to claim other rights: to inhabit urban space, to maximize use-values rather than exchange value, and to play a central role in decision-making.“ (Purcell 2009: 160)

Soziale Bewegungen sollen gemeinsam ihre Rechte zum Bewohnen des städtischen Raumes fordern. Gebrauchswerte statt Tauschwerte seien zu maximieren sowie eine Mitsprache bei Entscheidungen einzufordern. Ähnliche Forderungen formuliert Miraftab (2009). Sie führt den Begriff der rebellischen Planungspraxis („Insurgent Planning“) ein, welche sie als gegen-hegemonisch, transgressiv und erfinderisch bezeichnet.

“Whoever the actors, what they do is identifiable as insurgent planning if it is purposeful actions that aim to disrupt domineering relationships of oppressors to the oppressed, and to destabilize such a status quo through consciousness of the past and imagination of an alternative future.“ (Miraftab 2009: 44)

Diese Planungspraxis versucht die bestehende Ordnung der Dinge zu destabilisieren sowie Zeit und Orte über lokalisierte historische Erinnerung und transnationales Bewusstsein zu überschreiten (vgl. Miraftab 2009: 33). Neoliberale Steuerungen müssen über Inklusion zum Erliegen gebracht werden. Zwar ist Planung ein umstrittenes Feld verschiedener Aktivitäten von unterschiedlichen Akteurinnen, aber kommunikative Planung schaffe es nicht, die generelle Haltung der Planerinnen als Experten zu überwinden. Gemeinschaftliche informelle Prozesse über Basisbewegungen sind gemäß dieser Perspektive besser geeignet, urbane Entwicklungen zu leiten. Demokratie und Inklusion werden von institutionalisierten Elementen gelöst und Bedeutung wird gegen-hegemonischen Kräften beigemessen. Dies besagt aber nicht, dass alle aufständischen und oppositionelle Handlungen blindlings als positiv zu bewerten seien. Die Förderung der Oppositionen müsse von einem historischen Verständnis begleitet werden, denn die historische Herkunft, die politischen und kulturellen Wurzeln sowie ihre Inhalte seien zu reflektieren (vgl. Miraftab 2009: 42f.).

4.1.4 PARTIZIPATIVE HANDLUNGSFORSCHUNG

Partizipatorische Handlungsforschung („Participatory action research“) gründet auf der Tradition der emanzipatorischen Bildung und der kritischen Pädagogik und wurde in der bisherigen Planungspraxis nur vereinzelt angewandt. Im Zentrum steht die Erforschung sozialer Räume unter dem normativen Anspruch des Empowerments (marginalisierter) sozialer Gruppen. Soziale Räume werden als multiple Öffentlichkeiten verstanden, in denen bewusste Handlungen zu sozialen Wandel führen können. Von Bedeutung ist dabei die eigene Reflexivität der Forschenden, einschließlich der fortlaufenden Reflexion ihrer Vorurteile und vorgefertigten Meinungen (vgl. Viderman 2015a: 55-59). Dieser Ansatz ist jedoch weniger eine konkrete Methode, als vielmehr eine Haltung von Forschenden. Betroffene soziale Gruppen, Kollektive sowie basisdemokratische Initiativen werden nicht zu Objekten einer wissenschaftlichen Untersuchung stigmatisiert, sondern sind aktive Mitgestalterinnen. Lokal produziertes Alltagswissen bildet neben wissenschaftlichen Kenntnissen die Grundlage für planerische Veränderungen (vgl. Viderman 2015b: 65).

Tornaghi (2010) diskutiert die ethischen Belange eines Action Research Ansatzes. Sie verweist auf das Bewusstsein, dass eine Forschende nicht neutral ist, sondern sich ständig positioniert. In allen Handlungen wird Macht ausgeübt und Forschende müssen die Asymmetrien der Macht, des Privilegs und der Wissensproduktion hinterfragen. Wie man mit Menschen interagiert und ihnen Gehör verleiht, steht im Mittelpunkt des Ansatzes. Man forscht nicht „über“, sondern „mit“ verschiedenen Gemeinschaften. Damit einher geht das Hinterfragen der eigenen Haltung sowie ein verantwortungsvoller Umgang mit Vertrauensbeziehungen und dem Wecken von Erwartungen. Tornaghi erwähnt in diesem

Zusammenhang die Kunst der Planerin, emotionale Fähigkeiten zu entwickeln und als Vermittlerin von Wünschen, Emotionen, Visionen und Erwartungen zu fungieren (vgl. Tornaghi 2010: 37ff.).

4.2 POLITISCHE GLEICHHEIT UND PLANUNGSSTILE

Die dargelegten alternativen Planungsansätze setzen an unterschiedlichen analytischen Ebenen an. Zusammenfassend verdeutlicht die Grafik, dass einerseits Strategien auf institutioneller Ebene diskutiert werden. Dabei werden die institutionellen Kontextbedingungen von kommunikativer Planung hinterfragt und Maßnahmen gegen den systematischen Machtmissbrauch in Planungsverfahren vorgeschlagen. Andererseits rücken lebensweltlich orientierte Zugänge sowie kritische Zugänge zum Alltagsleben verstärkt die Alltagspraktiken und Interaktionen im Raum in den Mittelpunkt und versuchen Planung verstärkt mit lebensweltlichen Aspekten zu verschränken.

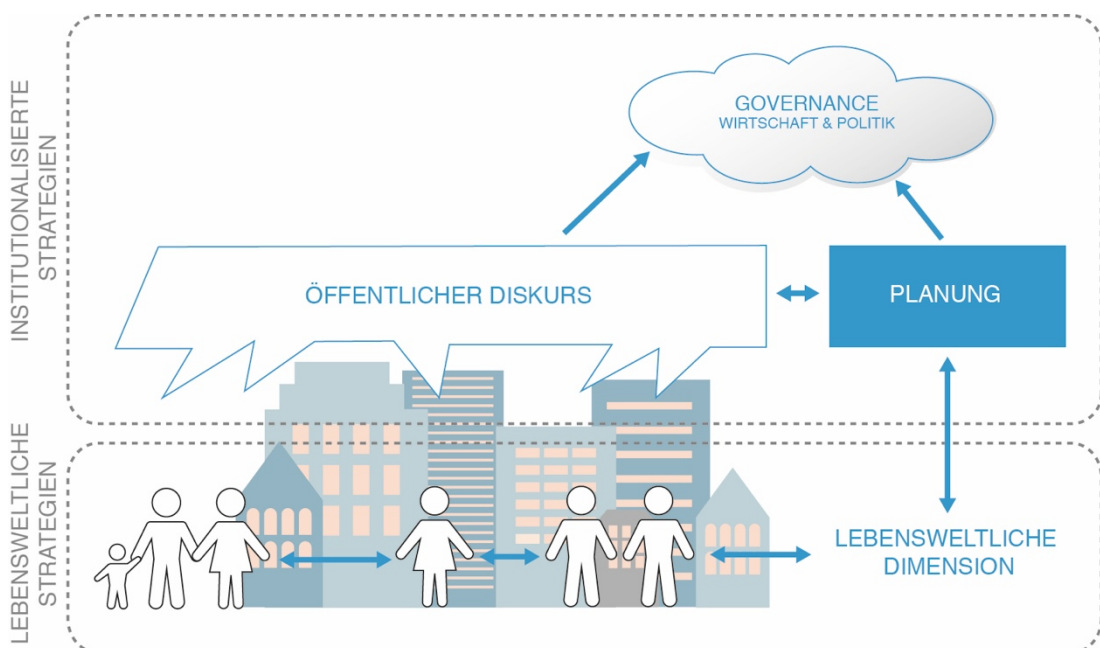


Abbildung 4: Planerische Strategien, eigene Darstellung

Tabelle 2 vergleicht die diskutierten Ansätze, welche weniger im Widerspruch zueinanderstehen, sondern vielmehr unterschiedliche theoretische Perspektiven einnehmen und jeweils andere Dimensionen in den Mittelpunkt rücken. Eine weitere Denkschule vertritt Allmendinger (2002). Seine planungstheoretischen Ansätze gründen auf der Tradition der

Postmoderne und der Kritischen Theorie. Er verweist jedoch selbst darauf, dass sich alle diese Ansätze überlagern (vgl. Allmendinger 2002: 93).

	Kritische Kommunikative Planung	Collaborative Planning	Counter-hegemonic Planning / Insurgent Planning	Partizipative Handlungsforschung
Wesentlich theoretisch beeinflusst durch...	Tradition des Pragmatismus	Theorie der Strukturierung / Giddens	Kritik an Neoliberalisierung	Postkoloniale Ansätze der Pädagogik / Emanzipatorische Bildung
Strategien zur Gleichheit...	Adressierung von Machtbeziehungen im Diskurs	Adressierung von Relationen in institutionellen Strukturen	Stärkung von sozialen Bewegungen	Empowerment; Reflexive Haltung des Forschenden
Vertreterinnen des Planungsansatzes...	Forester / Sager	Healey	Purcell / Miraftab	Viderman / Tornaghi

Tabelle 2: Vergleich der alternativen Planungsansätze

Abseits der kommunikativen Planung werden in der heutigen Planungspraxis zudem auch liberale Formen der Demokratie verstärkt mit emanzipatorischen Bestrebungen verschränkt. So werden beispielsweise Bürgerräte in Planungen eingebunden. Dabei werden Bewohnerinnen nach Zufallsprinzip ausgewählt und eingeladen, einen Beitrag zu politischen Entscheidungen innerhalb eines eigenen Gremiums zu leisten. Bürgerinnenräte werden dabei in Anlehnung an repräsentative Elemente der Politik in Entscheidungen eingebunden.

Nun stellt sich die Frage, ob kommunikative Beteiligungsformate, die derart in Kritik geraten sind, überhaupt noch sich lohnende Elemente enthalten. Der zuvor bearbeiteten Kritik folgend, seien grundlegende strukturelle Änderungen erforderlich, die bestehende Machtstrukturen gänzlich neu denken. Entgegen aller Kritik behauptet Williams jedoch, dass die Konsequenzen der Partizipationsprozesse nicht völlig vorbestimmt und die Subjekte niemals komplett kontrolliert werden. Partizipative Verfahren können durchaus neue Räume für politische Handlungen eröffnen. Nach Williams sei eine Re-Politisierung von Partizipation erforderlich, bei der Empowerment neu gedacht wird. Diese Partizipation muss offen sein und als fortlaufender Prozess verstanden werden (vgl. Williams 2004: 557). Nach Williams möge Partizipation zwar eine Form der Unterwerfung sein, aber sie schafft auch neue Möglichkeiten des Ausdrucks der Bedürfnisse. Begrenzt Engagement oder Ausstieg seien auch ein Mittel des passiven Widerstandes in Partizipationsverfahren: “[...] any configuration of power/knowledge opens up its own particular spaces and moments for resistance.” (Williams 2004: 565)

Langfristige Anstrengungen seien zur Beteiligung von sozial- und bildungsbenachteiligten Gruppen notwendig. Nach Bödeker (2012) werden neue Organisationsstrukturen gefordert, die Räume für Engagement sozial Benachteiligter und Begegnungen unterschiedlicher sozialer und kultureller Milieus schaffen. Dem unmittelbaren Wohn- und Lebensumfeld wird besondere Bedeutung beigemessen, da der größte Teil des alltäglichen Lebens hier verbracht werde. Politische Initiativen sollten die Menschen an ihrem unmittelbaren Lebensmittelpunkt abholen und an den realen Problemen ansetzen. Anspruchsvolle Debatten schaffen es nicht, das Interesse der Betroffenen zu wecken. Eine angemessene Sprache müsse gefunden werden, damit sich Menschen verstanden fühlen. Dies deutet folglich auch auf nicht-deutschsprachige Zugänge in Quartieren mit einem hohen Anteil an migrantischen Gruppen.

Bödeker verweist auf drei Strategien zur Verringerung von politischer Ungleichheit, die auch auf den demokratischen Gehalt von Planungen wirken könnten: Eine Strategie, politische Ungleichheit einzudämmen, setzt am Ursprung an und schlägt generell Maßnahmen zur Reduktion von sozialer Ungleichheit vor. Dazu zählen beispielsweise Maßnahmen zur Bekämpfung von Einkommens-, Vermögens- und Bildungsungleichheit. Es wird also eine grundsätzliche Umverteilung zugunsten von sozial benachteiligten Gruppen als notwendig erachtet. Der Bildungspolitik komme nach Bödeker eine Schlüsselfunktion zu, da Bildungseinrichtungen Orte zur Vermittlung von demokratischen Praktiken schaffen können (vgl. Bödeker 2012: 42). Kompetenzen sollten vermittelt werden, die für ein aktives und selbstbewusstes politisches Handeln Voraussetzungen bilden. Eine aktive Diskussionskultur sollte gefördert und die Mitsprache gelebt werden (vgl. Bödeker 2014: online).

Eine weitere Strategie besteht in der Stärkung der Repräsentation der Interessen von sozial Benachteiligten durch die Förderung oder Neugründung von Organisationen bzw. die Verbesserung der Strukturen, in denen diese Organisationen wirken. Dabei sollten die Interessen von sozial benachteiligten Gruppen größere Berücksichtigung in der Programmatik finden, damit ein Anreiz zur Partizipation geboten und die soziale Selektivität des repräsentativen Systems verringert wird (vgl. Bödeker 2012: 42).

Als dritte Strategie verweist Bödeker auf eine Aktivierung bestimmter Bevölkerungsgruppen (Empowerment). Diese Strategie setzt unmittelbar bei der Lebenssituation der Menschen an. Zentrale Frage dieser Strategie ist, wie sozial benachteiligte Gruppen für politisches Engagement gewonnen werden können (vgl. ebd.: 42). Es stellt sich die Frage, welchen Beitrag die Planung zur Verringerung politischer Ungleichheit aktiv leisten kann. Die folgende empirische Evaluierung von verschiedenen Beteiligungsformaten soll auf bestehende egalitäre Bestrebungen bei kommunikativen Verfahren verweisen und herausarbeiten, ob

gegebenenfalls eine Re-Politisierung möglich erscheint oder ob die Unzulänglichkeiten der Verfahren gänzlich neue Formate erfordern.

5 VERSUCH DER METHODOLOGISCHEN ANWENDBARKEIT

Ziel der Fallstudie ist es, anhand eines Praxisbeispiels zu hinterfragen, inwiefern kommunikative Instrumente in der Stadtplanung tatsächlich eine Annäherung an politische Gleichheit in der Planung schaffen können. Inwiefern tragen jene Instrumente dazu bei, die verschiedenen Interessen aus der Bevölkerung aufzuzeigen und den Anspruch zur stärkeren Teilhabe in der Planung zu stellen. Folglich werden die Prinzipien der Evaluierung sowie die methodologische Vorgangsweise der Fallstudie erläutert.

5.1 PRINZIPIEN DER EVALUIERUNG

Kommunikativer Planung wird häufig unterstellt, sie sei demokratisch, da Betroffene die Möglichkeit erhalten einen Input zu liefern. Demokratische Forderungen über Inklusion und Gerechtigkeit stehen grundsätzlich im Herzen des kommunikativen Wandels (vgl. Hopkins 2010: 55ff.). Gleichzeitig verdeutlicht die Auseinandersetzung mit der Kritik, die ihr zugrundeliegenden Problematiken. Eine Fallstudie eines überwiegend kommunikativ gestalteten Beteiligungsprozesses wird herangezogen und ein Evaluierungsdesign entwickelt, das das Prinzip der Gleichheit in den Mittelpunkt rückt.

„The principle by which the claims are evaluated and the character of public spaces examined should be the principle of equality.“ (Madanipour 2010: 242)

Selle unterscheidet zwischen zwei Aspekten der Beteiligung: einerseits der Entscheidungsbeteiligung, also der Teilhabe der Bürgerinnen an den Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen öffentlicher Akteure, andererseits der Leistungsbeteiligung. Unter Leistungsbeteiligung versteht Selle die Produktion von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen durch die Bürger (vgl. Selle 2007: 64). Eine adäquate Evaluierung von Partizipation müsse nach Williams (2004) über individuelle Instanzen der Partizipation hinausgehen und die institutionellen Auswirkungen von Partizipationstechniken und Werten einbeziehen. Der weitere Kontext von Partizipation wird oftmals vernachlässigt und Evaluierungen sind meist darauf gerichtet, ob eine spezielle Technik Teilnehmer ermächtigt oder diszipliniert und wer oder was in konkreten Veranstaltungen repräsentiert wird. Williams vertritt die Ansicht, dass

der institutionelle Kontext analysiert werden muss, in dem sich Partizipation lokalisiert und in dem, womöglich gewisse Zwänge diese Kontexte produzieren (vgl. Williams 2004: 566).

Eine Evaluierung müsse demnach die strukturellen Einschränkungen von benachteiligten Menschen aufzeigen und darauf verweisen, dass Personen gerade aufgrund dieser Barrieren politisch inaktiv sein könnten. Ihre politischen Ressourcen können nur mobilisiert werden, wenn durch politische Bewegungen und Kämpfe spezifische Vorteile für jene Gruppen erlangt werden können. Williams beurteilt Partizipationsverfahren über politische Befähigungen. Er verweist darauf, dass Fragen der Machtverteilung ernst genommen werden müssen, aber die Polarisierung zwischen Befürwortern und Gegnern von Partizipation sei seiner Ansicht nach kontraproduktiv. Partizipation sei nicht nur ein Ergebnis von individuellen Entscheidungen und Werten und auch nicht systematisch bzw. totalisierend, wie viele Kritikerinnen behaupten. Williams plädiert für eine konstruktive politische Analyse unter Berücksichtigung von Langzeiteffekten. Bezugnehmend auf Foucault müssen spezielle Mechanismen, durch die Macht ausgeübt wird sowie Diskurse und Praktiken, in welchen sich Macht manifestiert, analysiert werden (vgl. Williams 2004: 570-573).

5.2 METHODOLOGISCHE HERANGEHENSWEISE

Die Untersuchung wird als Fallstudie angelegt und fokussiert daher auf eine genaue Beschreibung oder Rekonstruktion eines Einzelfalls. Das methodologische Vorgehen dieser Fallstudie war kein lineares, sondern zeichnete sich durch eine starke Gegenstands- und Prozessorientierung aus. Die theoretischen Grundlagen zur Kritik an der kommunikativen Planung bilden die Basis für ein problemzentriertes und prozessorientiertes Untersuchungsdesign. Dabei dienen die diskutierten theoretischen Annahmen und Kritikpunkte an kommunikativer Planung als vorläufige Versionen des Verständnisses und der Sichtweise des Gegenstandes, die im Laufe der Untersuchung spezifiziert oder verworfen werden (vgl. Flick 2012: 128).

Die Auswahl des Verfahrens orientiert sich an der Relevanz zum Thema. Durch den Einbezug des Kontextes des Verfahrens, soll eine Verdichtung der Komplexität erfolgen (vgl. ebd.: 124f.). Die Auswahl der analysierten Unterlagen und Interviewpartner erfolgt schrittweise, was der Prozessorientierung der gewählten Methode entspricht (vgl. ebd.: 210-214).

Vorerst werden die öffentlich bereitgestellten Informationen zum Verfahren seitens der Stadt Wien sowie durch die Verfahrensbetreuung des Beteiligungsprozesses analysiert. Die gute Dokumentation des Verfahrens erlaubt nähere Einblicke in die thematischen Inhalte verschiedenster abgehaltener Veranstaltungen. Hier wird inhaltsanalytisch vorgegangen und überprüft, inwiefern institutionelle Praktiken und Handlungen auf die Ergebnisse und Wirksamkeit des Beteiligungsverfahrens Einfluss üben. Weiters werden die Forderungen von Protestgruppen analysiert.

Zudem werden problemzentrierte Interviews mit Schlüsselpersonen im Verfahren (Planungsdirektion, Verwaltung, Verfahrensbetreuung, Protestgruppe) geführt. Angestrebt werden offene Gespräche mit beteiligten Akteuren, bei denen ihre eigenen Erfahrungen im Verfahren reflektiert werden und gegebenenfalls auf Schwierigkeiten und mögliche Verbesserungen verwiesen wird. Die Interviews sollen Raum für Erzählungen ermöglichen. Ein Leitfaden bildet dabei die Grundlage und greift bei willkürlichen Wendungen oder unergiebigem Darstellungen im Gespräch lenkend ein. Ziel ist jedoch, dass die Befragten selbst einen Erzählstrang entwickeln. Wesentliche Bedeutung kommt daher dem Gesprächseinstieg zu. Die Interviews werden kodiert und qualitativ ausgewertet (vgl. ebd.: 210-214).

6 FALLSTUDIE: POLITISCHE GLEICHHEIT IN DER PLANUNGSPRAXIS

Vorerst wird hier auf den Wandel der Planungskultur in Wien sowie das derzeitige Verständnis von Partizipation im Zuge von Stadterweiterungen eingegangen. Anschließend wird der Beteiligungsprozess im Donauefeld und dessen Kontext analysiert.

6.1 DER WEG ZUR KOMMUNIKATIVEN PLANUNGSKULTUR IN WIEN

Wenn man die Diskussionen zu Partizipation in der Stadt Wien verfolgt, so lässt sich vermuten, dass die Forderung nach Teilhabe der Bürgerinnen an der Entwicklung der Stadt einen enormen Durchbruch hinter sich haben. Ähnlich wie Klaus Selle (2007) für Deutschland feststellt, wird auch in Wien die Forderung nach mehr Mitsprache zum Programm. So wurde bereits im ersten Rot-Grünen Regierungsabkommen aus dem Jahr 2010 Beteiligung zum zentralen politischen Thema erhoben:

*„Wien bekennt sich zur Wichtigkeit der demokratischen Mitbestimmung der Bevölkerung in Politik und Verwaltung und fördert die aktive Beteiligung der BürgerInnen und damit die Bildung einer lebendigen Zivilgesellschaft. Die Möglichkeiten der partizipativen Demokratie werden weiterentwickelt und ausgebaut.“
(SPÖ Wien/Grünen Wien 2010: online)*

Bürgerinnenversammlungen und Teilnehmungsmodelle auf Bezirks- und Grätzlebene sollen gefördert werden. Volksbefragungen sind häufiger einzusetzen und auch im Bezirk sowie im Grätzel zu ermöglichen. Die Lokale Agenda 21 sei weiter zu entwickeln (ebd.). Im zweiten Rot-Grünen Regierungsabkommen 2015 wird zudem für einen stärkeren Dialog mit den Wienern aufgerufen. Hier wird auch auf politische Gleichheit im Diskurs verwiesen:

„Gehört werden müssen auch die weniger Lauten, die aufgrund ihrer StaatsbürgerInnenschaft nicht politisch mitgestalten können, die wenig Zeit haben und sich nicht in Detaildiskussionen einbringen können und jene, die noch gar nicht vor Ort leben, etwa als Wohnungssuchende.“ (SPÖ Wien/Grünen Wien 2015: online)

Auch der Wiener Stadtentwicklungsplan 2025 betont die hohe Bedeutung von transparenten Informationen und einer aktiven Einbindung der betroffenen Bevölkerung (Stadt Wien 2014: 25). Inwiefern diese Forderungen auch tatsächlich in der Planungspraxis Anwendung finden, wird selten hinterfragt.

Arbter (2012) erarbeitete im Auftrag der Stadt Wien zudem das „Praxishandbuch Partizipation“, das Mitarbeiter des Wiener Magistrats bei Fragen der Bürgerinnenbeteiligung und Öffentlichkeitsbeteiligung unterstützen soll. Hier wird der Nutzen der Partizipation kommuniziert sowie Grundbegriffe der Beteiligung und der Prozessablauf intensiv bearbeitet. Explizit erwähnt wird auch, dass es um „partizipative Demokratie“, als dritte Säule neben der repräsentativen und direkten Demokratie in diesem Handbuch geht (siehe Arbter 2012: 13).

Derzeit in Ausarbeitung befindet sich der „Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung“, der ein frühzeitiges Beteiligen der Bevölkerung bei städtebaulichen Planungs- und Widmungsprozessen gewähren soll (vgl. Stadt Wien 2017b: online). Der Masterplan wurde im Dezember 2016 vom Gemeinderat beschlossen. Ziel ist eine verbesserte Kommunikation zwischen der Bevölkerung, dem Magistrat, der Politik und den Projektwerbenden bei städtebaulichen Vorhaben. Der Planungsstand soll frühzeitig transparent gemacht und der Rahmen sowie die Grenzen der Beteiligung definiert werden. Politische Entscheidungen können durch Beteiligung jedoch nicht ersetzt werden. Formelle Beteiligung (rechtlich geregelte Beteiligung im Zuge der Flächenwidmung) wird durch informelle ergänzt. Informell werden Angebote für konsultative (Beteiligte können zu einem Entwurf oder einer Frage Stellung nehmen) und kooperative (gemeinsame Planung mit Verwaltung, Planerinnen und anderen Akteuren) Beteiligung geschaffen. Erwähnt wird hier, dass informelle Beteiligung überwiegend konsultativ ist. Der Bevölkerung kommt eine beratende Rolle zu (vgl. ebd.).

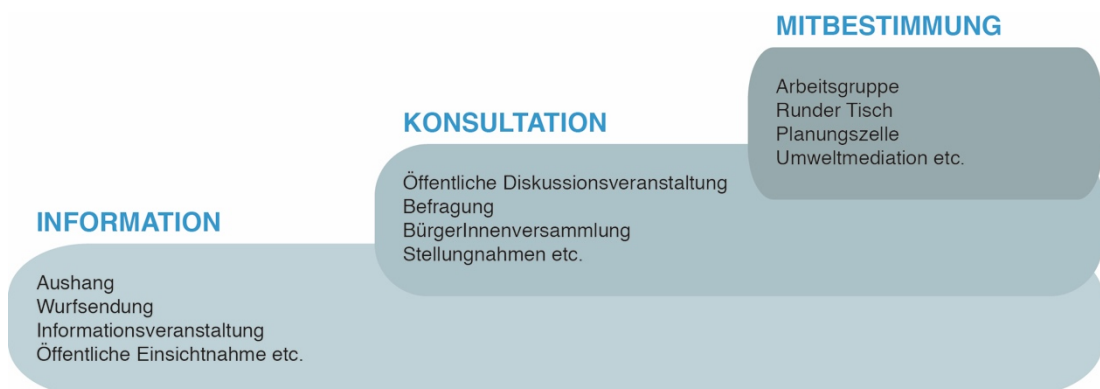


Abbildung 5: Stufenleiter der Beteiligung, Quelle: ÖGUT 2005

Wie auf der Stufenleiter der Partizipation (siehe ÖGUT 2005) dargestellt, wird in Wien Beteiligung überwiegend auf der Stufe der Konsultation verortet. Von einer deliberativen oder partizipativen Demokratie (siehe Kapitel 2) wird daher im Zuge der Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung nicht explizit ausgegangen. Wenn der Bevölkerung jedoch eine beratende Rolle zu kommt, so könne man trotzdem danach fragen, welches Gewicht den Meinungen aus der Bevölkerung beigemessen wird.

6.2 DIE STADTERWEITERUNG IM DONAUFELD

Gegenstand der Fallstudie ist ein Beteiligungsverfahren, das ein umfassendes Repertoire an kommunikativen Methoden zur Anwendung bringt. Ausgewählt wird der Beteiligungsprozess „Unser Donaufeld“ in Wien, der 2013 initiiert wurde und bislang fortläuft. Das Donaufeld ist rund 60 Hektar groß und befindet sich zwischen den Bezirkszentren Floridsdorf und Kagran.



Abbildung 6: Luftbild Donaufeld, Quelle: Stadt Wien 2017a:
<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/projekte/zielgebiete/donaufeld/planungsprozess-umsetzung.html>

Der Nordosten Wiens zählt zu den größten Wiener Stadterweiterungsgebieten und zeichnet sich durch eine brisante Siedlungsentwicklung aus (vgl. Bode 2005: 66f.). Neue Wohnsiedlungen und Gewerbeflächen dehnen sich aus und ersetzen zunehmend die traditionelle agrarische Nutzung. Die fruchtbaren Böden des einstigen Überschwemmungsgebietes der Donauauen wurden lange Zeit intensiv landwirtschaftlich

genutzt. Wenige überdauernde Gärtnereien und Ackerflächen können als Relikte der Vergangenheit noch erkannt werden. Durch die Donauregulierung, die Errichtung der Reichsbrücke (1872-1876) sowie den Bau der Nordbahn und der Wagrainer Straße verschärfte sich der Siedlungsdruck in „Transdanubien“. Es entstanden Industrieanlagen, Gewerbebetriebe und Arbeiterwohnviertel. In der Zwischenkriegszeit wurden weite Teile besiedelt, die Zeit der Großprojekte begann jedoch in den 1960er und 1970er Jahren. Spätestens seit den 1990er Jahren sind die Gebiete nördlich der Donau zentrale Stadterweiterungsgebiete. Der Donauroaum als Erholungsraum erlangt zunehmend an Bedeutung. Durch Ausbau des öffentlichen Verkehrsnetzes sowie den hohen Siedlungsdruck werden bald die letzten Reste der alten Agrarlandschaft verbaut sein (vgl. Bode 2005: 66f.).

Bereits in den 1990ern wurden erste Planungen zur Bebauung des Donaufelds unternommen. Bereits im Stadtentwicklungsplan (STEP) 2005 wurde es als Zielgebiet ausgewiesen; im Stadtentwicklungsplan 2025 wird es erneut als ein zentrales Stadtentwicklungsgebiet definiert. Im STEP 2025 wird für neue Stadtquartiere festgehalten, dass urbane Qualitäten und Vielfalt zu schaffen seien und dies unabhängig davon, ob sich das Stadterweiterungsgebiet innerstädtisch oder in peripheren Lagen befindet (siehe Stadt Wien 2014: 51). Das Leitbild zur Siedlungsentwicklung im STEP 2025 spiegelt die hohe Dynamik des Wohnungsneubaus nördlich der Donau.

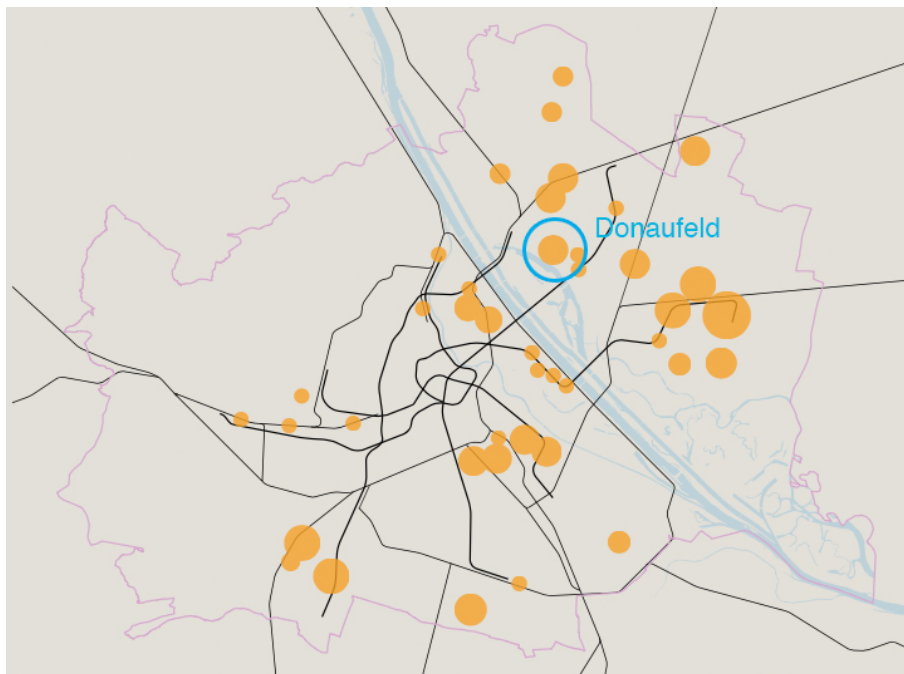


Abbildung 7: Gebiete mit Entwicklungspotential für Wohnen und Arbeiten - Quelle: STEP 2025

Die Entwicklungen im Donaufeld werden von einer Lenkungsgruppe gesteuert. Diese umfasst rund 20 Personen und resultiert aus der ersten Phase, in der das Donaufeld als Zielgebiet ausgewiesen wurde, jedoch Abstimmungsbedarf für die Entwicklung des Gebietes bestand. Die Lenkungsgruppe wurde von Vizebürgermeisterin Maria Vassilakou im Oktober 2014 einberufen. Der Vorsitz liegt bei Mag. Chorherr. Vertreten sind darin Personen aus der Stadt- und Bezirkspolitik, die Büros der Geschäftsgruppen (Planung und Wohnen), die Baudirektion sowie die Abteilungsleiter der MA18, 19, 21 und 49, die Geschäftsführung des wohnfonds_wiens sowie der Wiener Linien. Die beauftragten Planungsbüros (Querkraft und Stadtland) waren in der ersten Phase auch vertreten (Mitteilung der Projektkoordinatorin am 13.03.2017).

Von Bedeutung für die Auswahl des gegenständlichen Verfahrens ist, dass die Beteiligung früh im Planungsprozess ansetzt und daher angenommen werden kann, dass private Interessen weniger stark durchschlagen als bei einer Beteiligung im Zuge der Detailplanung. Eine Evaluierung eines Beteiligungsverfahrens, in dem die Handlungsoptionen bereits deutlich durch eine fortgeschrittene Planung beschränkt werden, scheint hier nicht als zielführend. Weiters entscheidend für die Auswahl ist die einhergehende vitale Protestkultur, die parallel zum Verfahren aktiv ist. Das Verfahren befindet sich derzeit auch an einem spannenden Wendepunkt, am Übergang der Beteiligung zur vertiefenden Planung und schließlich zur Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung.

6.3 DAS BETEILIGUNGSVERFAHREN „UNSER DONAUFELD“

Die Entwicklung des Gebietes erstreckt sich über einen Zeitraum von rund 20 Jahren. Das Leitbild für das Donaufeld wurde gemeinsam von magistratsinternen Expertinnen und externen Planungsbüros (Stadtland und Querkraft) im Jahr 2012 erarbeitet. Dabei werden Qualitätsstandards sowie ein Grundraster für die städtebauliche Entwicklung vorgeschlagen. Wesentliche Themen sind dabei ein kompakter Stadtteil, die Nutzung der Lage an der Alten Donau, großzügige Grün- und Freiräume und moderne Mobilitätskonzepte (vgl. Stadt Wien 2017a: online).



Abbildung 8: Leitbild – Quelle: Plakate zum Leitbild; Stadt Wien o.J.: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/h000073a.pdf>

Eine phasenweise Entwicklung wurde im Zuge des Leitbildes festgelegt. Das Areal soll künftig rund 6.000 neue Wohneinheiten (eine Zahl die von Planerinnen als städtebaulich verträglich deklariert wird), inklusive Arbeitsplätze und Wohnfolgeeinrichtungen⁷ umfassen. Aussagen über die Rechtsform der Wohnungen (Eigentum oder Mietwohnungen, freifinanziert oder gefördert) fehlen bislang (Mitteilung der Verfahrensbetreuung am 12.03.2017). Die erste Entwicklungsetappe zielt auf die Erarbeitung der Grundlage für die Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung für die Flächen entlang der Dückerstraße mit rund 2.000 Wohnungen ab (vgl. Stadt Wien 2017a: online). Für den zentralen Bereich wird eine Sockelzone mit drei Geschossen sowie Aufbauten von bis zu 7 bis 10 Geschossen (inkl. Sockel) angestrebt (vgl. Interview E; siehe Abbildung 9).

⁷ Als Wohnfolgeeinrichtungen werden im STEP 2025 Versorgungseinrichtungen verstanden, die mit der Wohnraumentwicklung bereitzustellen, zu optimieren und auszubauen sind. Dies betrifft soziale und technische Infrastruktureinrichtungen sowie Grünraum (siehe Stadt Wien 2014).

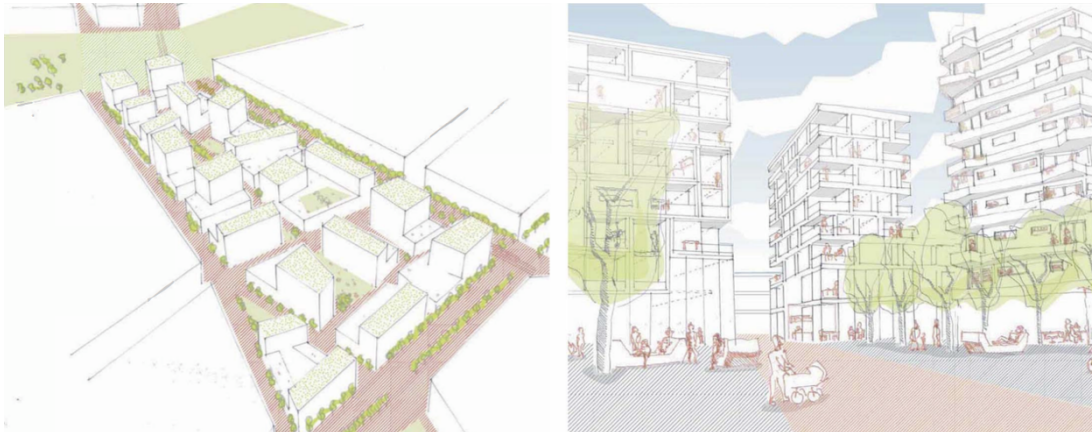


Abbildung 9: Rahmenplan 1. Phase – Quelle: Plakate zum Leitbild; Stadt Wien o.J.: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/h000073a.pdf>

Das Leitbild für die städtebauliche Entwicklung definiert als Schwerpunktthema die Schaffung von „Möglichkeits-Räumen“, welche Gestaltungsspielräume zulassen. Diese Räume eröffnen Platz für innovative Ideen und die persönliche sowie gemeinschaftliche Entfaltung der künftigen Bewohnerschaft. Ein „Ereignisband“ verbindet die bestehenden Bezirkszentren Floridsdorf und Kagran. An diesem Band werden zentrale Versorgungseinrichtungen sowie Freizeit- und Bildungsangebote angelagert. Die Dichte der Bebauung nimmt in Richtung Alte Donau ab. Nutzungsmischungen und Vielfalt werden durch erhöhte Erdgeschoßzonen im künftigen Stadtteil gestärkt (vgl. ebd.).

Zentrales Thema im Leitbild sind zudem nachhaltige Mobilitätslösungen. So wurde das Donaufeld bewusst als autoreduzierter Stadtteil deklariert. Dadurch werden gemäß den Planerinnen neue Qualitäten für den öffentlichen Raum geschaffen und Straßenräume können angeeignet werden. Auf ein gutes Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln sowie ein gebündeltes Stellplatzkonzept über Sammelgaragen sei Wert zu legen. Die Anbindungen für Fußgängerinnen und Radfahrer sind zu optimieren. Eine geplante Straßenbahnlinie sowie eine Buslinie durch das Gebiet stärken zudem die Anbindung des Quartiers an den öffentlichen Verkehr (vgl. ebd.). Im Leitbild werden die zentralen Inhalte über folgende Schlagwörter zusammengefasst:

- „Stadt-Land-Fluss: für ein gutes Stadtklima
- Im Kontext der Stadt: urbaner Stadtteil im stadträumlichen Zusammenhang
- Gemeinsam Stadt entwickeln: Information, Kooperation, Partizipation
- Dichte erzeugen – Weite belassen: hohe städtebauliche Qualität

- Hochwertige Mobilität erleben: Stadtverträgliche, ressourcenschonende und umweltfreundliche Mobilität
- Effizient, nachhaltig: Energiestrategie, umwelt- und klimaverträglicher Stadtteil
- Großzügige Freiräume: Freiräume für Erholung, Spiel und Sport“ (Stadt Wien o.J.: online).

Beteiligung wird bereits im Leitbild als wesentlicher Bestandteil der Entwicklung betrachtet. Nicht nur eine umfassende Information sowie Transparenz im Planungsverfahren, sondern auch eine aktive und rechtzeitige Einbeziehung der Bevölkerung solle angestrebt werden und damit die Identifikation mit dem Grätzl stärken (ebd.).

Ein Viertel der gesamten Fläche soll als öffentlicher Grün- und Freiraum zur Verfügung stehen. Ein übergeordneter Grünzug bildet das zentrale Rückgrat des Quartiers. Weiters sind stadtökologische Aspekte wie Artenvielfalt und vernetzte Biotope, Gehölze und Gewässer inhaltlicher Bestandteil des Leitbildes. Ebenfalls werden Selbsternteflächen und Gemeinschaftsgärten vorgesehen. Weiteres Thema des Leitbildes ist die Bezugnahme zur Smart City Strategie. Intelligente Technologien sowie eine übergreifende Strategie zur Schaffung einer klima- und ressourcenschonenden Stadt seien anzustreben. Der gesamte Planungsprozess wird in folgende Phasen gegliedert:

2012	Leitbild Donaufeld „stadtklima entwerfen“ Prinzipien zur Entwicklung des Stadtteils
2014	Start des Beteiligungsprozesses Bürgerinnen bringen Ideen und Anregungen ein.
2015-2016	Vertiefende Planung <ul style="list-style-type: none"> • Rahmenplan Dückegasse, Prinzipien der Bebauung • Mobilitäts- und Freiraumkonzept, Verkehrliche Organisation und Öffentlicher Raum • Energiekonzept
2016-2017	Flächenwidmungsverfahren Rechtliche Festlegungen zu Bebauung, Straßen und des Grünzugs
2017-2018	Bauträgerwettbewerbe Bauträger und Architektinnen entwickeln gemeinsam Konzepte für Bauplätze. Eine Jury ermittelt die Siegerprojekte.
Ab 2019	Ein neuer Stadtteil entsteht Bauliche Umsetzung der ersten Entwicklungsetappe

Tabelle 3: Phasen des Planungsprozesses, Quelle: Stadt Wien 2017a: online.

Ziel des Beteiligungsprozesses im Donaufeld ist die Stärkung der Identifikation der künftigen Bewohner und Anrainerinnen mit dem Grätzl sowie die Erhöhung der Qualität des Planungs- und Umsetzungsprozesses (siehe Stadtland 2015: online). Bei der Entwicklung des Leitbildes wurden die Ideen zum Beteiligungsprozess mitentwickelt. Es wurden Empfehlungen formuliert, wie der weitere Beteiligungsprozess strukturiert sein und welche Elemente und Formate angewandt werden sollen (Interview E).

„Man hat sich in vielen Punkten daran orientiert, was eben schon im Leitbild definiert wurde. [...] Im Leitbild haben wir sehr stark einen umsetzungsorientierten Ansatz mitformuliert.“ (Interview E)

Der Beteiligungsprozess setzt in einer frühen Phase des gesamten Prozesses an, zur Rückkoppelung der Ideen im Leitbild. Man hat bewusst das Leitbild vor dem Start der Beteiligung ausgearbeitet, um Grundstücksspekulationen einzudämmen (Interview E). Die zulässigen Beiträge und Anmerkungen der Anrainer werden dabei inhaltlich wenig eingeschränkt. Die vertiefenden Planungen finden erst in einer folgenden Phase statt (vgl. Stadt Wien 2017a: online). Diese Phase der Beteiligung und der damit einhergehende Handlungsspielraum der Betroffenen bleiben im Rahmen der Evaluierung zu berücksichtigen. Die Planerinnen verstehen den Beteiligungsprozess im Leitbild jedoch durchaus als Instrument zur Mitbestimmung der Bevölkerung. Sie sehen im Prozess auch das Potential, dass das Leitbild auch tatsächlich von der Bevölkerung vertreten und getragen wird. Daraus kann man schließen, dass der Beteiligungsprozess durchaus als partizipatives Instrument verstanden wird: Als ein Verfahren, das die Interessen aus der Bevölkerung einholt und in den Prozess integriert.

6.3.1 PROZESSDESIGN UND ANGEWANDTE METHODEN

Im Verfahren wurden unterschiedliche Beteiligungsformate eingesetzt. Den Startschuss des Verfahrens bildete eine Informationsveranstaltung im Oktober 2013, an welcher rund 400 Personen teilnahmen (Interview E). Themen und Vorgaben für die Entwicklung des Stadtteils wurden bei der ersten Impulsveranstaltung im Frühjahr 2014 vermittelt. Zudem wurde eine Stadtmöbelwerkstatt mit rund 70 Schüler initiiert (vgl. Stadtland 2015: online).

Ab Herbst 2014 wurde die „Infobox Donaufeld“ als zentrale Anlaufstelle für Bürger eingerichtet. Dort sind wöchentlich Ansprechpersonen verfügbar. Durchschnittlich nutzen pro Tag fünf bis zehn Personen die Möglichkeit während der Öffnungszeiten Fragen zu stellen

und Anregungen einzubringen. Bei rund 50 Terminen konnten in der ersten Phase zahlreiche Ideen aufgenommen werden. Neben der Möglichkeit Fragen zu stellen, dient die Infobox auch zur Information der ansässigen Akteure (vgl. ebd.). Die Infobox ist vermutlich noch bis Ende des Jahres 2017 vor Ort (Interview E).

Weiters wurde eine Online-Beteiligung gestartet. Der Blog (www.unserdonaufeld.at) liefert ab Oktober 2014 laufend aktuelle Informationen zum Prozess (siehe Stadtland 2017: online). Die Seite verzeichnet bis zum Ende 2015 eine Besucherzahl von rund 3.300 interessierten Personen, mit rund 11.000 Zugriffen. Vorschläge, Anregungen und Ideen konnten hier online eingebracht werden. Zudem sollte der Blog einen Überblick über Veranstaltungen geben (vgl. Stadtland 2015: online). Einige Themen (das Donauefeld als „autoreduzierter Stadtteil“, „Zufußgehen im Donauefeld“, „Bauen und Wohnen“, „der Grünzug“, „das Donauefeld als optimal beradelbarer Stadtteil“) wurden weiters online zur Diskussion gestellt (vgl. ebd.). Diese Themen stützen die Feldvorlesungen. Die online eingebrachten Beiträge wurden nicht moderiert und werden seitens der Verfahrensbetreuung als durchaus konstruktiv eingeschätzt. Es gab höchstens 12 Postings zu einem Beitrag und diese wurden gesammelt und an die Lenkungsgruppe vermittelt (Interview E).

Von 2013 bis 2015 wurden rund 20 Veranstaltungen angeboten: Darunter drei Impulsveranstaltungen, fortlaufende Veranstaltungsreihen wie Runde Tische, Feldvorlesungen, eine Stadtmöbelwerkstatt mit Schülerinnen, ein Spaziergang zum „Essbaren Donauefeld“ sowie ein Dichte-Workshop. Dabei haben insgesamt rund 850 Besucher teilgenommen. Ebenfalls waren rund 30 externe Experten und Fachleute der Stadt Wien (u.a. MA45 – Wasserwirtschaft und Hydrologie, MA18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung, wohnfonds_wien, FußgängerInnenbeauftragte, Gesundheitsreferentin der Wiener Gesundheitsförderung, Kultur- und Sozialforschende) integriert. Hier wurde auch versucht Expertinnen aus dem internationalen Diskurs einzuladen. Vertreterinnen der Stadt- und Bezirkspolitik waren bei den meisten Veranstaltungen anwesend. Die Veranstaltungen fanden überwiegend an Werktagen abends oder am Samstag statt. Die Auftaktveranstaltung sowie die ersten beiden angebotenen Impulsveranstaltungen wurden mit 200 bis 400 Personen am besten besucht. Folglich nahmen durchschnittlich rund 40-50 Personen an den Veranstaltungen teil (vgl. Stadtland 2015: online).

Mit Beginn 2016 befindet sich der Prozess vor der Flächenwidmung für die erste Entwicklungsetappe. In der Abschlussveranstaltung wurde zum Ausdruck gebracht, dass eine weitere Beteiligung in folgenden Planungsschritten angedacht wird. Transparenz und Information bilden wesentliche Kriterien im weiteren Prozessverlauf (vgl. ebd.).

6.3.2 ERGEBNISSE DES BETEILIGUNGSPROZESSES

Die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses von 2013 bis 2015 wurden vom Verfahrensbetreuer nach verschiedenen Handlungsfeldern zusammengefasst (siehe Stadtland 2015: online). Am häufigsten diskutiert wurden die Themen: bauliche Dichte des zukünftigen Stadtteils, die Höhe der Bebauung sowie Fragen zur Mobilität. Folglich werden die Ergebnisse des Verfahrens gebündelt nach Themen näher vorgestellt.

Grün- und Freiräume

Bezüglich der Grün- und Freiräume wurde von einigen Teilnehmerinnen ein hoher Anteil an unbebauter Fläche gefordert. Während das Leitbild ein Viertel der Fläche als Grünfläche ausweist, so forderten einige Anrainer einen Anteil von einem Drittel. Die Flächen sollen als multifunktionale und attraktive Kommunikationsräume und Treffpunkte fungieren. Zudem solle ein Angebot an Sport- und Freizeitmöglichkeiten, Gemeinschaftsgärten, Parks, Hundezonen, jugendgerechte und altersgerechte Freiräume geschaffen werden. Naturbelassene Flächen bzw. eine naturnahe Gestaltung weiter Teile des Grünzuges wurden oftmals als wichtig empfunden. Zudem ist der Erhalt der landwirtschaftlichen Betriebe und in dieser Hinsicht die Bodenqualität sowie kurze Transportwege im Donaufeld vielen ein Anliegen. Eine Vernetzung der Grünzüge mit wohnungsbezogenen Freiräumen wird ebenfalls angesprochen. Weiteres Thema ist die Bezugnahme der Planung auf die Gewässer, so wünschen viele auch einen Verbindungsbach zwischen dem Marchfeldkanal und der Alten Donau. Dies wird auch folglich von organisierten Protestgruppen gefordert. Weitere Anregungen von Teilnehmern konnten im Zuge von angebotenen Veranstaltungen auf Plakaten gesammelt werden. Dabei wurden sehr konkrete Forderungen eingebracht, wie beispielsweise ein Rodelhügel, Spielplätze, Wildblumenwiesen für Bienen, ein adäquates Beleuchtungssystem, ein Ziegenstall, etc. (vgl. ebd.).

Bebauung

Häufig diskutierte Themen hinsichtlich der Bebauung waren einerseits die Leistbarkeit des Wohnraumes sowie andererseits eine soziale Durchmischung. Unterschiedliche Wohnungstypen und -größen sollen angeboten werden (wie Genossenschafts-, Eigentums-, Miet- und Gemeindewohnungen). Die Gebäudehöhe wurde ebenfalls intensiv diskutiert und eine Geschoßanzahl von über fünf Stockwerken als problematisch erachtet. Die Dichte und Höhe der Bebauung ist auch bei Protestgruppen außerhalb des Verfahrens zentrales Thema.

Eine kleinteilige und vielfältige Bebauung mit unterschiedlichen Gebäudehöhen, Dachformen, Fassadenfarben wird von einigen Teilnehmern als wünschenswert erachtet. Fassaden- und Dachbegrünungen („grüne Gebäude“) wurden ebenfalls diskutiert. Dabei sollen keine „Wohnsilos“, wie beispielsweise an der Tokiostraße⁸ entstehen und auf eine ökologische sowie energieeffiziente Bauweise sei Wert zu legen. Wohnprojekte wie Generationenwohnen, familienfreundliches Wohnen und autofreie Wohnprojekte werden als Referenzen von einigen Teilnehmerinnen erwähnt. Ein Angebot von Gemeinschaftsräumen sowie Flächen für Baugruppenprojekte werden von mehreren Anrainerinnen angesprochen. Dabei sei eine frühe Einbindung von Baugruppen in den Prozess von Bedeutung. Die Verfahrensbetreuung erwähnt diesbezüglich, dass die Begleitung eines Prozesses von Baugruppen wünschenswert gewesen wäre, jedoch bislang nicht ermöglicht wurde (Interview E). Im Zuge von Baugruppenprojekten, wäre es möglich, interessierte Personen bereits früh in den Entwicklungsprozess einzubinden. Weitere Anmerkungen beziehen sich beispielsweise auf die Förderung von Bio-Geschäften und nachhaltigen Wohnformen, einen Dachpool, eine Begleitung der Besiedelung zur Gemeinschaftsbildung, große Fenster oder Wohnungen für Jungfamilien etc. (vgl. ebd.).

Mobilität

Viele Anrainerinnen verweisen auf das bestehende hohe Verkehrsaufkommen in den angrenzenden Straßenzügen wie der Fultonstraße, Donaufelder Straße und Dückegasse. Dabei wird das Bedenken geäußert, dass der neue Stadtteil diese Verkehrsproblematik verschärft. Das Leitbild eines „autoreduzierten Stadtteils“ wird daher von vielen begrüßt. Ein gutes Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln, hohe Attraktivität für Fußgänger und Radfahrerinnen sowie ein funktional optimiertes Stellplatzmanagement werden häufig angeregt. Auf die Umsetzung der sogenannten „Mobilitypoints“ (Sammelgaragen mit kombinierten Mobilitätsangeboten) sei besonders Wert zu legen. Eine Zufahrtsmöglichkeit zur Wohnung wird von einigen Teilnehmenden dennoch als wichtig empfunden. Überwiegend ältere Betroffene äußern hier Bedenken, da beispielsweise Einkaufen ohne Zufahrt zur Wohnung als problematisch erscheint. Innovative Transportkonzepte und eine gute fußläufig erreichbare Nahversorgung werden als erforderlich erachtet. Strategien zur Ansiedlung kleiner Geschäfte und Lokale könnten Qualitäten im Gebiet steigern. Ein autoreduzierter Stadtteil könne jedoch Räume zur Aneignung schaffen und vor allem die Sicherheit für Kinder

⁸ An der Tokiostraße wird von Anrainerinnen kritisiert, dass durch eine mangelnde höhendifferenzierte Bebauung sehr in sich geschlossene Bauprojekte, mit einer uninteressanten Straßenflucht entstanden sind (Interview E; GrünRaum Donaufeld 2013)

fördern. Weiters werden Rad- und Fußwege als wichtig empfunden. Dabei soll einer Anbindung der Donaufelder Straße zur Alten Donau sowie der Anbindung zu Verkehrsknotenpunkten, wie der Haltestelle Floridsdorf und Kagran, Beachtung geschenkt werden. Ausreichende Stellplätze für Fahrräder im öffentlichen und privaten Raum sowie barrierefreie Zu- und Abfahrsmöglichkeiten werden angemerkt. Eine ausreichende Breite der Radwege wird vorgeschlagen, ebenso wie die Realisierung von Citybike-Stationen. Künftige Bewohnerinnen sollen zudem die Wohnung unter dem Gesichtspunkt eines autoreduzierten Stadtteils auswählen können. Weiters einbracht werden Anmerkungen wie Harmonie zwischen verschiedenen Verkehrsteilnehmern, neue Straßenbahn-Linien und Stationen, Baustellenmanagement, Nord-Süd-Verbindungen etc. (vgl. ebd.).

Soziales und kulturelles Umfeld

In Bezug auf das soziale und kulturelle Umfeld werden „Aktionsflächen für Begegnungen“ vorgeschlagen. Hier sollen unterschiedliche Aktivitäten und Events wie Feste, Workshops, Theater, Zirkus, Märkte etc. für unterschiedliche Generationen angeboten werden. Ideen für den öffentlichen Raum betreffen unter anderem einen Brunnen, Bäume, eine Sandkiste, einen Bocciaplatz, einen Skateplatz, Tischtennistische, Ballspielflächen, gastronomische Einrichtungen, ein Kulturzentrum, (Kreativ-)Werkstätten, ein Nachbarschaftszentrum sowie ein Veranstaltungszentrum für Senioren. Diese könnten wesentlich zur Belebung des Stadtteils beitragen. Weiters angemerkt wurde ein Jugendtreff oder ein Jugendzentrum, mit ausreichend Platz für junge Bewohner. Ein Zusammenleben von Alt und Jung sei explizit zu fördern. Als gemeinschaftsbildendes Element wird auch eine hohe Anzahl von Gemeinschaftsgärten vorgeschlagen. Nutzungen wie ein Open Air Kino, eine Bücherei, eine Musikschule, Proberäume, Ausstellungsräume und Sportmöglichkeiten werden angemerkt. Eine Einbindung bestehender Institutionen wird von einigen angesprochen. Auf Barrierefreiheit sei Wert zu legen. Weiters angemerkt werden beispielsweise ein öffentlich zugänglicher Badebereich, eine markierte Laufstrecke sowie Indoor-Spielplätze (vgl. ebd.).

Alte Donau

Zentrales Augenmerk soll nach einigen Teilnehmenden der Aufwertung des Uferbereiches entlang der Alten Donau zukommen. Hier wird ein steigender Nutzungsdruck erwartet. Eine Fußgänger- und Radfahrbrücke wird begrüßt, ebenso wie die weitgehende Autofreiheit. Zufahrten entlang der Alten Donau sollen gemäß einer Anregung nicht möglich sein (vgl. ebd.).

Beteiligungsprozess Donaufeld

Neben verschiedensten diskutierten Themen zur Planung, waren auch die Möglichkeiten und Formate der Einbindung der Bürgerinnen Gegenstand der Diskussionen im Rahmen des Verfahrens. Auf Forderung der Verkehrsinitiative wurde das Format des Runden Tisches, als ein in regelmäßigen Abständen stattfindendes Diskussionsforum, eingeführt. Der Runde Tisch richtete sich an die sehr engagierten Bürgerinnen (Interview E). Das Format wurde von der Verfahrensbetreuung an den Bezirk herangetragen, wurde vom Bezirk auch sehr gut angenommen und von ihm auch getragen. Vertreter des Bezirks sind hier meist anwesend und dieses Format habe „gut funktioniert, um einen direkten Informationsaustausch zu gewährleisten.“ (Interview E) Die wöchentlichen Sprechstunden bei der Infobox erschienen ebenfalls erst im Laufe des Beteiligungsverfahrens als zusätzlich erforderlich.

Eine höhere direkte Einflussnahme in verschiedenen Planungsschritten sowie eine stärkere Durchsetzungskraft der Beteiligung wurde weiters im Zuge des Verfahrens gefordert (vgl. Stadtland 2015: online). Die Wohnungsanzahl hat sich jedoch trotz heftiger Kritik nicht geändert. Seitens der Verfahrensbetreuung wird betont, dass beispielsweise die Ausgestaltung des Grünraumes als naturnahe Grünfläche von den Anrainerinnen eingebracht wurde und im Freiraumkonzept aufgenommen wird. In Bezug auf die Forderungen der Anrainerinnen betont die Verfahrensbetreuung jedoch: „wir nehmen alles auf und geben es weiter, wir machen uns auch für bestimmte Punkte stark und treiben diese weiter. Vieles ist aber dann auf politischer Ebene zu entscheiden.“ (Interview E) Die Meinungsvielfalt ist oft sehr groß und es sei nicht immer einfach bestimmte Forderungen weiterzuverfolgen (ebd.). Die Verfahrensbetreuung sieht sich eher als Vermittler, der Informationen weiterleitet. Entscheidungen sind jedoch auf politischer Ebene zu treffen.

Einige Forderungen werden zudem von Protestgruppen, die sich teilweise bereits vor dem Beteiligungsverfahren organisierten, aufgenommen. Folglich wird ein Überblick über die Forderungen und Aktivitäten von Protestgruppen im Verfahren gewährt. Dies ermöglicht eine anschließende Reflexion über Aspekte von politischer Gleichheit in und durch die angebotenen kommunikativen Instrumente im Donaufeld.

6.4 EINHERGEHENDE PROTESTKULTUR

Im Laufe der Planungen wurden mehrere Initiativen zum Ausdruck politischer Forderungen außerhalb des Beteiligungsverfahrens ins Leben gerufen. Dazu zählen die Verkehrsinitiative Donauefeld, GrünRaum Donauefeld, zwei Online Petitionen sowie Initiativen zum Gemüseanbau. Folglich wird kurz auf die Forderungen der Initiativen verwiesen. Dadurch wird die Kontextualisierung der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens im Zusammenhang mit bestehenden städtischen Konflikten deutlich.

6.4.1 VERKEHRSINITIATIVE DONAUEFELD

Die Verkehrsinitiative ist eine überparteiliche und unabhängige Bürgerinitiative, welche sich erstmals im Jahr 2007 organisierte. Die Verkehrsinitiative formierte sich daher bereits vor der Entwicklung des Leitbildes. Sie besteht aus einem Kernteam von drei Personen, rund 20 Personen die regelmäßig an Veranstaltungen teilnehmen sowie weiteren rund 500 Interessierten, die Informationen beziehen. Die Initiative liefert Informationen über die Website (www.buergerprotest.at) sowie über eine Facebook Gruppe (vgl. BürgerPROtest 2017: online).

Ein zentraler Diskussionspunkt der Verkehrsinitiative im Donauefeld ist das steigende Verkehrsaufkommen durch die neu errichteten Wohnungen. Viele befürchten negative Begleiterscheinungen wie Staus oder die höhere Frequenz von umliegenden Straßen durch Schleichwege in bestehenden Wohn- und Erholungsgebieten sowie eine Zunahme von Lärm- und Abgasemissionen. Eine Mobilitätsmappe wurde in Kooperation mit dem 21. Bezirk erstellt, die den neuen Bewohnerinnen klarmachen sollte, dass im Donauefeld kein Auto erforderlich ist (Interview E). Diskutierte Themen sind unter anderem eine Verkehrsberuhigung, die Fernhaltung des Durchzugsverkehrs aus Wohngebieten sowie die Verdichtung und der Ausbau des öffentlichen Verkehrs (vgl. BürgerPROtest 2017: online). Das Garagenkonzept, das neben rund 1.800 Stellplätzen an „Mobility Points“ (als Schnittstelle von öffentlichen Verkehr, Leihfahrzeugen und E-Tankstellen) ebenso viele Stellplätze in Tiefgaragen vorsieht, wurde besonders kritisiert. Dadurch verschärfte sich gemäß der Initiative die derzeit bereits brisante Verkehrssituation. Weiters beanstandet wird die geplante Busführung im Zuge der ersten Besiedelungsphase. Zu Beginn der Besiedelung sei ein Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln zu schaffen, damit die künftigen Bewohner bereits bei Besiedelung auf das Auto verzichten (vgl. ebd.). Dabei können die Forderungen auf folgende Punkte zusammengefasst werden:

- Reduktion der Anzahl der geplanten Wohnungen
- Reduktion der Auto-Stellplätze
- Einrichtung der geplanten Buslinie bereits in der ersten Entwicklungsphase
- Realisierung des durchgängigen zentralen Grünzugs von der Donaufelder Straße bis zur Alten Donau
- Erweiterung des westlichen Grünzugs, damit auch dort die Aufenthaltsqualität erhöht wird
- Erhalt von Gemüseproduktion im Donaufeld (vgl. ebd.)

Als Erfolge erwähnt die Initiative, dass die geplante Straßenbahnlinie früher als ursprünglich angedacht realisiert wurde. Zudem wurde die Buslinie 33A entlang der Alten Donau eingerichtet. Die Initiative erreichte damit eine Beschleunigung der Umsetzung des Angebots an öffentlichen Verkehr. Am formell durchgeführten Beteiligungsverfahren kritisiert die Verkehrsinitiative, dass es vielmehr als Informationsbereitstellung diene, als um tatsächliche Teilhabe an den Entscheidungsfindungen (vgl. ebd.). Eine Sprecherin erwähnte das Verfahren als eine „Hinhaltetaktik“, die eher dem Irreleiten diene, als realen Teilhabechancen.

„... das Ganze ist eine Strategie der Planung, um möglichst wenig Störfälle bei den Anrainerinnen zu produzieren.“ (Interview A)

Es seien kaum Vorschläge aus der ersten Phase der Beteiligung in die Pläne eingeflossen. Während man zu Beginn des Verfahrens das Gefühl hatte, tatsächlich mitzubestimmen, so kam es im Laufe des Verfahrens immer wieder zu Enttäuschungen. Die Protesthandlungen erforderten einen hohen Zeitaufwand und jener schien sich nicht zu lohnen. Die Verkehrsinitiative nutzte teilweise die Veranstaltungen des formellen Beteiligungsverfahrens, organisierte jedoch aufgrund einer gewissen Skepsis gegenüber dem Verfahren auch zahlreiche Protesthandlungen parallel (Interview A/Interview B).

Obwohl man grundsätzlich gegen die Bebauung des Donaufeldes war, so war man anfangs durchaus zur Kooperation gewillt: „Retten, was es zu retten gilt.“ (Interview B). Im Laufe des Prozesses wurden laut der Initiative Versprechungen nicht eingehalten und dann versuchte die Initiative stark in die Öffentlichkeit hinauszugehen. Die Initiative liefert jahrelang laufend Informationen an die Anrainer, organisiert Besprechungen und Demonstrationen, Infostände vor Ort, fordert auf, an Veranstaltungen teilzunehmen und leistet Pressearbeit (Interview B). Eine weitere Strategie war, dass ein Vertreter der Initiative in den Bezirksrat gewählt wurde. Die Initiative hat sich auch mit anderen Bürgerinitiativen vernetzt und sich von der

Umweltanwaltschaft beraten lassen. Für den Rückgriff auf weitere juristische Mittel fehlt jedoch das Budget. Ein Rechtsschutz wird jedoch als notwendig erachtet (Interview A/ Interview B).

Viele Debatten mit politischen Vertreterinnen lösten hohen Frust bei den Anrainerinnen aus. Das Aufbäumen gegen gewisse Entscheidungen führte letztlich nicht zu Kompromissen. Dies dämpfte das politische Handeln und führte zur Resignation der Initiative. Während man anfangs zur Kooperation gewillt war, so folgten den politischen Haltungen im Laufe des Verfahrens eine hohe Emotionalität. Dies führte schließlich zur „Lähmung“ des Protestes, dem Gefühl des Ausgeliefertseins. Geplant ist noch ein letzter Widerstand, Pressearbeit in der Donaufeldzeitung sowie ein weiterer Infostand und eine Exkursion durch das Donaufeld um aufzuzeigen, welche Konsequenzen die Planung haben wird. Weitere Gespräche mit politischen Entscheidungsträgerinnen werden zudem versucht zu führen (ebd.).

6.4.2 GRÜNRAUM DONAUFELD

Neben der Verkehrsinitiative ist weiters eine parteiliche Interessensvertretung der Grünen aktiv. Die Initiativen im Donaufeld sind zwar gut vernetzt, organisieren sich jedoch parallel zueinander. Es gab jedoch durchaus Forderungen, die von beiden Initiativen gestellt wurden. Mit den Grünen erwähnt die Verkehrsinitiative eine gute Gesprächsbasis, eine „Kommunikation auf Augenhöhe“ (ebd.). Die Initiative GrünRaum Donaufeld wird von der Bezirkspolitik der Grünen Partei betrieben. Die Grünen haben sich auch dafür eingesetzt, dass Gemeinschaftsgärten in das Leitbild integriert werden (ebd.).

Die Initiative eröffnete 2007 ein Koordinationsbüro, das bis 2011 bestand. Das Team besteht aus zwei Bezirksräten, einen Gemeinderat, Vertretern der Grünen Floridsdorf sowie der Donaustadt und zahlreichen Interessierten. Nachhaltige Stadtentwicklung sowie sanfte Mobilität sind zentrale Themen. Die Initiative organisiert zahlreiche Veranstaltungen, liefert seit 2009 Informationen über einen Blog, verfasst einen E-Mail-Newsletter und ist Herausgeber der Zeitschrift „GrünRaum Donaufeld“ (GrünRaum Donaufeld 2017: online).

Zentrales Anliegen sind der Erhalt von Grün- und Erholungsräumen für unterschiedliche Generationen. Planungen für einen Donaufeldbach als Verbindung zwischen Marchfeldkanal und der Alten Donau werden bereits seit 1990 verfolgt und dies wird als zentrales Anliegen der Initiative betrachtet. Diese Forderung wurde von der Verkehrsinitiative unterstützt (Interview A/Interview B).

Aktivitäten sind mitunter Unterschriftensammlungen, Rad-Exkursionen, ein „symbolischer Spatenstich“ sowie Anträge in der Floridsdorfer Bezirksvertretung für eine Ausgestaltung des Grünzugs Donauefeld gemäß dem Rot-Grünen Regierungsabkommen von 2010. Weiters liefert die Initiative Gestaltungsvorschläge für den zentralen Grünzug (vgl. GrünRaum Donauefeld 2017: online).

6.4.3 GEMÜSEPARADIES DONAUEFELD

Ein weiteres Aktionsfeld im Donauefeld ist der regionale Gemüseanbau. Viele sehen durch die Bebauung des Donauefeldes die Gefahr in der Zerstörung der fruchtbaren Böden. Gesundes, regionales Gemüse wird als wichtig empfunden. Daher wird gefordert:

- Erhaltung des Donauefeldes als Gemüsekammer Wiens
- Sicherstellung von Flächen für regionalen und biologischen Gemüseanbau in Floridsdorf
- Belieferung von öffentlichen Wiener Institutionen mit lokalem biologischen Gemüse
- Erhalt des Ackerlandes für weitere Generationen (vgl. Gemüseparadies Donauefeld 2017: online)

Weiters wurde von einer interessierten Bürgerin (Elisabeth Marterbauer-Herdin) 2013 eine Online Petition ins Leben gerufen, welche jedoch derzeit nicht mehr aktiv ist. Diese verzeichnet 2.562 Unterzeichnerinnen. Das Donauefeld wird als eines der letzten Gemüsefelder im urbanen Raum betrachtet. Die Gefährdung und mögliche Zerstörung der Natur durch eine Bebauung wird kritisiert. Die Petition fordert, dass die Anliegen im Zuge der Stadterweiterung integriert werden. Speziell werden folgende Forderungen gestellt:

- „Mindestens 1/3 zusammenhängende, öffentlich zugängliche Grünfläche. Der Wohnbau darf nicht beginnen, bevor die Errichtung des Grünzugs in Angriff genommen wird.
- Das Gebiet Donauefeld verträgt nicht mehr als 5000 Wohnungen. Wir fordern 3 bis 6 Stockwerke statt der geplanten 4 bis 8 Stockwerke.
- Bestehende Häuser müssen in der Gesamtplanung respektvoll berücksichtigt werden. Keine Errichtung von neuen Wohnbauten an der Grundstücksgrenze von Einfamilienhäusern. Diese Bedingung in die Bauträgerschreibung fix integrieren.
- In der Planung sollen Garagen und Carsharing an den Rändern belassen werden (Donauefelder Straße, Dücke-gasse), der Kern des neuen Stadtteils soll frei von

Autoverkehr und den Menschen vorbehalten sein (keine weitere Zufahrt über die obere Alte Donau, Drygalskiweg oder Floridusgasse).

- Steuergeldverschwendung bei neuerlicher Verlegung der Straßenbahntrasse der Linie 25 (die gerade eben in die Tokiostraße verlegt wurde), ein Bus würde ausreichen. Vermeidung parallel laufender Öffis.
- Echte und rechtzeitige Information, Diskussion und Einbindung der Anrainer in die Entscheidungsfindung anstelle von Pro Forma „Bürgerbeteiligung“. (Marterbauer-Herdin 2013: online)

6.4.4 PETITION: BODENSCHUTZ FÜR WIEN (STADTFRUCHT WIEN)

Eine weitere Petition wurde zum Thema Bodenschutz von StadtFrucht Wien (Initiative für urbane Selbstversorgung) initiiert. Hintergrund war das plötzliche Ende der Selbsterntefelder in Rothneusiedl und die Gerüchte der künftigen Bebauung des Donaufeldes. Rund 3.000 Gärtnerinnen nutzen diese Feldern zur eigenen biologischen Nahversorgung. Die Gefahr der Zerstörung von fruchtbaren Böden wird auch im Donaufeld als kritisch empfunden. Die Petition endete im Jahr 2016 mit rund 3.300 Unterschriften. Die Forderungen wurden folgendermaßen formuliert:

- „Wir fordern die Stadt Wien auf, den Agrar- und Grünflächen von Rothneusiedl und dem Donaufeld die Schutzkategorie „Wald- und Wiesengürtel“ zu verleihen.
- Wir fordern die Stadt Wien auf, dem europäischen Bodenbündnis als Mitglied beizutreten.
- Wir fordern die Stadt Wien auf, landwirtschaftliche Flächen im Besitz der Stadt bevorzugt (und zur in der Landwirtschaft üblichen Pacht) an solidarische oder zur Selbstversorgung oder nach dem CSA Modell Bio-Landwirtschaft-/Gartenwirtschaft betreibende Personen/Gruppen zu vergeben.“ (openPetition gGmbH 2017: online)

Die verschiedenen Initiativen spiegeln die hohe Brisanz des Planungsprojektes in der Bevölkerung. Auffällig ist dabei, dass die meisten Forderungen der Protestbewegungen und Initiativen ebenfalls im Beteiligungsverfahren als Anregungen von der Verfahrensbetreuung wahrgenommen und an die Lenkungsgruppe vermittelt wurden. Zusammenfassend prangern die Protestbewegungen im Donaufeld insbesondere die Bebauungsdichte bzw. Gebäudehöhen sowie das zusätzliche Verkehrsaufkommen und damit einhergehende negative Begleiterscheinungen an. Kritisiert wird weiters das Mobilitätskonzept, vor allem die Garagenlösung und das Angebot an öffentlichen Verkehr. Ein weiteres zentrales

Diskussionsthema ist der Erhalt von Grünraum und der traditionellen regionalen Landwirtschaft. Die Verkehrsinitiative sowie eine Online Petition üben ebenfalls Kritik an der Wirksamkeit der Beteiligung in Bezug auf politische Entscheidungen.

7 REFLEXION ÜBER POLITISCHE GLEICHHEIT IN DER PLANUNGSPRAXIS

Schließlich kann man danach fragen, inwiefern die angewandten kommunikativen Methoden im Zuge der Beteiligung im Donaufeld zur Emanzipation unterschiedlicher Positionen in der Planung beitragen und welche Rolle politische Gleichheit im kommunikativen Planungsprozess spielt. Darunter wird in Anlehnung an Dahl (2009) die Intention verstanden, die vielfältigen Interessen in der Bevölkerung gleichwertig zu berücksichtigen. Inwiefern trägt die Beteiligung daher zu einer Teilhabe der Bürgerinnen an Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen sowie zum Hervorbringen von wohlfahrtsstaatlichen „Leistungen“ in der Planung bei (vgl. Seite 2007: 64). Dazu sollen die zuvor diskutierten theoretischen Grundannahmen am kommunikativen Modell und ihre Kritiken anhand des Fallbeispiels reflektiert werden.

7.1 EPISTEMOLOGISCHER WANDEL UND TRANSPARENZ

Am Fallbeispiel im Donaufeld wurde deutlich, dass der kommunikative Planungsstil dazu führen könne, dass die verschiedenen Stakeholder im Planungsverfahren die Bedeutung von transparenten Planungsprozessen verstärkt anerkennen. Dennoch bleiben im Donaufeld zahlreiche Planungs- und Entscheidungsprozesse abgeschottet und für die Öffentlichkeit nicht durchsichtig. So erwähnen beispielsweise die Sprecherinnen der Protestbewegung, dass sie zwar über die künftige Bebauung Bescheid wussten, jedoch ihrer Ansicht nach zu spät in den Prozess einbezogen wurden. Das Leitbild im Donaufeld wurde ohne eine Beteiligung erstellt, müsse jedoch von den Bewohnerinnen folglich gestützt und getragen werden. Zudem fehlte Transparenz bei formellen Entscheidungen: der Gründruck der Flächenwidmung wurde nicht veröffentlicht, erst im Zuge des Rotdruckes ist die Möglichkeit der Einsichtnahme gegeben.

Die kommunikative Planung bietet aber dennoch einen Versuch, im Vergleich zur Langezeit vorherrschenden Top-Down Planung, Planungsprozesse demokratischer und transparenter zu gestalten. Die Planer bestärken, dass das Leitbild auch von der Bevölkerung vertreten werden muss und das lokale Engagement der Anrainerinnen enorm wichtig ist (Interview E). Kommunikative Planung leitet daher einen grundlegenden epistemologischen Perspektivenwechsel in der Planung ein. Die Objektivität von Expertenwissen in der Planung wird hinterfragt. Alltagserfahrungen und Wissen über den Ort verdienen neben anderen

Wissensformen in der Planung höhere Berücksichtigung. Planungen sind, wie Vertreter der Stadtverwaltung erwähnen, immer in einem gewissen Maße beweglich und reaktiv (Interview C). Das formelle Rechtsverfahren der Festlegung der Flächenwidmungs- und Bebauungsbestimmungen ist nur ein kleiner Teil der Entwicklung einer Stadt. Entscheidend wird daher, „welches Engagement existiert“ (ebd.), da Abwandlungen der Projekte laufend möglich seien.

Auf politischer Ebene wird ein breiter Diskurs über die Prozessverbesserungen von Planungen geführt (siehe bspw. Stadt Wien 2017b: online). Beteiligungsverfahren können als Versuch betrachtet werden, jene theoretischen Diskurse in der Praxis zu implementieren, wenngleich der Anspruch und die Wirklichkeit oftmals weit auseinanderklaffen (Selle 2007: 64). Wie im analysierten Verfahren verdeutlicht, dient Beteiligung im Donaufeld überwiegend einer breiten Information der Öffentlichkeit. Durch eine transparente Prozessgestaltung wird eine höhere Qualität der Planung erhofft. Inwiefern sich inhaltliche Beiträge von Betroffenen durchsetzen können und inwiefern die Beteiligung auch dazu beiträgt, dass Interessen nicht nur erhoben, sondern auch verstärkt berücksichtigt werden, bleibt unklar. Die Protestgruppen üben jedoch auch starke Kritik an der Kommunikationskultur, denn eine Gesprächsbereitschaft auf Augenhöhe mit leitenden Expertinnen fehle oftmals (Interview A).

7.2 FEHLENDE KLARHEIT ÜBER DURCHSETZUNGSKRAFT UND HANDLUNGSOPTIONEN

Die Wichtigkeit der Beiträge, die die Bevölkerung im Donaufeld im Verfahren leisten kann, wird sowohl im Leitbild, als auch im Verständnis der Planerinnen sowie von stadtpolitischer Seite betont. Beteiligung sei ein zentrales Qualitätskriterium des gesamten Planungsprozesses. Ein „umsetzungsorientierter Beteiligungsansatz“ (Interview E) wurde im Zuge des Leitbildes angestrebt. Die Protestbewegungen üben genau daran Kritik, denn die, in der ersten Impulsveranstaltung angekündigte Mitsprachemöglichkeit sei nicht gewährt worden. So beschreibt eine Sprecherin einer Protestbewegung die anfängliche Euphorie:

„da haben wir wirklich das Gefühl gehabt, aha, da kann ich mitarbeiten, da kann ich meine Meinung hinein, da kann ich auch mit Andersdenkenden kommunizieren und diskutieren und vielleicht auch einen Konsens finden. Was eigentlich auch das Wichtige an einer Bürgerbeteiligung wäre, aber zu dem ist es nie gekommen. Also das war eine Ankündigung, die irgendwo in den Sand verlaufen ist.“ (Interview A)

Zentrale Fragen in Bezug auf die Handlungsoptionen der Anrainerinnen bleiben unbeantwortet: Wie fließen die Ergebnisse im weiteren Prozessverlauf ein? Welche Durchsetzungskraft haben einzelne Beiträge? Auch wenn Beteiligungsverfahren ergänzend in Planungsprozessen angeboten werden, bleibt die zentrale Handlungsmacht für die künftige Entwicklung bei der Lenkungsgruppe. Sie bestimmt gemeinsam mit Planern das gesamte Verfahren und prägt den Kontext des Beteiligungsverfahrens (u.a. Zeitrahmen, Budget, Handlungsspielraum). Das Beteiligungsverfahren holt zwar Ideen und Anregungen aus der Bevölkerung ein, verleiht den Betroffenen aber nicht immer die Fähigkeit ihre Interessen auch durchzusetzen. So wurden im Donaufeld kaum zentrale Parameter der Flächenwidmung abgeändert. Wie auch seitens der Stadtverwaltung angeführt wird, ist die Frage wichtig: „Wo bin ich auch bereit Entscheidungen abzugeben?“ (Interview D) Eine Sprecherin einer Protestbewegung erwähnt, es gäbe durch Protesthandlungen nur Verzögerungsmöglichkeiten, man findet aber kaum Gehör bei den entscheidenden Stellen:

*„Meine gesamte politische Erfahrung, die ich in den letzten 20 Jahren gemacht habe: im Endeffekt wird es so durchgezogen, wie es die an den Schalthebeln machen.“
(Interview B)*

Durch die Trennung von rechtlicher Widmung und gestalterischer Wettbewerbe wird es entscheidend, die Anregungen der Bevölkerung über längere Zeiträume hinweg einzubinden. Die Widmung besiegelt die bauliche Dichte, die Durchwegungen, die Nutzungen, die Gebäudehöhe, die bebaubare Fläche sowie die Grünflächen. Viele Anregungen im Rahmen der Beteiligung, die konkrete Nutzungsvorschläge beispielsweise für Freiräume betreffen, können jedoch erst im Zuge der Bauträgerwettbewerbe konkret thematisiert werden. Auch im Donaufeld obliegt eine Beteiligung im Zuge der Detailplanung den künftigen Bauträgern, wenngleich im Rahmen der folgenden Wettbewerbsausschreibungen auch die Möglichkeit besteht, die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens explizit als Vorgaben zu definieren. Die Berücksichtigung der Ergebnisse haben jedoch meist nur Empfehlungscharakter. Inwiefern die Ausschreibungen der Bauträgerwettbewerbe die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens als verbindlich definiert, ist noch ungewiss. Erste Gespräche der Verfahrensbetreuung mit dem wohnfonds_wien über die Weiterführung der Beteiligungsergebnisse werden derzeit geführt (Interview E).

Ein Hauptzweck der Beteiligung im Donaufeld ist die Information der Bevölkerung. Die Meinungen können zwar bei zahlreichen Veranstaltungen und Initiativen deponiert werden, von einer Mitsprache bei der Planung kann jedoch in nur sehr geringem Ausmaß gesprochen werden. Auch die Stadtverwaltung betont, dass eine Beteiligung, bei der hinterher auch der

Bürger entscheidet schwierig ist (Interview C). Dies bedeute nämlich einen „nicht zu unterschätzender Aufwand, der Information, der Aktivierung, dass auch jeder Betroffene auch wirklich die Möglichkeit hat sich vernünftig einzubringen.“ (ebd.) Die Stadtverwaltung betont, dass in den suburbanen Lagen der Stadt hohe Partikularinteressen durchschlagen können, die sich grundsätzlich gegen eine Bebauung der bislang vorhandenen Freiflächen richten. Wenn jene Interessen im Konflikt mit dem politischen Interesse der Stadt, nach der Schaffung von leistbaren Wohnraum mit urbanen Qualitäten stehen, dann wird es als weniger sinnvoll erachtet, Entscheidungen an jene Bevölkerungsgruppen abzutreten. Hier müsse gemäß der Stadtverwaltung die Politik offenlegen, dass nicht die grundsätzlichen Zielsetzungen verhandelt werden, sondern lediglich wie die Entwicklung umgesetzt wird (ebd.). Diese große Angst vor Partikularinteressen seitens der Staatspolitik und Stadtverwaltung steht im Widerspruch zu der Forderung nach Demokratie und Teilhabe der Bürger an der Entwicklung ihrer Städte.

7.3 IDENTIFIKATION MIT DEM ORT

Die Identifikation der Bevölkerung mit dem Donaufeld wird als ein weiterer Hauptzweck der Beteiligung empfunden (siehe Stadt Wien o.J.). Dazu wird eine bestimmte kulturelle Symbolik erzeugt. Bestimmte Leitbilder oder Visionen werden vermittelt, die den neuen Stadtteil ins beste Licht rücken. „Das Leitbild hat uns eigentlich sehr gefallen,“ (Interview A) so eine Sprecherin einer Protestbewegung. Das Streben nach Identifikation mit dem Ort wird jedoch seitens der Protestgruppen als durchaus problematisch gesehen, wenn gleichzeitig unklar bleibt, welche Handlungsoptionen geschaffen werden:

„Das Schlimmste für mich war eine gutgemeinte Wanderung mit einer Landschaftsplanerin durchs Donaufeld und die hat gezeigt, welche Pflanzen es da gibt und wo der Biobauer ist, und bitte wozu, das kommt doch alles weg, sie sagen das sind so tolle Pflanzen. Die sind ja dann weg!“ (Interview A)

Eine derartige Beteiligung könne daher nicht als Demokratisierung verstanden werden, sondern dient vielmehr dem Vermitteln von Bildern und dem Branding eines Projektes. Ein sensibler Umgang mit traditionellen Nutzungen und der bestehenden Vegetation wird hier gefordert. Dabei ist es von Bedeutung, klar aufzuzeigen, inwiefern jene Nutzungen in die städtebauliche Entwicklung integriert werden können und welche Bepflanzungen erhalten bleiben.

7.4 UNKLARES ZUSAMMENWIRKEN MIT REPRÄSENTATIVER DEMOKRATIE

Unklar bleibt oft, inwiefern kommunikative Verfahren mit repräsentativen Gremien der Demokratie zusammenspielen. So wirken beispielsweise politische Entscheidungen in der Stadt oder dem Bezirk wesentlich auf die konkreten Rahmenbedingungen der Planungen: nicht nur über ihre Vertretung in der Lenkungsgruppe der städtebaulichen Entwicklung, sondern auch über Gemeinderatsentscheidungen oder gesamtstädtische Planungsstrategien. Die, durch Wahlen demokratisch legitimierten, politischen Gremien begleiten und leiten das gesamte Planungsprojekt. Beteiligungsprozesse sind daher stark von einem politischen Commitment abhängig. So erwähnt eine Sprecherin der Protestgruppe den Einfluss der Stadtpolitik folgendermaßen:

„Und wir hören auch immer wieder, seit die Grünen in der Regierung sind, weht ein frischerer Wind und so, aber wie abgestanden muss die Luft gewesen sein, wenn das schon frischer Wind ist.“ (Interview B)

Die Sprecher einer Protestgruppe erwähnen weiters, dass die Koalition der Stadtpolitik dazu beiträgt, dass überhaupt über Beteiligung gesprochen wird: „vor Rot-Grün hätte es das vermutlich gar nicht gegeben.“ (Interview B) Dem Bezirksvorstand wird enorme Durchsetzungskraft zugeschrieben, da jener das im Leitbild definierte Mobilitätskonzept ohne Tiefgaragen gekippt habe (ebd.).

Die Protestgruppen erwähnen, dass es eine starke formale Trennung zwischen politischen und planerischen Entscheidungsträgern, die im Auftrag der Stadt agieren und den Perspektiven der Betroffenen bedürfe. Durch die Beauftragung der Stadt von bestimmten Planerinnen und der Definition der Rahmenbedingungen des Beteiligungsverfahrens könne nicht von einer Demokratisierung der Planung gesprochen werden, da dadurch Machtdifferenziale oftmals nicht ausgeklammert werden können. Es bräuchte, gemäß einer Vertreterin einer Protestgruppe, die stärkere Vertretung der Gruppe, sodass ein Dialog auf Augenhöhe entstehen könne (ebd.). Die Stadtverwaltung erwähnt hingegen, dass Beteiligungsverfahren stark von oppositionellen Gruppen genutzt werden und oft Partikularinteressen dominieren, weshalb man sich dann „doch wohler fühlt, wenn die Endentscheidungen nicht auf dieser Ebene [der Beteiligung] liegen, sondern auf der Ebene

der gewählten Politik.“ (Interview C) Dies verdeutlicht, dass die Stadt nicht immer gewillt ist, Entscheidungen von politischen Repräsentanten hin zur Bevölkerung auch abzugeben.

Kritisch angemerkt wird zudem eine Übertragung der Verantwortung für Entwicklungen auf die Anrainerinnen und Akteure vor Ort. Die Stadtverwaltung betont, dass hier eine verantwortungsbewusste politische Haltung erforderlich sei (Interview C). Eine Vertreterin einer Protestgruppe verweist in diesem Zusammenhang auch auf die Bedeutung einer gesamtstädtischen Vision in der Stadtplanung:

„Von den demokratischen Spielregeln ist uns auch klar, die Stadt besteht aus verschiedensten Akteuren mit den verschiedensten Bedürfnissen, keine Frage. Aber ich muss als Stadt Visionen haben wo ich die Leute hinführe.“ (Interview B)

Die Stadt müsse demnach Leute hin zu einer zukunftssträchtigen Stadtplanung leiten (Interview B) und Verantwortung für daran gekoppelte Strategien übernehmen (Interview C).

7.5 NEUE FORMEN VON NEUEN STRUKTURELLEN UNGLEICHHEITEN

Beteiligungsverfahren gehen mit einem erhöhten Aufwand für Teilnehmerinnen einher. Wie die Protesthandlungen im Donaufeld zeigen, so sind politisch interessierte Bewohnerinnen oder Betroffene mit höherem Zeitbudget eher politisch aktiv als andere Bevölkerungsgruppen:

„Die Initiative ist ja so, dass von den Beteiligten, also ich habe keine Kinder, dass die Beteiligung davon abhängt wieviel Zeit man in seinem persönlichen Leben hat, sich für etwas zu engagieren. E. ist in Pension, also ich sage einmal wir können diesen Input liefern, weil wir einfach nicht so viele Verpflichtungen zum Leben haben, die uns das erschweren würden.“ (Interview B)

Unterschiedliche Ressourcen wie Bildung, kognitive Fähigkeiten, politische Mittel, Zeitbudget, Gefühl der Zugehörigkeit und Organisationsgrad etc. können in diesen Verfahren oft stärker durchschlagen als bei liberal-demokratischen Formen der Mitbestimmung. Diese Kritik wurde im Verfahren auch vom Bezirksvorstand aufgenommen, denn seiner Meinungen nach, kann es „nicht sein, dass die Bobos, die irgendwie Zeit haben und keine Kinder, die Espressotrinkenden Bobos, da dieses Verfahren bestimmen und da müssen alle die

Möglichkeit haben, da mitbestimmen zu können.“ (Interview B) Darauf erwidert eine Sprecherin der Protestgruppe, dass das eigene Engagement ja nicht bedeutet, dass keine weiteren Positionen anerkannt werden, sondern dass grundsätzlich Handlungsoptionen fehlen:

„Ich hätte nichts dagegen gehabt, wenn auch andere Leute ihre Meinung äußern, die nicht unsere Meinung sind. Ja, dann hätte man Zeit gebraucht mit ihnen zu diskutieren, dass jeder seinen Standpunkt erläutert, also das hätte ich mir erwartet, dass das so läuft.“ (Interview A)

Die Stadtverwaltung ist sich dieser Problematik ebenfalls bewusst: „die Formate, die jetzt eher Mittelschulprofessoren mit viel Tagesfreizeit ansprechen, das sollte man echt kritisch sehen.“ (Interview C) Der Anspruch sollte gemäß einem Vertreter der Stadtverwaltung sein, die Hauptbetroffenen von Planungen in einem vergleichbaren Ausmaß in die Prozesse zu involvieren. Und das sei ein Qualitätsprüfstand, ob dies gelingt oder nicht (ebd.).

„Und wie dann das gelingt, wie weit man mit neuen Medien arbeiten muss, ist so dieser zweite Vogel für mich, aber ich glaube für mich ist einfach der Anspruch [in Bezug auf eine gleichwertige Einbindung] ganz relevant, weil sonst kann man sich einfach selbst anlügen.“ (Interview C)

Dabei können jedoch auch vorangehende Erfahrungen des Ausschlusses die Politikverdrossenheit erhöhen. Wie eine Vertreterin einer Protestgruppe auch anführt, so gibt es viele Vorbehalte gegen die politischen Entscheidungen:

„Diesen Frust, den ich jetzt da habe, den haben andere schon im Anfangsstadium, und da kommt es nicht mal zum Engagement.“ (Interview B)

Eine weitere Dimension, die Ungleichheiten in kommunikativen Verfahren hervorbringen könne, ist die Sprachkompetenz. Obwohl kulturelle Vielfalt und soziale Durchmischung zentrale Themen der Stadtentwicklung sind, so wurden im gegenständlichen Beteiligungsverfahren keine Angebote für die Beteiligung von nicht deutschsprachigen Betroffenen geschaffen (Interview E). Kulturelle Exklusion könne jedoch nicht nur in Form von Sprache oder Herkunft auf das Engagement in Beteiligungsverfahren wirken, sondern auch aufgrund des Gefühls von Ausschluss über symbolische Aspekte, wie über kollektive

Glaubenssysteme, Werthaltungen und den Kohäsionsgrad der lokalen Akteure (siehe Elias/Scotson 1993).

7.6 VITALISIERUNG VON PROTEST UND URBANEN AKTIVISMUS

Kommunikative Planungsverfahren können aber auch aufmerksam machen auf neue Entwicklungen, einen öffentlichen Diskurs fördern bzw. Widerstand erwecken. Beteiligungsverfahren schaffen neue Räume, in denen politische Forderungen zum Ausdruck gebracht werden können. Sie können dadurch soziale Bewegungen unterstützen und zu neuen Formen von urbanen Aktivismus führen. Politische Proteste innerhalb dieser Verfahren erfordern jedoch einen gewissen Organisationsgrad und eine bestimmte Koordination. Nicht alle Gruppen der Gesellschaft erbringen diese organisatorischen Voraussetzungen, die eine Teilnahme bedingt. Obwohl die Schaffung von Akzeptanz häufig ein zentrales Ziel der Beteiligung ist, so können, wie im Donaufeld verdeutlicht, Beteiligungsverfahren auch zu einer stärkeren Polarisierung von Diskursen und zur Beflügelung von politischen Protesten beitragen. Die Protestbewegungen im Donaufeld kurbelten einen bereiten Diskurs über die Qualitäten der Planung an:

„Die Strategie war, dass wir nicht per se gegen die Verbauung sind, sondern dass wir uns dafür einsetzen, dass das was dorthin gebaut wird, sag ich einmal ein zukunftssträchtiger Stadtteil wird, und neuesten technologischen und raumplanerischen Tendenzen entspricht.“ (Interview B)

Jene kritische Haltung der Protestgruppen wird auch seitens der Verfahrensbetreuung als durchaus konstruktiv wahrgenommen, da sie zur Qualitätssicherung beitragen kann (Interview E). So erwähnt die Verfahrensbetreuung, dass die Protestgruppen genau prüfen, welche Aussagen getroffen werden und einen besseren Überblick über die Akteurs- und Meinungsvielfalt haben.

7.7 PROBLEMATISCHES KONSENSPRINZIP

Verhandlungen sollen gemäß dem Habermaschen Ideal frei von Machtdifferenzialen sein. In Anlehnung an jene Ideale der kommunikativen Planungstheorie verweist auch eine

Sprecherin einer Protestgruppe im Donaufeld auf folgende erforderliche Prinzipien, die in der heutigen Praxis oftmals nicht angestrebt werden:

„Wenn dann müsste man pro Gruppe gleichwertig die Interessen aussuchen, dass in jeder Gruppe ein Bauträger, einer der konservativ und einer der fortschrittlich denkt etc. und dann diskutiert wird und ein Konsens gefunden wird und eine Planung. Dann könnte man sagen, dass ist alles gleichwertig.“ (Interview A)

Im Verfahren wird deutlich, dass die Ergebnisse zwar in ihrer Vielfalt erfasst werden, jedoch erfolgt eine Bündelung der Anregungen im weiteren Planungsprozess nach dem Mehrheitsprinzip. Es besteht daher die Gefahr, dass unterschiedliche Perspektiven und Interessen durch die Bündelung der Argumente nach Themenkategorien im weiteren Prozessverlauf verbleichen. Ziel des Beteiligungsverfahrens sollte es in Anlehnung an Fraser (1990) jedoch sein, die Meinungen und Interessen der schwächeren Charaktere in der öffentlichen Sphäre zu entblößen und ihre Lebenswelten in der Planung zu berücksichtigen.

Die kommunikativen Instrumente im Donaufeld schaffen es zudem nicht, die Bedürfnisse von künftigen Bewohnerinnen einzubeziehen. Teilnehmende am Verfahren, die sich am Prozess interessieren, können sich auch nicht im Zuge der formalen Wohnungsvergabe vorreihen lassen und daher mit höherer Gewissheit eine Wohnung im Donaufeld beziehen (Interview E).

7.8 DIGITALE PARTIZIPATION

Digital geführte Beteiligung kann gemäß einiger theoretischer Debatten ebenfalls nicht alle Betroffenen im gleichen Maße erreichen und könne gewisse politische Ungleichheiten sogar verschärfen. Wie im Verfahren angesprochen, wurde die Website oder der Blog überwiegend zur Information und Öffentlichkeitsarbeit genutzt. Dadurch sollte das Spektrum von politisch Interessierten erhöht werden. Ein breiter und offener Diskurs wurde jedoch über Online-Formate im Donaufeld nicht ermöglicht, vielmehr konnten zu einzelnen Veranstaltungen bestimmte Themen kommentiert werden. Zu einer Förderung von direkten Kontaktmöglichkeiten mit den entscheidenden Stellen ist es im Verfahren jedoch nicht gekommen. Ebenfalls waren die Diskussionsthemen vorgegeben und das Einbringen neuer Themen war nicht primäres Ziel des Blogs (Interview E).

Die verschiedenen Protestgruppen nutzen jedoch stark eigene Websites und Online-Petitionen zur Kommunikation und Aktivierung von Anrainerinnen. Gleichzeitig können online geführte Diskurse reales Engagement nicht ersetzen. Eine tatsächliche Rückkopplung und Einbindung der Themen in die Diskussions- und Entscheidungsprozesse über Aktivitäten im Internet fehlt.

8 CONCLUSIO

Politische Gleichheit ist eine Grundvoraussetzung der Demokratie. Stadtplanung ist nicht nur als Institution des demokratischen Rechtsstaates politisch, sie entfacht auch politische Kontroversen (vgl. Eckert 2014: 56). Planung formt Lebensbedingungen und damit ist sie eine Angelegenheit des Gemeinwesens, weshalb eine Auseinandersetzung mit dem Thema der politischen Gleichheit von zentraler Bedeutung ist. Nach Eckardt (2014) gibt es „keine Stadt-Definition, die nicht im Rahmen eines politischen Diskurses erzeugt, verwendet oder neuinterpretiert wird und somit potentiell dazu dient, bestimmte Politiken zu rechtfertigen.“ (Eckert 2014: 5) Abschließend bleiben zwei Aspekte in Bezug auf politische Gleichheit zu reflektieren: Einerseits die große Kluft zwischen dem Ideal der kommunikativen Planung und der tatsächlichen Planungspraxis, andererseits die strukturellen Ungleichheiten, die bei kommunikativer Planung womöglich stärker durchschlagen und daher politischer Gleichheit entgegenwirken können. Abschließend wird auf zentrale Fragen verwiesen, deren Antworten in der Praxis von Beteiligungsverfahren einen Beitrag zur politischen Gleichheit leisten können.

8.1 DIE KLUFT ZWISCHEN DER KOMMUNIKATIVEN PLANUNGSTHEORIE UND DER PRAXIS DER BETEILIGUNG

Aus den geführten Gesprächen geht hervor, dass der Partizipationsbegriff in der Praxis unterschiedlich verwendet und aufgefasst wird. Eine Vertreterin der Stadtverwaltung erwähnt diesbezüglich, dass der Begriff selbst innerhalb der Stadt noch ein Verhandlungsgegenstand sei (Interview D). Eine aktive Mitsprachemöglichkeit der Betroffenen sei nicht immer Zweck der Beteiligung. Wie auch Selle betont:

„Vom Zustand des vertrauensvollen kommunikativen Umgangs miteinander sind viele Städte und ihre Bürger aber noch weit entfernt.“ (Selle 2007: 64)

Im Entwurf zum derzeit ausgearbeiteten „Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung“ der Stadt Wien wird deutlich, dass Beteiligung keineswegs politische Entscheidungen, wie z.B. in der Bauordnung der Stadt Wien festgelegte Beschlussfassung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne durch den Gemeinderat ersetzt oder hinterfragen soll. Beteiligung zielt vielmehr auf eine verbesserte Kommunikation zwischen der Bevölkerung, dem Magistrat, der

Politik und den Projektwerbenden sowie auf die Nachvollziehbarkeit von städtebaulichen Vorhaben ab (vgl. Stadt Wien 2017b: online). Der Hauptzweck der Beteiligung liegt demnach in der Information der Bevölkerung. Die Planung bleibt dadurch häufig von instrumenteller Rationalität bestimmt. Die Fallanalyse verdeutlicht, dass in der Praxis der Partizipation Fragen der politischen Gleichheit oftmals nicht explizit in den Mittelpunkt gerückt werden. Auch durch das unklare Zusammenspiel der Beteiligungsverfahren mit repräsentativen Elementen der Demokratie können bestehende Machtgefälle in der Planung häufig nicht überwunden werden. Die Wirksamkeit und Durchsetzungskraft der Beteiligungsergebnisse im weiteren Planungsschritten wird von vielen Akteuren kritisch eingeschätzt.

Selle führt an, dass ein Beteiligungsverfahren ohne Wirkung auf Entscheidungen lediglich eine Pro-forma-Teilhabe bedeutet (vgl. Selle 2007: 65). Dies würde vielmehr den politisch-ökonomischen Status Quo bzw. Top Down Planungsansätze legitimieren. Wie Protestgruppen im Donaufeld ansprechen, so führte diese Unklarheit dazu, dass sich die Betroffenen zunehmend betrogen fühlen. Die anfangs versprochene Mitsprachemöglichkeit sowie die vermittelten Leitbilder und Visionen, entsprächen nicht den realen Teilhabechancen. Dadurch werden derzeitige Debatten zum Verfahren von einer hohen Emotionalität und von hohem Frust begleitet.

Weitere Forschungsarbeit wäre jedoch notwendig, die sich näher mit dem Aufdecken von Machtasymmetrien in Planungsprozessen auseinandersetzt. Planung kann als eine fortwährende Angelegenheit der Ausübung von formaler und informaler Macht verstanden werden (vgl. Bedford/Clark/Harrison 2002: 313). Entscheidend ist dabei, inwiefern Planerinnen und ihre Auftraggeber gewillt sind, jene Machtdifferenziale anzuerkennen und darauf zu reagieren. Ebenfalls sollte eine Kontextualisierung von Beteiligungsverfahren in den Dynamiken städtischer Prozesse und Konflikte erfolgen (Lebuhn 2017). Dazu können Erfahrungswerte aus der Gemeinwesenarbeit oder Methoden aus der lebensweltlich orientierten Sozialforschung genutzt werden und verstärkt in Verbindung mit institutionellen Planungsprozedere verschränkt werden.

8.2 SOZIALE UNGLEICHHEITEN UND DIE KOMMUNIKATIVE PLANUNGSTHEORIE

Die disziplinenübergreifende Auseinandersetzung mit kritischen Aspekten von Deliberation und kommunikativer Planung verdeutlicht, dass eine Annäherung an das Ideal politischer Gleichheit durch kommunikative Planung weitgehend angezweifelt wird. Kommunikative

Planung und deren Instrumente führen nicht zwangsläufig zum Empowerment, insbesondere nicht von sozial benachteiligten Gruppen. Die ungleiche Verteilung von sozialen, ökonomischen und politischen Ressourcen wirkt auf Beteiligungschancen, auch wenn formell niemand ausgeschlossen wird. Beispielsweise konnten im Donaufeld alle Interessierten an Veranstaltungen teilnehmen, die Infobox aufsuchen sowie den Online Blog nutzen, jedoch wurden viele Diskussionsrunden lediglich von einigen wenigen, sehr engagierten Bürgerinnen genutzt (Interview E).

Hopkins (2010) argumentiert, dass es sowohl vermeidbare als auch unausweichliche Wege in der kommunikativen Planung gibt, Machtdifferenzialen in deliberativen Planungsprozessen entgegen zu wirken (vgl. Hopkins 2010: 55). Eine Herausforderung besteht darin, die Repräsentationsdefizite von bestimmten Gruppen in kommunikativen Verfahren explizit aufzuzeigen und zu adressieren. Die Hoffnung, dass Deliberation zur Neutralisierung von Ungleichheiten beiträgt und Ungleichheiten ausgeklammert werden können, scheint gemäß vieler Autoren als eine Illusion. Vielmehr können die Interessen von elitären Gruppen in kommunikativen Planungen stärker durchschlagen. Machtdifferenziale in kommunikativen Planungsprozessen führen gemäß der Kritik zu Dynamiken, die die ursprünglich angestrebten egalitären Forderungen der kommunikativen Planungstheorie heuchlerisch außer Kraft setzen können. Das Konsensprinzip wird vor dem Hintergrund multipler oder fragmentierter Öffentlichkeiten als problematisch erachtet. Divergierende Interessen können zudem nicht immer einen Konsens bilden. Neben institutionalisierten Formen der Beteiligung und Demokratie, können öffentliche Diskurse auch über andere Kanäle ausgetragen werden. Ein institutionalisierter Beteiligungsprozess ist daher nur eine mögliche Arena des Ausdrucks von politischen Forderungen.

Inwiefern soziale Gleichheit als notwendige Voraussetzung für Deliberation erachtet wird, wird in der Literatur unterschiedlich diskutiert. Wie Madanipour (2003) jedoch aufzeigt, so sind soziale Exklusionsprozesse in ihrer ökonomischen, kulturellen und politischen Dimension zu verstehen. Auch wenn Planerinnen im Rahmen ihres Faches viele strukturelle Aspekte von sozialen Ungleichheiten nicht dezimieren können, so können sie dennoch einen Diskurs über Teilhabe in Planungsprozessen anregen und damit das stärkere Nachdenken über Fragen der politischen Gleichheit vorantreiben.

8.3 NEUE PLANUNGSPERSPEKTIVEN

Kommunikative Planung kann als ein Versuch bezeichnet werden, Planung weiter zu entwickeln und eine normative Basis anzubieten. Sie könne dadurch als wertvolle Alternative beispielsweise zur synoptischen und inkrementellen Planung verstanden werden. Neue Planungsansätze adressieren verstärkt ungleiche Machtbeziehungen, die sich in und durch Planungsprozesse verfestigen. Während einige Autorinnen für gerechtere Strukturen von politischen und planerischen Institutionen plädieren, so verweisen andere auf die Bedeutung von sozialen Bewegungen und informellen politischen Formationen. Deutlich wird dabei, dass die Haltung und die Praktiken der Planerin eine wesentliche Rolle spielen kann; inwieweit also Planerinnen Moderationsregeln und Methoden anwenden, die unterprivilegierten Personen und Gruppen Ausdrucksmöglichkeiten eröffnen.

Am Fallbeispiel wurde deutlich, dass kommunikative Planungsprozesse den Einbezug von lokalen Perspektiven und Alltagswissen sowie den Informations- und Erfahrungsaustausch fördern können. Inwiefern kommunikative Planung zu einem Interessensausgleich und neuem Lernen von demokratischer Teilhabe beitragen kann, ist jedoch oft ungewiss. Wenn keine bedeutungsvollen Optionen für die Bewohnerinnen geschaffen werden, wenn neue Ungleichheiten die Prozesse prägen, dann stellt sich die Frage ob kommunikative Verfahren überhaupt einen emanzipatorischen Beitrag leisten können. Daher sollten in der Praxis von Planungsverfahren folgende Aspekte vorab definiert und deren Antworten klar kommuniziert werden:

1. Wie gestaltet sich das Zusammenspiel des Beteiligungsverfahrens mit Elementen der repräsentativen liberalen Demokratie (Bezirks- und Stadtpolitik)? Welche Entscheidungen treffen die gewählten Repräsentantinnen und in welchen Dialog treten diese mit der Bevölkerung?
2. Welche Handlungsoptionen werden geschaffen und welche Durchsetzungsfähigkeit erlangen die Meinungen der Teilnehmer? Welches Gewicht kommt also den Interessen der Betroffenen in den entscheidenden Schritten des Planungsprozesses – der Festlegung der Vision oder des Leitbildes des Projektes, der Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung, der quartiers- und bauplatzbezogenen Detailplanung sowie im Besiedelungsmanagement – zu.
3. Welche Möglichkeiten liefert das Verfahren, die Interessen der mächtigen Teilnehmerinnen zu zügeln und unterrepräsentierte, schwer erreichbare Gruppen

einzubinden? Welche Strategien werden zum Erkennen dieser Machtdifferenziale erforderlich?

4. Wie geht man mit möglichem Dissens bzw. gegensätzlichen Interessen um? Welche Reaktionen ermöglicht die Planung auf multiple Lebenswelten sowie deren räumliche Ansprüche und Bedürfnisse?

Ein Beteiligungsverfahren, welches diese Fragen unbeantwortet lässt, kann unter Verruf eines elitären Projektes geraten. Eine Beantwortung dieser Fragen erfordert stärkere Einblicke in lebensweltliche Dimensionen. Die Stadtverwaltung betont hierbei die zahlreichen Erfahrungswerte aus der Gebietsbetreuung und der Gemeinwesenarbeit, die jedoch stärker geteilt und diskutiert werden müssten (Interview D). Deliberative Instrumente schaffen dabei zwar Räume zum Ausdruck politischer Forderungen, haben aber nicht per se eine egalisierende Wirkung. Eine differenzierte Betrachtung von politischer Gleichheit in der Planung ist notwendig, denn wie Selle feststellt:

„Man muss schon sehr genau hinsehen und Grenzen wie Gefahren im Auge behalten, soll es zu einem sinnvollen Miteinander von öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Aktivitäten kommen.“ (vgl. Selle 2007: 67)

Eine unreflektierte Haltung bei Prozessgestaltungen vernachlässigt die komplexen Dimensionen, die politischer Gleichheit unterliegen. Partizipation wird häufig zu einem Element, deren normativer Anspruch nicht weiter reflektiert wird. Damit können diese Verfahren zwar häufig Planungen schmeicheln, ohne jedoch eine tatsächliche emanzipatorische Wirkung zu entfalten. Werden neue Zugangs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten für Betroffene geschaffen, so bleibt die tatsächliche Annäherung an das Ideal der politischen Gleichheit ein zentrales Bewertungskriterium.

9 LITERATUR

- Albrow, M. (2000): Traveling beyond local cultures: sociospaces in a global city. In: Eade, J. (Hg): Living the Global City. S. 37-55.
- Allmendinger, P. (2002): Towards a post-positivist typology of planning theory. In: Planning Theory. London: SAGE.
- Allmendinger, P. (2009): Planning Theory. 2. Aufl. New York: Palgrave Macmillan.
- Alexander, Ernst R. (1984): After Rationality, What? Journal of the American Planning Association 50, 62-69.
- Appadurai, A. (1996): Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Arbter, K. (2012): Praxisbuch Partizipation – gemeinsam die Stadt entwickeln, Stadt Wien, MA 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung.
- Arbter, K. (2013): Identität aufbauen – Gemeinschaft stärken – Verantwortung teilen: Ortsplanung mit der Bevölkerung. Das Handbuch zur BürgerInnenbeteiligung in der örtlichen Raumplanung für Niederösterreich. Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik. Wien – St. Pölten.
- Barber, B. R. (1994): Starke Demokratie: Über die Teilhabe am Politischen. Rotbuch.
- Bedford, T.; Clark, J.; Harrison, C. (2002): Limits to new public participation practices in local land use planning. TPR 73 (3): 311-330.
- Bezirksamt Treptow-Köpenick (2016): Handbuch Studie „engagiert in Berlin“, Bezirksamt Treptow-Köpenick. Berlin.

- Bode, F. (2005): „Transdanubien“ – ein Fallbeispiel. In: Brunner, K., & Schneider, P. (Hg.): Umwelt Stadt: Geschichte des Natur-und Lebensraumes Wien (Vol. 1). Wien: Böhlau Verlag. 66-67.
- Bödeker, S. (2012): Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland. Grenzen politischer Gleichheit in der Bürgergesellschaft. Frankfurt am Main: Otto Brenner Stiftung.
- Böhnke, P. (2011): Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (1-2), S. 18-25.
- Bridge, G.; Watson, S. (2013): Reflections on Public and Cultures. In: Bridge, G.; Watson, S. (Hg.): The New Blackwell Companion To The City. Chichester: John Wiley & Sons.
- Bridge, G. (2005): Reason in the City of Difference. Pragmatism, Communicative Action and contemporary Urbanism. London and New York: Routledge.
- Butler, J. (1988): Performative Acts and Gender Constitution. An Essay in Phenomenology and Feminist Theory. In: Theatre Journal; Dec 1988; 40; 4.
- Burkart, G. (2006): Die Ausweitung der Bekenntniskultur – neue Formen der Selbstthematization? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Cooke, B.; Kothari, U. (2001): Participation: The new tyranny?. Zed Books.
- Crouch, C. (2008): Postdemokratie. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Dahl, R. A. (2006): Politische Gleichheit – ein Ideal? 1. Aufl. Hamburg: Hamburger Ed.
- Davoudi, S.; Madanipour, A. (2015): Epilogue: Promises and Pitfalls of Localism. In: Davoudi, S.; Madanipour, A. (Hg.): Reconsidering Localism. New York und London: Routledge.

- Eckardt, F. (2014): Stadtforschung. Gegenstand und Methoden. Wiesbaden: Springer.
- Elias, N.; Scotson, J. L. (1993): Etablierte und Außenseiter. Sinzheim: suhrkamp.
- Eribon, D. (2016): Rückkehr nach Reim. Berlin: Suhrkamp.
- Flick, U. (2012): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Hamburg: rowohlt.
- Forester, J. (1989): Planning in the Face of Power. Berkeley: University of California Press.
- Forester, J. (2012): On the theory and practice of critical pragmatism: Deliberative practice and creative negotiations. In: Planning Theory 12(1): 5-22.
- Fraser, N. (1990): Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. Social Text, Duke University Press, Nr. 25/26. S. 56-80.
- Fraser, N. (2010): Kritische Theorie im neuen Strukturwandel der Öffentlichkeit. Forschungsjournal NSB, Jg. 23, 3/2010. S. 18-25.
- Habermas, J. (1962): Strukturwandel der Öffentlichkeit. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, J. (1972): Wahrheitstheorien. Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt/M. 1984: S. 127-183.f
- Habermas, J. (1992): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt am Main 1992.
- Habermas, J. (2013): Strukturwandel der Öffentlichkeit. 13. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Healey, P. (1993): Planning through debate: the communicative turn in planning theory. In: Fischer, F.; Forester, J. (Hg.): The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. London: UCL Press. 233-253.
- Healey, P. (2003): Collaborative Planning in Perspective. In: Planning Theory 2003; 2; 101-123.
- Healey, P. (2006): Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies. 2. Aufl. London: Macmillan.
- Heitzmann, K.; Hofbauer, J.; Mackerle-Bixa, St.; Strunk, G. (2009): Bürgerliches Engagement und soziale Ungleichheit. Kurswechsel 1/2009: S. 41-49.
- Hopkins, D. (2010): The emancipatory limits of participation in planning. Equity and power in deliberative plan-making in Perth, Western Australia. TPR, 81 (1) 2010: 55-80.
- Hüller, T. (2012): Deliberation oder Demokratie? Zur egalitären Kritik an deliberativen Demokratiekonzeptionen. ZPTh Jg. 3, Heft 2/2012, S. 129-150.
- Joas, H.; Knöbl, W. (2013): Sozialtheorie. Zwanzig einführende Vorlesungen. 4. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Kersting, N. (2013): Ungleiche Teilnahme an demokratischen Verfahren. Chancen und Risiken von BürgerInnenbeteiligung. In: Hammer, K. (Hg.): BürgerInnenbeteiligung in der Stadt. Zwischen Demokratie und Ausgrenzung? Tagungsband der AK-Wien Fachtagung.
- Klatt, J.; Walter, F. (2011): Entbehrliche der Bürgergesellschaft? Sozial Benachteiligte und Engagement. Gesellschaft der Unterschiede: transcript.
- Klingbeil, L. (2011): Digitale Öffentlichkeit – die Öffentlichkeit der digitalen Gesellschaft. In: Kretschmer, B.; Werner, F. (Hg.): Die digitale Öffentlichkeit. Wie das Internet unsere Demokratie verändert. Hamburg: Friedrich Ebert Stiftung.

- Knierbein, S. (2016): Öffentliche Räume zwischen Krise und Innovation – Einsichten und Thesen aus der europäischen Stadtforschung.
- Kretschmer, B. (2011): Vorwort In; Kretschmer, B.; Werner, F. (Hg.) (2011): Die digitale Öffentlichkeit. Wie das Internet unsere Demokratie verändert. Hamburg: Friedrich Ebert Stiftung.
- Lebuhn, H. (2017): Shifting Struggles over Public Space and Public Goods in Berlin: Urban Activism between Protest and Participation. In: Hou, J.; Knierbein S. (Hg.): City Unsilenced. Kapitel 12.
- Lefebvre, H. (1974): Die Produktion des Raums. In: Dünne, H.; Günzel, S. (Hg.): Raumtheorie. Grundlagentexte aus Philosophie und Kulturwissenschaften. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Lendi, M. (2004): Grundorientierung für die Raumplanung / Raumordnung – Versuch einer Annäherung. In: Altröck, U.; Günter, S.; Huning, S.; Peters, D. (Hg.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin: Leue.
- Lerman, K.; Yan, X.; Wu, X.-Z. (2015): The Majority Illusion in Social Networks. USC Information Sciences Institute. Cornell University.
- Lindblom, Charles E. (1959): The Science of ‚Muddling Through‘, Readings in Planning Theory.
- Lingenberg, S. (2010): Europäische Publikumsöffentlichkeiten: Ein pragmatischer Ansatz. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Madanipour, A. (2003): Social Exclusion and Space. In: Richard T. LeGates; Stout, F. (Gh.): The City Reader. London: Routledge.
- Madanipour, A. (2010): Whose public space? In: Madanipour, A. (Hg.): Whose public space?: International case studies in urban design and development. Abingdon: Routledge.

March, J. G. (1978): Bounded rationality, ambiguity, and the engineering of choice. *The Bell Journal of Economics* (9): 587-607.

Messerschmidt, R.; Zadow, A. v. (2013): Herausforderungen. Prozesse und Beteiligung. In: Bott, H.; Grassl, G.C.; Anders, S. (Hg.): *Nachhaltige Stadtplanung. Konzepte für nachhaltige Quartiere*. Regensburg: Aumüller.

Miraftab, F. (2009): Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. In: *Planning Theory*. Vol 8(1): S. 32-50.

Nanz, P.; Fritsche, M. (2012): *Handbuch Bürgerbeteiligung*. Bonn.

Nicolini, M. (2012): *Das unterschätzte Vergnügen. Schreiben im Studium*. Klagenfurt: Drava.

Novy, A. (2007): *Entwicklung gestalten. Gesellschaftsveränderung in der Einen Welt*. 4. Aufl. Frankfurt am Main: Brandes & Apsel.

ÖGUT (Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik) (2005): *Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Zukunft gemeinsam gestalten*. Wien: ÖGUT.

Ottmann, H. (2006): Liberale, republikanische, deliberative Demokratie. *Synthesis Philosophica*. 42 (2/2006). S. 315-325.

Pateman, C. (2012): *Participatory Democracy Revisited*. APSA Presidential Address. March 2012. Vol. 10. Nr. 1.

Preisendörfer, B. (2011): Demokratie als click ‚n‘ go? In: Kretschmer, B.; Werner, F. (Hg.): *Die digitale Öffentlichkeit. Wie das Internet unsere Demokratie verändert*. Hamburg: Friedrich Ebert Stiftung.

Purcell, M. (2008): *Recapturing Democracy: Neoliberalization and the Struggle for Alternative Urban Futures*. New York: Routledge.

- Purcell, M. (2009): Resisting Neoliberalization: Communicative Planning or Counter-Hegemonic Movements? In: Planning Theory Vol 8 (2): S. 140-165.
- Reiter, M. (2011): Das flüchtige Wissen der Welt. In: Kretschmer, B.; Werner, F. (Hg.): Die digitale Öffentlichkeit. Wie das Internet unsere Demokratie verändert. Hamburg: Friedrich Ebert Stiftung.
- Richardson, T. (2005): Environmental assessment and planning theory: four short stories about power, multiple rationality, and ethics. Environmental Impact Assessment Review 25 (2005): 341-365.
- Ringler, P.; Parycek, P.; Schossböck, J.; Sturmberger, W.; Schönherr, D.; Oberhuber, F.; Aichberger, I.; Hacker, E. (2013): Internet und Demokratie in Österreich. Grundlagenstudie. SORA: Wien. In Kooperation mit dem Zentrum für E-Governance der Donau-Universität Krems.
- Ritzi, C. (2014): Die Postdemokratisierung politischer Öffentlichkeit. Kritik zeitgenössischer Demokratie – theoretische Grundlagen und analytische Perspektiven. Wiesbaden: Springer.
- Sager, T. (2006): The Logic of Critical Communicative Planning: Transaction Cost Alternation. In: Planning Theory 5: 223-254.
- Sager, T. (2009): Responsibilities of theorists: The case of communicative planning theory. Elsevier. Progress in Planning 72 (2009): 1-51.
- Selle, K. (2007): Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung – Auf dem Weg zu einer kommunikativen Planungskultur. Informationen zur Raumentwicklung. Heft 1.2007.
- Schmidt, M. G. (2010): Demokratietheorien. Eine Einführung, Bonn (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung Bd. 1059).
- Schönwandt, W. (2002): Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung. Stuttgart: Kohlhammer.

Sennett, R. (2001): Verfall und Ende des öffentlichen Lebens. Die Tyrannei der Intimität. Frankfurt am Main: Fischer.

Stadt Wien (2014): STEP 2025 - Stadtentwicklungsplan Wien. Wien: MA18.

Soyka, N. (2008): Planungsräume. In: Andexlinger, W.; Obkircher, S.; Saurwein, K. (Hg.): DOKONARA 2008. 2. Int. DoktorandInnenkolleg Nachhaltige Raumentwicklung. Innsbruck: University Press.

Tornaghi, C. (2010): Experimenting Action Research in Planning Education – A Reflection on Research Ethics. In: Stadtentwicklung Wien, Magistratsabteilung 18 (Hg.): Öffentliche Räume in Favoriten. Playful spatial games; Wien.

Viderman, T. (2015a): Partizipative Handlungsforschung Teil 1. Lokal eingebettetes Lernen mit dem Ziel einer relevanten Veränderung. In: Knierbein, S. (Hg.): My Place, their Place, our Place. Urban Culture, Public Space and Knowledge – Education and Difference. Wien: SkuOR.

Viderman, T. (2015b): Partizipative Handlungsforschung Teil 2. Einbettung von Handlung in das partizipative Umfeld und ihre Bedeutung für die teilnehmenden Akteure. In: Knierbein, S. (Hg.): My Place, their Place, our Place. Urban Culture, Public Space and Knowledge – Education and Difference. Wien: SkuOR.

Voss, K. (2011): Demokratische Beteiligung per Web. In: Kretschmer, B.; Werner, F. (Hg.): Die digitale Öffentlichkeit. Wie das Internet unsere Demokratie verändert. Hamburg: Friedrich Ebert Stiftung.

Warren, M. (1992): Democratic Theory and Self-Transformation. American Political Science Review, 86 (1): 8-23.

Waschkuhn, A. (2015). Kritische Theorie. Politikbegriffe und Grundprinzipien der Frankfurter Schule. Berlin, Boston: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

Weiß, J. (2013): Wer rettet die Demokratie vor der E-Partizipation? Drei Fragen an elektronische Partizipationsverfahren. In: Verwaltung und Management. 19. Jg. (2013), Heft 6, 283-288.

Williams, G. (2004): Evaluating participatory development: tyranny, power and (re)politicization. In: Third World Quarterly, Vol 25, Nr. 3, S. 557-578.

Wirth, L. (1947): Housing as a Field of Sociological Research. American Sociological Review, Vol. 12, No. 2. The American Family and Its Housing. S. 139-143.

Yiftachel, O. (1989): Towards a new typology of urban planning theories. In: Environment and Planning B: Planning and Design, Vol 16, 23-39.

Zimmermann, A. (2006): Demokratisierung und Europäisierung online? Massenmediale politische Öffentlichkeiten im Internet. Dissertation. Freie Universität Berlin.

10 INTERNETQUELLEN

Bödeker, S. (2014): Die ungleiche Bürgergesellschaft – Warum soziale Ungleichheit zum Problem für die Demokratie wird. Online:
<http://www.bpb.de/gesellschaft/kultur/zukunft-bildung/189941/die-ungleiche-buergergesellschaft?p=all> [Zugriff: 21.07.2016]

BürgerPROtest (2017): Jahresrückblick 2016 und Ausblick – Donaufeld. Online:
<http://www.buergerprotest.at/2016/12/31/jahresrueckblick-2016-und-ausblick/> [Zugriff: 18.01.2017]

Dudenredaktion (o. J.): „Fundamentalismus“ auf Duden online. URL:
<http://www.duden.de/rechtschreibung/Fundamentalismus> [Zugriff: 18.03.2017]

GrünRaum Donaufeld (2013): Die Donaufeld-Petition und wie es dazu kam. Online:
<https://donaufeld.wordpress.com/2013/12/20/die-donaufeld-petition-und-wie-es-dazu-kam/> [Zugriff: 18.01.2017]

GrünRaum Donaufeld (2017): Initiative für nachhaltige Stadtentwicklung und sanfte Mobilität. Online: <https://donaufeld.wordpress.com> [Zugriff: 18.01.2017]

Gemüseparadies Donaufeld (2017): Gemüseparadies Donaufeld. Online:
<http://gemueseparadiesdonaufeld.blogspot.co.at> [Zugriff: 18.01.2017]

Marterbauer-Herdin (2013): Petition zur Bebauung des Donaufeldes. Online:
https://secure.avaaz.org/de/petition/Petition_zur_Bebauung_des_Donaufeldes/?launch [Zugriff: 18.01.2017]

openPetition gGmbH (2017): Bodenschutz für Wien. Online:
<https://www.openpetition.eu/at/petition/online/bodenschutz-fuer-wien> [Zugriff: 18.01.2017]

- SPÖ Wien; Grünen Wien (2010): Rot-Grünes Regierungsabkommen. Online:
<https://www.wien.gv.at/politik/strategien-konzepte/regierungsuebereinkommen-2010/pdf/regierungsuebereinkommen-2010.pdf> [Zugriff: 07.03.2017]
- SPÖ Wien; Grünen Wien (2015): Rot-Grünes Regierungsabkommen. Online:
<https://www.wien.gv.at/politik/strategien-konzepte/regierungsuebereinkommen-2015/pdf/regierungsuebereinkommen-2015.pdf> [Zugriff: 07.03.2017]
- SPÖ Wien (2017): Kommunaler Wohnbau. Online: <http://www.dasrotewien.at/kommunaler-wohnbau.html> [Zugriff: 07.03.2017]
- Sennett, R. (2012): Wir müssen Tribalismus vermeiden. Interview für TAZ. Online:
<http://www.taz.de/!103216/> [Zugriff: 26.11.2016]
- Stadt Wien (2010): Bgmst. Häupl/Vbgm. Ludwig: Höchster UNO-Preis für Wiens "Sanfte Stadterneuerung". Online: <https://www.wien.gv.at/rk/msg/2010/10/04012.html>
[Zugriff: 16.03.2017]
- Stadt Wien (2017a): Donaufeld. Online:
<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/projekte/zielgebiete/donaufeld/> [Zugriff: 16.01.2017]
- Stadt Wien (2017b): Entwurf Masterplan für eine partizipative Stadtentwicklung. Online:
<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/partizipation/pdf/masterplan-partizipation.pdf>
[Zugriff: 16.01.2017]
- Stadt Wien (o.J.): Plakate zum Leitbild. MA21. Online:
<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/h000073a.pdf> [Zugriff: 16.01.2017]
- Stadtland (2015): Partizipation Donaufeld. November 2013 – Dezember 2015. Zusammenfassung. Online:
<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/h000052.pdf> [Zugriff: 16.01.2017]

Stadtland (2017): Unser Donaufeld. BürgerInnenbeteiligungsprozess zum Leitbild
Donaufeld. Online: <https://unserdonaufeld.wordpress.com> [Zugriff: 18.01.2017]

TINA Vienna (o.J.): Alle Partizipationsprojekte auf einen Blick. Online:
<https://smarcity.wien.gv.at/site/wien-gestalten/> [Zugriff: 18.01.2017]

11 ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

Abbildungen

Abbildung 1: Politische Gleichheit als normativer Anspruch, eigene Darstellung	11
Abbildung 2: Analyseebene, eigene Darstellung.....	15
Abbildung 3: Ungleichheiten in kommunikativen Planungsprozessen, eigene Darstellung ..	32
Abbildung 4: Planerische Strategien, eigene Darstellung	61
Abbildung 5: Stufenleiter der Beteiligung, Quelle: ÖGUT 2005	69
Abbildung 6: Luftbild Donaufeld, Quelle: Stadt Wien 2017a: https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/projekte/zielgebiete/donaufeld/planungsprozess-umsetzung.html	70
Abbildung 7: Gebiete mit Entwicklungspotential für Wohnen und Arbeiten - Quelle: STEP 2025	71
Abbildung 8: Leitbild – Quelle: Plakate zum Leitbild; Stadt Wien o.J.: https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/h000073a.pdf	73
Abbildung 9: Rahmenplan 1. Phase – Quelle: Plakate zum Leitbild; Stadt Wien o.J.: https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/h000073a.pdf	74

Vektorgrundlagen: Designed by Sapann-Design – Freepik.com

Tabellen

Tabelle 1: Vergleich der Argumente für und wider kommunikativer Planung.....	54
Tabelle 2: Vergleich der alternativen Planungsansätze	62
Tabelle 3: Phasen des Planungsprozesses, Quelle: Stadt Wien 2017a: online.....	75

12 INTERVIEWVERZEICHNIS

Interview A: Sprecherin einer Protestgruppe; 06.02.2017

Interview B: Sprecherin einer Protestgruppe; 06.02.2017

Interview C: Vertreter der Stadtverwaltung MA18; 08.02.2017

Interview D: Vertreterin der Stadtverwaltung MA18; 08.02.2017

Interview E: Vertreter der Verfahrensbetreuung/Planung; 07.03.2107

13 GESPRÄCHSLEITFÄDEN

13.1 PROTESTGRUPPEN

Einleitung: Ich beschäftige mich in meiner Diplomarbeit mit dem Thema der politischen Gleichheit in der Planung. Speziell mit dem Verfahren im Donaufeld.

- Ich würde Sie bitten eingangs über die Hintergründe ihrer Initiative zu erzählen? Seit wann sind Sie aktiv? Aus welchen Akteuren setzt sich die Initiative zusammen? Mit welchen Themen und Forderungen befasst sich die Initiative?
- Wie organisiert sich die Initiative? Welche Räumlichkeiten, Kanäle (online/offline) werden genutzt?
- Wie gestaltet sich der Kontakt und die Kommunikation mit politischen VertreterInnen und VertreterInnen der Lenkungsgruppe?
- In Bezug auf das Beteiligungsverfahren: Inwiefern war die Initiative auch in dieses formelle Verfahren eingebunden? Wie ist die Verfahrensbetreuung an Sie herangetreten?
- Welchen Beitrag kann das Beteiligungsverfahren von Stadtland im Donaufeld ihrer Ansicht nach leisten? Inwiefern sehen Sie Teilhabechancen an der Planung durch das Verfahren?
- Wie gestaltet sich der Kontakt und die Vernetzung mit anderen Protestgruppen und Petitionen im Donaufeld?
- Wie wirksam schätzen Sie Ihre Forderungen und Protesthandlungen im Planungsprozess ein? Welche Forderungen wurden berücksichtigt, welche nicht?
- Welche weiteren Strategien verfolgt die Initiative?

Konkrete Nachfragen falls unbeantwortet:

- Mitgliederanzahl
- Frequenz der Treffen
- Organisationsform

13.2 STADTVERWALTUNG

Einleitung: Ich beschäftige mich in meiner Diplomarbeit mit dem Thema der politischen Gleichheit in der Planung. Speziell mit dem Verfahren im Donaufeld.

- Könnten Sie bitte erzählen, wie sich dieser Wandel hin zur verstärkten Integration von Beteiligungsverfahren in Wien gestaltet hat und welche Methoden und Strategien die Stadt Wien derzeit verfolgt, damit Entscheidungen in der Planung stärker demokratisch legitimiert werden?
- Worin liegt ihrer Ansicht nach der Hauptzweck der Beteiligung?
- Wie gestaltet sich der Zusammenhang von Entscheidungen in Beteiligungsverfahren mit jenen von gewählten RepräsentantInnen, der repräsentativen Demokratie? (Bezirksvorstellung, Bezirksvertretung, Stadtpolitik)
- Wie schätzen Sie das Zusammenwirken der Beteiligung mit Protest und Aktivismus ein?
- Welche Bestrebungen gibt es unterrepräsentierte Gruppen stärker einzubinden? Welche Strategien werden diesbezüglich in Wien diskutiert?
- Wie würden Sie den Handlungsspielraum/Durchsetzungskraft von Einzelmeinungen in Beteiligungsverfahren einschätzen? Kennen Sie Verfahren in denen grundlegende Planungsabläufe / Größen wie Wohnungsanzahl, Dichte etc. durch Beteiligung geändert wurden?
- Wie geht man mit gegensätzlichen Interessen in kommunikativen Planungsverfahren um? Wie schafft man es, die vielfältigen Interessen in der Planung zu berücksichtigen?
- Welche Erwartungen werden über die SMART City Strategie an digitale Partizipation gestellt?

13.3 VERFAHRENSBETREUUNG

Einleitung: Ich beschäftige mich in meiner Diplomarbeit mit dem Thema der politischen Gleichheit in der Planung. Speziell mit dem Verfahren im Donaufeld.

- Sie waren ja auch bereits in der Leitbild-Ausarbeitung beteiligt. Können Sie sich noch an den Auftrag der Stadt Wien zum Beteiligungsverfahren erinnern? Was war der Anlass, wie lautete die Zielsetzung in der Ausschreibung zum Verfahren?

- Wie erfolgte die Art und Form des Zugangs und Herantretens an die AnrainerInnen? Gab es eine nicht-deutschsprachige Form des Herantretens an die BewohnerInnen? Welche Strategien wurden verfolgt um unterschiedlichste Akteure zu erreichen?
- Wie gestaltete sich der Zusammenhang mit Protestbewegungen? Wie schätzen Sie auch die Wirkung des Verfahrens auf neue Formation von Protest und Aktivismus ein?
- Wie ging man mit gegensätzlichen Meinungen um? Welche Maßnahmen (Moderationsregeln) wurden gegen Ungleichgewichte in Diskussionen getroffen?
- Wie beurteilen Sie die online geführten Debatten? Können Sie bitte erzählen, was ihrer Ansicht nach gut oder weniger gut funktioniert hat an dem Online-Blog.
- Welche Durchsetzungskraft hatten die Beiträge der BewohnerInnen auf die Flächenwidmung? Wurden grundlegende Planungsabläufe / Kennwerte durch Beteiligung geändert?
- Wie war die Kommunikation und die Zusammenarbeit mit dem Bezirk und der Stadtpolitik?
- Wie beurteilen Sie die einzelnen angewandten Methoden in Bezug auf ihre Akzeptanz und Ergebnisse?
- Wird Beteiligung weiter eine Rolle im Donauefeld spielen und wenn ja welche weiteren Schritte sind geplant? Wie wird mit den bisherigen Ergebnissen im weiteren Prozess umgegangen?