

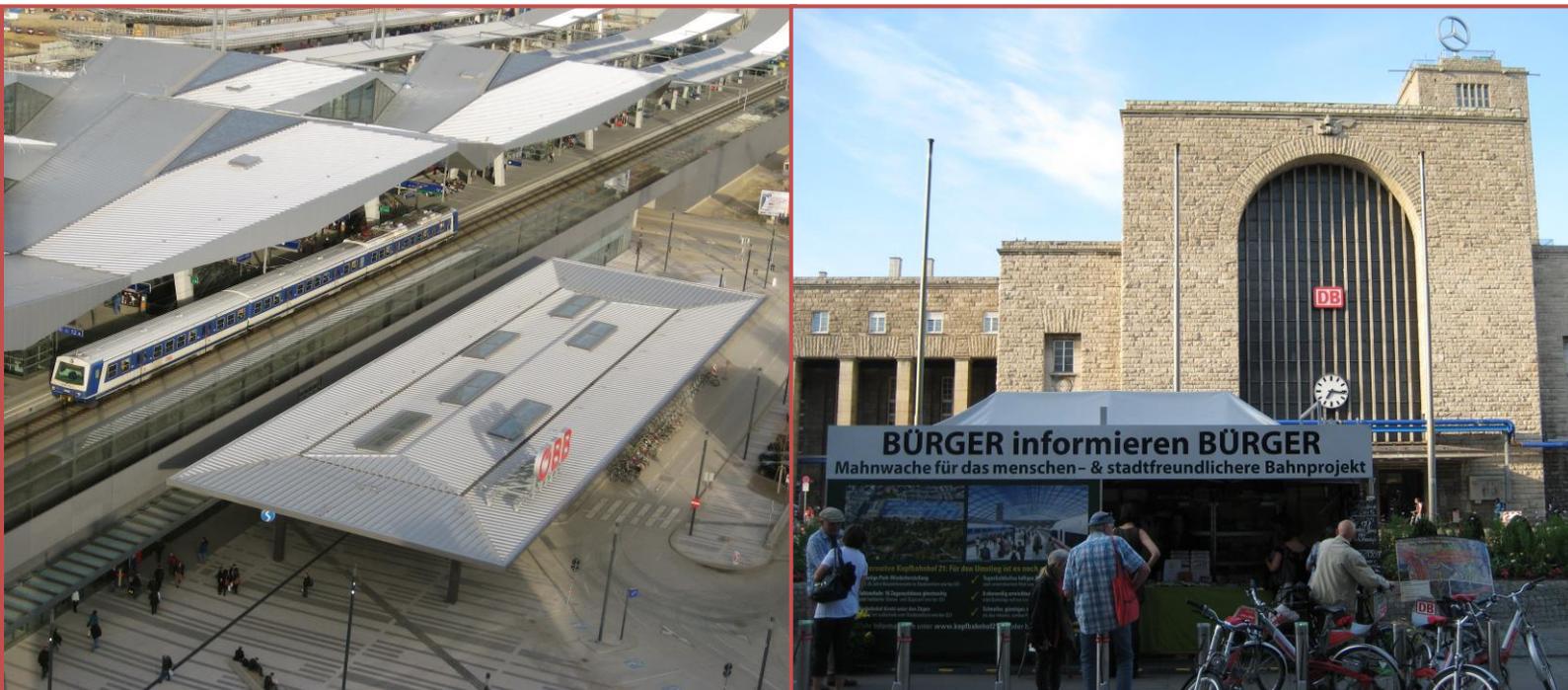


11/2013

Raumplanung und Planungskultur in Deutschland und Österreich

Vergleichsanalyse der Großprojekte „Stuttgart 21“ und „Hauptbahnhof
Wien“

Anouk Helmholz



Herausgeber GSWP

Prof. Dr. Sebastian Kinder • Prof. Dr. Rainer Rothfuß • PD Dr. Olaf Schnur • Jun.-Doz. Dr. Timo Sedelmeier •
Dr. Gerhard Halder

Eingereicht als Zulassungsarbeit am 14.05.2013

Erstbetreuer: Prof. Dr. Rainer Rothfuß

Herausgeber GSWP

Prof. Dr. Sebastian Kinder • Prof. Dr. Rainer Rothfuß • PD Dr. Olaf Schnur • Jun.-Doz. Dr. Timo Sedelmeier •
Dr. Gerhard Halder

Abstract

Vermeht rücken Großprojekte in den Fokus der medialen Öffentlichkeit. Meist handelt es sich dabei raumplanerisch um Positiv- oder Negativbeispiele. In der vorliegenden Arbeit findet eine Analyse und Gegenüberstellung der beiden Extrembeispiele „Stuttgart 21“ und „Hauptbahnhof Wien“ statt, wobei unter anderem der Frage nachgegangen wird, warum die Projekte diese zwei diametralen Extrempositionen einnehmen und worin Parallelen sowie Unterschiede bezüglich der Projektumsetzung bestehen. In diesem Rahmen werden Raumplanung und planungskulturelle Theorieansätze im Allgemeinen erläutert, sowie im Speziellen in die Systeme der Länder Deutschland und Österreich eingebettet und analysiert. Darüber hinaus werden bezüglich Raumplanung und Planungskultur Problemfelder sowie Gelingensfaktoren der Fallbeispiele aufgezeigt. Des Weiteren werden allgemeine Schwerpunkte und Entwicklungstendenzen des Planungsverständnisses der Länder konkretisiert und deren un stetige Konvergenz aus zwei verschiedenen Richtungen aufgezeigt. Abschließend werden anhand der Ergebnisse der Praxisanalyse das anvisierte Ziel einer neuen ‚guten‘ Planungskultur diskutiert und Optimierungsvorschläge dargeboten.

Major projects are of increased public interest. From a planning point of view they mostly constitute positive or negative examples. The work at hand contains an analysis and comparison of two contrasting extreme cases „Stuttgart 21“ and „Hauptbahnhof Wien“. One of the main questions is, why these projects hold such differing positions and which parallels and differences regarding the launching of the projects can be found. Within this scope the theoretical approaches of planning and planning culture are generally clarified and moreover specifically analysed and embedded into the planning systems of Germany and Austria. In addition to that, problem areas and possible solutions in terms of planning and planning culture are pointed out for the above mentioned case studies. Furthermore general key aspects and tendencies in development of the countries' understanding of planning are clearly defined and their non-steady convergence from two different directions is demonstrated. In conclusion the goal of a new ‚good‘ planning culture is discussed on the basis of the case study results and optimisations are depicted.

Schlagworte: Bürgerbeteiligung, direkte Demokratie, Großinfrastrukturprojekt, Großprojekt, Hauptbahnhof Wien, Planungskultur, Raumordnung, Raumplanung, Stuttgart 21

Danksagung

Mein Dank gilt

Herrn Prof. Dr. Rainer Rothfuß für das Ermöglichen dieser Arbeit und die konstruktiven und anregenden Gespräche sowie für die stets hilfreiche Betreuung.

Dr. Rogério Mororó und Moritz Rothacker für die fachliche und freundliche Hilfe und die zur Verfügung gestellten Materialien.

Den Studierenden der Eberhard Karls Universität Tübingen, insbesondere des Geographischen und des Mathematischen Instituts, die mein Studium bereicherten.

Veronika Stengel für das Beschäftigen mit der Thematik und den anregenden und konstruktiven Dialog, Evi Scholz für die sprachliche Auseinandersetzung mit der Arbeit und Maren Braun für die Fähigkeit, den Blick immer wieder auf das Wesentliche richten zu können.

Anja Reimann und Tobias Neder für ihr Verständnis, die Hilfe in Wort und Tat und die mentale Unterstützung während der Entstehung und dem Gelingen dieser Arbeit.

Gabi Schreiber für den wundervollen Ort der Ruhe und Entspannung, an dem man so gut Kraft tanken kann. Und auch allen Menschen und Tieren des Zentrums für Heilpädagogisches Reiten am Heimgartenhof, Ofterdingen für die Freude und Zerstreuung.

Meiner Tübinger Familie Ulrike Helmholz, Ralf Mainz und Bille Schmidt und meiner Wiener Familie Pit Schmidt, Angelika Höckner und Andor Höckner für den besonderen Rückhalt während meines gesamten Studiums sowie die thematische Anregung und Begleitung dieser Arbeit.

Danke!

Inhalt

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis	V
Abkürzungsverzeichnis	VI

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	1
1.1	Problemdarstellung und Forschungsfrage	1
1.2	Aufbau und Struktur der Arbeit	1
1.3	Methodischer Einblick.....	2
2	Raumplanung	2
2.1	Theoretische Einführung	3
2.2	Allgemeine Grundlagen und Rahmenbedingungen der Raumplanungstheorie	6
2.3	Die Europäische Raumordnung als Rahmen	8
2.4	Raumplanung in Deutschland	11
2.4.1	Historische Entwicklung der Raumplanung in Deutschland unter Berücksichtigung aktueller Einflüsse	11
2.4.2	Gliederung der Raumplanung in Deutschland – das Mehrebenensystem.....	12
2.4.2.1	Die Raumordnung des Bundes	15
2.4.2.2	Die Landesplanung	17
2.4.2.3	Die Regionalplanung.....	24
2.4.2.4	Die Kommunalplanung	25
2.4.3	Der Planungsprozess in Deutschland	27
2.5	Raumplanung in Österreich.....	30
2.5.1	Begriffsklärungen	30
2.5.2	Historische Entwicklung der Raumplanung in Österreich unter Berücksichtigung aktueller Einflüsse	31
2.5.3	Gliederung der Raumplanung in Österreich – das Sektorensystem	33

2.5.3.1	Raumordnungspolitisches Wirken des Bundes	36
2.5.3.2	Raumordnung und Raumplanung der Länder – überörtliche Raumplanung	37
2.5.3.3	Regionalplanung im Auftrag der Länder	40
2.5.3.4	Örtliche Raumplanung der Gemeinden.....	40
2.5.4	Planungspraxis in Österreich	43
2.5.4.1	Durchführung der Planungspraxis	43
2.5.4.2	Der Planungsprozess	45
2.6	Vergleich der Raumplanungssysteme Deutschlands und Österreichs.....	46
3	Planungskultur.....	50
3.1	Theoretischer Hintergrund.....	50
3.2	Politischer Hintergrund und (direkt-) demokratische Elemente.....	52
3.2.1	Das politische System Deutschlands	56
3.2.2	Das politische System Österreichs	60
3.3	Entwicklung eines neues Planungsverständnisses.....	63
3.4	Einbettung der Raumplanung in Governance-Strukturen	68
3.5	Strategische Planung und Planungsstrategien	69
3.6	Akteure der Raumplanung im Sinne des Partizipationsprinzips	76
3.7	„Neue“ Planungskultur in Deutschland	77
3.7.1	Formale Partizipation	79
3.7.2	Wesensmerkmale, Umsetzung und Grenzen der „neuen“ Planungskultur	80
3.8	Ausprägung der Planungskultur in Österreich	85
3.8.1	Formale Partizipation	87
3.8.2	Umsetzung, Perspektiven und Grenzen der Planungskultur.....	91
3.9	Zwischenfazit zu den theoretischen Grundlagen.....	94
4	Planungspraxis – die Fallbeispiele	97
4.1	Merkmale und Eigenschaften von Großprojekten.....	98
4.2	„Stuttgart 21“	100
4.2.1	Allgemeine Informationen und Projektbeschreibung.....	100
4.2.2	Planungsprozess und Planungsstrategien	107
4.2.3	Partizipation, Kommunikation und Symbolik als mögliche Ursachen der Protestbewegung	112
4.2.4	Planungskulturelle Perspektiven des städtebaulichen Entwicklungsprojekts	116

4.3	„Hauptbahnhof Wien“	117
4.3.1	Allgemeine Informationen und Projektbeschreibung.....	117
4.3.2	Planungs- / Umsetzungsprozess und Planungsstrategien.....	127
4.3.3	Partizipation und Kommunikation	134
4.4	Vergleich der Fallbeispiele und Anknüpfungspunkte für eine neue Planungskultur	141
5	Synthese und Ausblick.....	150
6	Quellenverzeichnis	155
6.1	Literaturverzeichnis.....	155
6.2	Sonstige Quellen.....	163

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Rahmenbedingungen und Einflussgrößen der Raumplanung (Quelle: eigener Entwurf nach LANGHAGEN-ROHRBACH 2003: 11).	7
Abbildung 2: Das System der deutschen Raumplanung nach Planungsebenen (Quelle: eigene Darstellung nach WEILAND & WOHLLEBER-FELLER 2007: 35).	13
Abbildung 3: Räumliche Gesamtplanung in Deutschland nach Planungsebenen, Institutionen, Programmen und Plänen unter dem Einfluss der Fachplanung (Quelle: eigene Darstellung nach SPITZER 1995: 26).	14
Abbildung 4: Ablauf eines Raumordnungsverfahrens (Quelle: eigene Darstellung nach LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 51).	20
Abbildung 5: Planfeststellungsverfahren gemäß §§ 72ff. VwVfG (Quelle: eigene Darstellung nach LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 61).	22
Abbildung 6: Ablauf einer Umweltverträglichkeitsprüfung (Quelle: eigene Darstellung nach LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 62).	23
Abbildung 7: Ablaufschema des Planungsprozesses (Quelle: eigener Entwurf nach SPITZER 1995: 33).	28
Abbildung 8: Das österreichische Planungssystem nach Rechtsgrundlagen, Planungsinstrumenten und materiellen Inhalten (Quelle: eigene Zusammenstellung).	34
Abbildung 9: Ebenen und Instrumente des Österreichischen Raumplanungssystem (Quelle: eigene Darstellung nach OIR 2003:9).	35
Abbildung 10: Linearer versus adaptiver Strategiebegriff (Quelle: eigene Darstellung nach WIECHMANN 2008a: 27).	70
Abbildung 11: Hierarchisches und kooperatives Verfahren der Entscheidungsfindung nach SELLE 1996, (Quelle: eigene Darstellung nach WIECHMANN 2008a: 74).	75
Abbildung 12: Primäre Intentionen von Stakeholdern im Planungsprozess (Quelle: eigene Darstellung verändert nach WIECHMANN 2008a: 117).	77
Abbildung 13: ‚Stuttgart 21‘ - angestrebte Neuordnung des Bahnknotens (Hauptbahnhof, Ringsystem, Abstellbahnhof, Bahnhof Messe/Flughafen) (Quelle: verändert nach BAHNPROJEKT STUTT GART – ULM E.V. 2013d).	101
Abbildung 14: Europaviertel (A1 und A2) und Rosensteinviertel (B und C) (Quelle: verändert nach BAHNPROJEKT STUTT GART – ULM E.V. 2013c).	106

Abbildung 15: Finanzierungsrahmen ‚Stuttgart 21‘ mit Anteilen der Projektpartner (Quelle: eigene Darstellung nach Daten von BAHNPROJEKT STUTTGART -ULM E.V. 2013a).	111
Abbildung 16: Umbau des ehemaligen Südbahnhof und Ostbahnhof zum Südbahnhof (1955 - 1961) (Quelle: eigene Darstellung verändert nach KOHLWEIN 2010:27).....	119
Abbildung 17: TEN-Achsen, auf denen der neuen Hauptbahnhof Wien liegt (Quelle: eigene Darstellung verändert nach ÖBB-INFRASTRUKTUR AG & STADTBAUDIREKTION WIEN 2010).	121
Abbildung 18: Gesamtprojekt ‚Hauptbahnhof Wien‘ (Quelle: eigene Darstellung verändert nach ÖBB-INFRASTRUKTUR AG o.J.c).	122
Abbildung 19: Darstellung des Projektstandes in Wien im März 2013 – bildlicher Ausschnitt des Blicks vom Bahnorama-Aussichtsturm (Quelle: eigene Aufnahme).	131
Abbildung 20: Finanzierungsrahmen des Teilprojekts Bahn-Infrastruktur und Verkehrstation (Quelle: eigene Darstellung nach Daten von STADT WIEN & ÖBB o.J.)	132

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Vorteile des Bahnprojekts Stuttgart - Ulm mit Fokus auf das Teilprojekt ‚Stuttgart 21‘ (Quelle: KRÜGER 2012: 595ff; ROTHACKER 2011: 8)	103
Tabelle 2: Kritikpunkte an dem Bahnprojekt Stuttgart – Ulm mit Fokus auf das Teilprojekt ‚Stuttgart 21‘ (Quelle: KRÜGER 2012: 593; ROTHACKER 2011: 12)	104
Tabelle 3: Vorteile des Projekts Hauptbahnhof Wien (Quelle: STADT WIEN & ÖBB O.J.)	125

Abkürzungsverzeichnis

B-Plan:	Bebauungsplan (D & Ö)
B-VG:	Bundesverfassungsgesetz (D & Ö)
BauGB:	Baugesetzbuch (D)
BBR:	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (D)
BBSR:	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (D)
BMVBS:	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (D)
BRÖP:	Bundesraumordnungsprogramm (D)
CEMAT:	Conférence Européenne des Ministres pour l'Aménagement du Territoire (Raumordnungsministerkonferenz)
DeAD:	Decide-Announce-Defend
EU:	Europäische Union
EUREK:	Europäisches Raumentwicklungskonzept
FNP:	Flächennutzungsplan (D)
FWP:	Flächenwidmungsplan (Ö)
GeROG:	Neufassung des ROG (D)
GG:	Grundgesetz (D)
HARA:	Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen (D)
HBF-Wien:	Hauptbahnhof Wien
MKRO:	Ministerkonferenz für Raumordnung (D)
MORO:	Modellvorhaben der Raumordnung (D)
NBS:	Neubaustrecke Wendlingen – Ulm
ÖREK:	Österreichisches Raumordnungs- / Raumentwicklungskonzept (Ö)
ÖROK:	Österreichische Raumordnungskonferenz (Ö)
PFB:	Planfeststellungsbeschluss (D)
PFV:	Planfeststellungsverfahren (D)
PPP:	Public Private Partnership
REK:	Regionales Entwicklungskonzept (D)
RK:	Regionalkonferenz (D)
RO / PG:	Raumordnungs- bzw. Raumplanungsgesetz (Ö)
ROG:	Raumordnungsgesetz (D)
ROV:	Raumordnungsverfahren (D)
RVP:	Raumverträglichkeitsprüfung (Ö)
S21:	Stuttgart 21 – Neuordnung des Bahnknotens Stuttgart (D)
SUP:	Strategische Umweltprüfung
SWOT:	Strength, Weakness, Opportunities, Threads
TEN:	Transeuropäisches Netz
TEN-V:	Transeuropäisches Verkehrsnetz
TöB:	Träger öffentlicher Belange
UVP:	Umweltverträglichkeitsprüfung (D & Ö)
UVS:	Umweltverträglichkeitsstudie (D)
VwVfG:	Verwaltungsverfahrensgesetz (D)

„Es hat keinen Sinn zu sagen: alles ist schlecht. Die wirkliche Fragestellung ist: was können wir tun, um es vielleicht nur ein kleines bisschen besser zu machen.“

KARL POPPER

1 Einleitung

1.1 Problemdarstellung und Forschungsfrage

In dem deutschen „Protestjahr 2010“ eröffnete im August das Informationszentrum „Bahnorama“ in Wien. Dort gab es keine Proteste, keinen Widerstand und keine Konflikte – nur positive Vorfreude auf den neuen Zentralbahnhof. Im krassen Gegensatz dazu brodelte Stuttgart vor Auflehnung gegen den neuen Hauptbahnhof, was sich in regelmäßigen und großen Demonstrationen äußerte. Die naive Frage, die sich damals einem Beobachter dieser Diskrepanz aufdrängte, war: Wenn in beiden Metropolen ähnliche Infrastrukturgroßprojekte ablaufen, *warum* gibt es dann in Stuttgart einen massiven Widerstand und in Wien nicht? Diese Frage kann nicht auf inhaltlicher Ebene beantwortet werden, sondern erfordert eine Argumentation auf der Ebene der systemischen Raumplanung, da diese den Rahmen der Geschehnisse vorgibt und als Kontrollinstanz agiert (vgl. ADAM & FUCHS 2012: 563). Aber auch diese Analysegrundlage genügt nicht, sodass ein weiteres Vordringen auf die politische und planungskulturelle Ebene notwendig ist. Durch die Horizonterweiterung entwickelte sich aus der naiven Anfangsfrage eine differenzierte Arbeitsfragestellung: Was zeichnet eine ‚gute‘ Planungskultur aus, wie gestalten sich die Rahmenbedingungen und stellen Stuttgart und Wien diesbezüglich zwei Extreme auf der Qualitätsskala dar? Darüber hinaus gewann die Frage, wie gute Planungskultur in den Planungsalltag implementiert werden kann, im Verlauf der Entwicklung sowohl der Projekte als auch der vorliegenden Arbeit eine immer größere Bedeutung. Von Interesse sind also nicht nur die Projektinhalte sondern die Kommunikation derselben.

1.2 Aufbau und Struktur der Arbeit

Aufbau und Struktur der Arbeit folgen der argumentativen Auseinandersetzung mit der Thematik. Dabei ist eine Schwerpunktverlagerung zu beobachten, wobei die einzelnen Kapitel

entsprechende Analyseebenen darstellen: Zunächst wird in Kapitel 2 Raumplanung als allgemeiner Rahmen erläutert, die Raumplanungssysteme der beiden Länder Deutschland und Österreich betrachtet und erste Unterschiede erarbeitet. Anschließend wird in Kapitel 3 das Thema Planungskultur behandelt, wobei der Fokus auf den Eigenschaften ‚guter‘ Planungskultur liegt. Unter diesem Blickwinkel wird die Planungskultur der beiden Länder dargestellt. Mit dem Hintergrundwissen um gesellschaftsübergreifende Tendenzen und länderspezifische Entwicklungen bezüglich formaler rechtlicher sowie politischer und weicher planungskultureller Prozessvariablen werden die beiden Projekte in Kapitel 4 dargestellt, analysiert und Problembereiche aufgedeckt. Dazu werden die Infrastrukturgroßprojekte „Stuttgart 21“ und „Hauptbahnhof Wien“ zunächst allgemein vorgestellt. Ein Anspruch auf Vollständigkeit kann hierbei allerdings nicht bestehen, da sich beide Vorhaben aktuell in der Umsetzungsphase befinden. Bezüglich der Ausführungen gilt der Stand der Informationen im April 2013. Neben einem allgemeinen Überblick über die Projekte werden die Protestursachen in Stuttgart analysiert und die dabei identifizierten Elemente in Wien untersucht. Der problembezogene Vergleich der beiden Infrastrukturgroßprojekte geschieht schließlich unter Berücksichtigung der Umsetzung der ‚guten‘ Planungskultur. Darauf folgt eine vorsichtige Bewertung der Implementation dieser Verfahren. Kapitel 5 entspricht der Zusammenführung der Ergebnisse und einem Ausblick im Sinne KARL POPPERS. Von besonderem Interesse ist dabei, was aus den Fallbeispielen gelernt werden kann und welche Wege es gibt, um ein neues besseres Planungsverständnis zu verinnerlichen und umzusetzen.

1.3 Methodischer Einblick

Die Kapitel 2 und 3 bilden den theoretischen Rahmen der Arbeit. Dieser stellt jenes Kontextwissen dar, das eine notwendige Voraussetzung für die Analyse der Fallbeispiele ist. Damit fließt das Wissen indirekt in die späteren Kapitel ein. Das Kontextwissen basiert auf sekundärer Fachliteratur verschiedener planungstheoretischer Forschungsrichtungen. Bei deren Auswertung wurde dies berücksichtigt und die Inhalte entsprechend zusammengeführt.

Das Kapitel 4 basiert größtenteils auf der Auswertung grauer Literatur. Dazu wurde die Berichterstattung der „Stuttgarter Zeitung“ zu „Stuttgart 21“ und die „Wiener Zeitung“ bezüglich dem „Hauptbahnhof Wien“ analysiert. Des Weiteren wurde das Informationsmaterial der Projektträger, Projektbefürworter und Projektgegner untersucht, wobei jeweils deren Hintergründe, Färbung und der Grad der Expertise berücksichtigt wurden.

2 Raumplanung

Im Folgenden Kapitel soll der theoretische Rahmen bezüglich Raumplanung im Allgemeinen gelegt werden. Dazu werden die grundlegenden Begriffe beleuchtet und in einen Zusammenhang gebracht. Des Weiteren werden Rahmenbedingungen und Entwicklungstendenzen der Raumplanung beleuchtet und anschließend die Planungssysteme Deutschlands und Österreichs, untergliedert nach Planungsebenen, vorgestellt. Diese stellen die rechtliche und formale Grundlage der Planung konkreter (Groß-)Projekte dar.

2.1 Theoretische Einführung

Planung als individueller Vorgang bedeutet, zukünftige Handlungen in der Gegenwart vorzubereiten und unter dem Einsatz von Ressourcen Einzelmaßnahmen zu koordinieren, die in ein Gesamtkonzept integriert werden. Planung ist nach SPITZER (1995: 13) „ein theoretischer, geistiger Prozess, dem praktische und dingliche Handlungen folgen“. Durch diesen Prozess „soll sichergestellt werden, dass die bevorstehenden Handlungen auf möglichst zweckmäßige Weise durchgeführt werden“.

Den Rahmen für Handlungen von Individuen bilden die Gesellschaft und der Raum. Der Raum kann in einer ganz grundsätzlichen Form als der Lebensraum aller Lebewesen, beziehungsweise der Lebensgemeinschaft von Mensch, Tier und Pflanze auf dem Erdball beschrieben werden (vgl. SPITZER 1995: 14). In der Wissenschaft bestehen diverse Raumkonzepte, wobei der Raum meist als die natürliche Umwelt des Menschen verstanden wird. In der landschaftsökologischen Definition entspricht er dem Wirkungsgefüge zwischen natürlichen und anthropogenen Faktoren. Nach der kulturlandschaftlichen Definition wird der Raum als Ergebnis historischer landschaftsgestaltender Prozesse betrachtet. Die Sozialgeographie¹ betrachtet den Raum als das Prozessfeld menschlicher Tätigkeiten und unterscheidet zwischen dem ‚gelebten Raum‘ als Handlungs- und Wahrnehmungsraum und dem ‚sozialen Raum‘ als Lebensraum einer Gesellschaft (wobei dieser nicht ohne Kenntnis der sozialen Strukturen und Prozesse verstanden werden kann) (vgl. DANSCHAT 1996, nach REUBER & WOLKERSDORFER 2001: 761). Der ‚gelebte Raum‘ führt zu „geographical imaginations“, wobei

¹Vorrangig wird dabei WERLENS Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen (1995, 1997, 2007) zitiert, in der WERLEN versucht, „alltägliche (...) Regionalisierungsprozesse der Verhältnisse von Gesellschaft, Handlung und räumlichen Bezügen“ wissenschaftlich zu erforschen (ebd. 1995: 5). WERLEN stützt sich bei der Untersuchung der Konstitution der Gesellschaft auf die Strukturierungstheorie des Soziologen ANTHONY GIDDENS (1984).

diese konstruierten, subjektiven Raumbilder in den Köpfen der Akteure² als wahrgenommene ‚Realität‘ für deren Handlungen von Bedeutung sind (vgl. GREGORY 1994). Der Raum wird dadurch zur Struktur der wahrgenommenen Wirklichkeit, die das Ergebnis bewusster Handlungen verschiedener Akteure ist (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2003: 29). Der Akteur agiert dabei „im Spannungsfeld gesellschaftlicher Regulationsmechanismen und individueller Nutzenerwägungen“ (REUBER 1999: 298). Unterschieden wird hierbei nach Beweggründen/Präferenzen (Handlungsorientierung), Machtpotentialen/Fähigkeiten (Handlungsressourcen) und Handlungsstrategien der Akteure. Die Handlung ist zielgerichtet und persönlichen Handlungsmaximen unterworfen, welche individuelle, gesellschaftlich-strukturelle und räumliche Komponenten beinhalten (vgl. BUBNER 1982: 125; REUBER 1999: 295; WIECHMANN 2008a: 118). Nach WERLEN (2000: 321) können „[nur] Individuen (...) Akteure sein. Aber es gibt keine Handlungen, die ausschließlich individuell sind“. In der Annahme, dass nur einzelne Individuen – im Rahmen eines Kollektivs – handeln können, wird somit von den Individuen innerhalb des Netzes der Akteure die Fähigkeit verlangt, im gesellschaftlichen Kontext zu agieren. Dazu ist eine ständige Reflexion, Revision und Neuausrichtung der eigenen Tätigkeit erforderlich (SCHMID 2005: 17). Im Zusammenspiel zwischen Gesellschaft und Individuen führen damit entsprechende Handlungen zu spezifischen Raumstrukturen.

Um diese Strukturen zu ordnen und die Entwicklung innerhalb des Raumes zu fördern ist die Planung notwendig. Die räumliche Planung ist somit die „Übertragung des vorsorgenden Vorausdenkens auf den Raum“ (SPITZER 1995: 15). Dabei findet eine Untergliederung des Raumes nach dem territorialen Prinzip in Nationalstaaten statt. Raumplanung besteht also aus zwei Komponenten – dem Raum und der Planung – die gleichsam bedeutend sind.

Raumplanung ist nach SCHINDEGGER (1999: 145) per se zukunftsbezogen, da es sich dabei „um die Gestaltung, der sich in jedem Fall verändernden Welt entsprechend den gesellschaftlichen Ansprüchen an die räumlichen Verhältnisse“ handelt. Ohne diese Eingriffe der Raumplanung entwickeln sich die Raumstrukturen „aller Erfahrung nach“ allein marktwirtschaftlichen Gesetzen folgend, somit entgegen gesellschaftlicher Bedürfnisse und können zu polarisierenden Ungleichheiten, Konflikten oder Ressourcenvergeudung führen.

Das Konzept der Raumplanung steht übergeordnet für alle Planungen und Maßnahmen im Raum, mit denen die Entwicklung der Raumstrukturen koordiniert und gefördert werden soll

²Frauen und Männer sind immer gleichermaßen bei Bezeichnungen für Personengruppen und Berufe gemeint. Herkömmliche Bezeichnungen wurden zugunsten einer einfacheren Schreibweise und Lesbarkeit beibehalten und sind ausnahmslos geschlechtsneutral zu verstehen.

(vgl. VOGT 1999: 76). Raumplanung wird dabei als politische, dem Staate zugeschriebene Aufgabe verstanden. Darunter zählen „alle Maßnahmen staatlicher Hoheitsträger, welche auf die Standortqualität im Raum wirken oder wirken sollen und welche die Verteilung von Standortqualitäten regeln“ (SPITZER 1995: 11). Der Staat setzt hierbei einen Handlungsrahmen, der eine langfristige raumrelevante Zielsetzung verfolgt, in welcher die Interessen der Gesellschaft und von Individuen vertreten sind. Die konkrete Planung wird an die sich wandelnden Ansprüche der Gesellschaft an den Raum im Sinne einer optimalen Raumnutzung angepasst. Reguliert wird die Raumplanung durch staatliche Gesetze, die von den Bedürfnissen und Wertevorstellungen der Gesellschaft abgeleitet werden (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 2f). Immer mehr werden auch privatwirtschaftliche Akteure und informelle Interaktionen in den Raumplanungsprozess einbezogen, wobei die Schnittstelle zwischen formeller und informeller Raumplanung diffus ist (vgl. BEUTL 2010: 23f). Raumplanungspolitik entspricht der konkreten Ausprägung jener Politiken, die zur Erreichung der Zielvorstellungen der Raumplanung eingesetzt werden (vgl. SCHINDEGGER 1999:32).

Zu Verwirrungen bezüglich der Raumplanung kommt es oft aufgrund einer inkonsistenten Begriffsnutzung. Sprachbarrieren treten vor allem zwischen Theoretikern, Politikern und planenden Praktikern auf. Allerdings können auch vorsätzlich Sprachbarrieren erschaffen werden, um Vorhaben zu verschleiern (vgl. BÖKEMANN 1999: 390). Problematisch wird es insbesondere, wenn dieses ‚Sprachwirrwarr‘ an die Bevölkerung getragen wird, ohne diese genauer aufzuklären.

Planung nach der obigen Definition lässt sich sowohl auf persönliche Privatplanung, sowie auf Öffentlichkeitsplanung im Dienste der Gesellschaft beziehen. Im Folgenden wird die öffentliche Planung als politische Aufgabe beschrieben, deren Aufgabe es nach SPITZER (1995: 14) ist, „das Gemeinschaftsleben und die Nutzung des Raumes entsprechend politischen Zielen möglichst zweckmäßig zu ordnen“.

2.2 Allgemeine Grundlagen und Rahmenbedingungen der Raumplanungstheorie

Die Entwicklung von Planungszielen in der Raumplanung wird wesentlich durch Normen und Werte beeinflusst. Diese äußern sich in der „Verantwortung gegenüber dem Lebensraum, der Potentiale für Leben bereit hält und Lebensqualität für die jetzige und künftige Generation sichert“ (vgl. LENDI, zit. nach LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 4). Verarbeitet werden diese Normen und Werte in den Leitbildern³ der Raumplanung. Diese beinhalten die drei Grundprinzipien Freiheit, soziale Sicherheit und sozialer Ausgleich⁴ sowie als oberstes Planungsziel das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung.

Im Sinne der Verantwortungsethik ist hierbei die Verantwortung für die Gesellschaft und zukünftige Generationen gemeint. Der räumlichen Dimension der Nachhaltigkeit liegt die Lebensraumethik zugrunde, die das Mensch-Lebensraum-Verhältnis beschreibt. Dieser Zukunftsbezug ist nach FÜRST (2001) neben dem kollektiven Handeln, einer zielorientierten Handlungsvorbereitung und der Konsensbildung einer der elementaren Inhalte der Raumplanung (vgl. ebd. 2001, nach LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 6).

Aus den Leitbildern und Inhalten der Raumplanung ergeben sich ihre Ziele. Das Oberziel der Raumplanung ist die optimale Raumnutzung, die sich in der bestmöglichen Form, Intensität und Vernetzung der Nutzungsarten eines Raumes ausdrückt (vgl. SPITZER 1995: 15). Dabei sollen parallel Wachstum gefördert und eine Verteilungsgerechtigkeit herbeigeführt werden (vgl. BÖKEMANN 1999: 400). Die Ziele werden hierbei bezüglich der Vorsorge der Versorgung entwickelt, sodass unter anderem die Sicherstellung der sieben Daseinsgrundfunktionen des Menschen⁵ gewährleistet ist. Von diesen ausgehend wird eine Entwicklung des Raumes zur optimalen Nutzung angestrebt (vgl. GEUDER 2002: 121). Dieses Ziel verfolgt die Raumplanung, indem sie auf räumliche Entwicklungen einwirkt und diese steuert. Die Ansprüche an den

³Leitbilder entsprechen einem ganzheitlichen Ansatz und stellen einen erwünschten ‚Soll-Zustand‘ dar. Dieser kann durch geplante Handlungen aller Akteure einer Gesellschaft erreicht werden. In der Raumplanung entsprechen sie langfristigen Planungszielen (vgl. SPITZER 1995: 16).

⁴Die Grundprinzipien entsprechen dem Ziel der ‚gleichwertigen Lebensbedingungen‘ und sind in der Bundesrepublik Deutschland im Grundgesetz verankert, sowie in der Republik Österreich in dem Bundes-Verfassungsgesetz der Republik Österreich. Im Sinne der Wohlfahrtsökonomie genügen sie der PARETO-Optimalität. Diese besagt, dass keine Aufwertungsmaßnahme eines Gebietes ein anderes oder dessen Eigentümer und Nutzer benachteiligen darf (vgl. BÖKEMANN 1999: 435).

⁵Die sieben Daseinsgrundfunktionen des Menschen bezeichnet HEINEBERG (2007: 27) als die „grundlegenden menschlichen Daseinsäußerungen, Aktivitäten und Tätigkeiten, die allen sozialen Schichten immanent (...) sind und sich raumwirksam ausprägen (...). Diese sind (...): 1. Sich fortpflanzen und in (privaten oder politischen) Gemeinschaften leben, 2. Wohnen, 3. Arbeiten, 4. Sich versorgen und konsumieren, 5. Sich bilden, 6. Sich erholen und 7. Verkehrsteilnahme (Kommunikation)“.

Raum und somit die Ziele der Raumplanung sind dabei einem steten Wandel der Gesellschaft unterworfen, wobei Veränderungen der Raumstrukturen in einem sehr großen Zeithorizont angesetzt werden. In diesem Prozess werden verschiedene Fachbereiche miteinander verbunden und verknüpft, wodurch der Querschnittcharakter der Raumplanung zum Ausdruck kommt.

Erschwert wird die Aufgabe der Raumplanung durch ihre Rahmenbedingungen. Auf sie wirken rechtliche, gesellschaftliche und wirtschaftliche Komponenten ein. Dieses Wirkungsgefüge ist äußerst komplex. Es besteht aus einer Vielzahl von Interessen, Wünschen und Hoffnungen der Akteursmenge. Konkrete Einflussfaktoren sind das Bürgerinteresse, politische Planungsziele und wirtschaftliche Interessen. Das Bürgerinteresse besteht aus den Anforderungen der Betroffenen auf eine lebenswerte Umwelt, politische Planungsziele verfolgen meist einen sich stetig wandelnden politischen Auftrag und wirtschaftliche Interessen werden von den Investoren und den wirtschaftlich betroffenen Institutionen vertreten. Die Raumplanung bewegt sich nun in dem Dreieck dieser Faktoren und wird noch dahingehend erschwert, dass Interessen sowohl von Individuen, als auch von einem Kollektiv vertreten werden können (vgl. Abb. 1; vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2003: 11f).

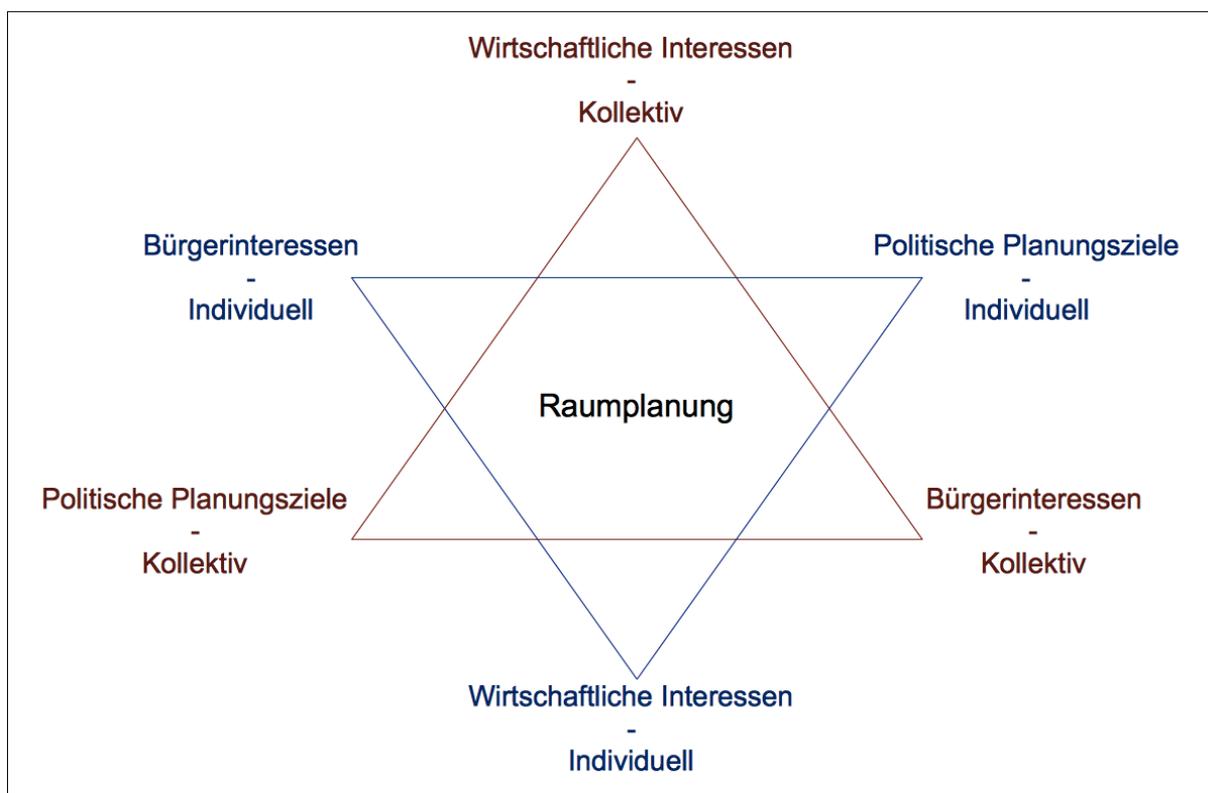


Abbildung 1: Rahmenbedingungen und Einflussgrößen der Raumplanung (Quelle: eigener Entwurf nach LANGHAGEN-ROHRBACH 2003: 11).

Neben wirtschaftspolitischen Einflüssen hat der Wandel der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen Einfluss auf die Entwicklung der Raumstrukturen. Durch die Auflösung der historischen Sozialstrukturen hat der Mensch mehr Freiheit zur individuellen Entfaltung und einen größeren Handlungsspielraum. Nach LANGHAGEN-ROHRBACH (2010: 16; 2003: 19) birgt dies Konfliktpotential: Er spricht von einer Pluralisierung der Gesellschaft und zielt damit auf die Individualisierung der Lebensstile⁶ und den daraus entstehenden Konflikt zwischen Individuum, Lebensstil und deren Summe in der Gesellschaft. Nach WERLEN (1995: 66) haben Lebensstile einen „erheblichen Einfluss auf den räumlichen Handlungsrahmen“ und somit auch auf die Raumplanung. Ebenso wirken sich die allgegenwärtigen Entwicklungstendenzen der Globalisierung, der europäischen Integration, der Wandel der staatlichen Steuerung, der technologische Fortschritt sowie der demographische Wandel auf die Raumplanung aus (vgl. WIECHMANN 2008a: 91). Die Raumplanung selbst erfährt eine Schwerpunktverlagerung zugunsten der örtlichen Ebenen. Der Planer tritt dabei vermehrt als projektbezogener Moderator oder Vermittler zwischen den verschiedenen Ebenen, Interessen und Akteuren auf (vgl. Kapitel 3.3; vgl. ebd. 2008a: 119ff).

Die neu entstandenen Akteursgruppen wirken neben den rechtlich festgelegten Akteuren (Verwaltungseinheiten und politische Entscheidungsträger der EU-, Bundes-, Landes- und Kommunal-Ebene) im politischen Entscheidungsprozess und der Raumplanung mit. Nach WIECHMANN (2008a: 118) und LANGHAGEN-ROHRBACH (2003: 31f) zählen zu den Akteursgruppen: verschiedene Interessengruppen, Investoren, private Dienstleister, die Medien, Grundbesitzer, Gewerkschaften, Träger öffentlicher Belange (TöB) sowie Bürger und Betroffene. Raumplanung wird in diesem Rahmen als „Angebotsplanung“ bezeichnet (WIECHMANN 2008a: 67). Dieser Begriff resultiert daraus, dass Raumplanung darauf angewiesen ist, dass Dritte ihre Vorstellungen umsetzen, da sie selbst über keine Investitionsmittel verfügt.

2.3 Die Europäische Raumordnung als Rahmen

In vielen Sektoren ist zu beobachten, dass die Europäische Union (EU) zahlreiche Kompetenzen auf ihre Ebene gezogen hat und nationale Kompetenzen abgegeben wurden (vgl. EISENKOPF 2007: 27). Eine Ausnahme stellt hierbei die Raumentwicklungspolitik der EU dar, da bis dato keine formale Raumordnungskompetenz der EU existiert. Allerdings gibt es viele

⁶Lebensstil definiert SPELLERBERG als „sichtbare, alltagskulturelle Verhaltensweise, als Ausdruck von Lebensgeschichte, Chancen und Orientierungen“ (ebd. 1996; zit. nach LANGHAGEN-ROHRBACH 2003: 20).

sektoralpolitische Aufgabenbereiche der EU, die Auswirkungen auf den Raum haben. Zudem stellt die Raumentwicklungspolitik der EU Rahmenbedingungen für raumbezogene Politiken auf nationaler und regionaler Ebene (vgl. SCHINDEGGER 1999: 100f). In Deutschland ist in § 17 ROG verankert, dass die Landes- und Regionalplanung verpflichtet ist, europäische Bezüge zu berücksichtigen und in diesem Sinne über Grenzen hinweg zu agieren (vgl. SELKE ET AL. 1999: 114). Auch in Österreich wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen der EU-Strukturpolitik gefördert. Zudem hält Art. 15a des österreichischen Bundesverfassungsgesetzes (B-VG) Bund und Länder zur partnerschaftlichen Durchführung der EU-Regionalprogramme an (vgl. ÖROK 2002: 17). Durch diesen rechtlichen Rahmen ist in beiden Ländern eine Berücksichtigung und Umsetzung der Raumentwicklungspolitik der EU gesetzlich verankert und vorgeschrieben.

Raumordnung auf Europäischer Ebene

Der Auftrag der Europäischen Union besteht darin, unter den Mitgliedstaaten für wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion zu sorgen und die großen regionalen Disparitäten⁷ abzubauen. Ziel ist eine nachhaltige, regional ausgewogene Entwicklung, die auf regionaler und kommunaler Ebene konkretisiert wird. Für den Abbau regionaler Disparitäten im Sinne des Subsidiaritätsprinzips stehen die Strukturfonds der EU zur Verfügung (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 16f). Das oberste Koordinationsgremium, das die Entwicklung einer europäischen Raumordnung bislang vorantreibt, ist die Raumordnungsministerkonferenz (CEMAT) (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 22f; ebd. 2003: 110; SELKE ET AL. 1999: 117ff).

Instrumente zur Förderung der Regionalentwicklung sind die Kohäsions- und Strukturpolitik mit den entsprechenden Fonds, die auf verschiedene Bereiche der nationalen und regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik Einfluss ausüben. Die 2007 festgelegten Ziele lassen sich durch die Schlagworte ‚Konvergenz‘, ‚regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung‘, sowie ‚territoriale Zusammenarbeit‘ zusammenfassen. Unter Konvergenz ist dabei die Beschleunigung der Wirtschaftsentwicklung in weniger stark entwickelten Regionen zu verstehen. Die regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zielt auf eine Förderung der

⁷Dies steht allerdings oft im Konflikt mit dem Ziel der globalen Wettbewerbsfähigkeit und in diesem Sinne der Konzentration des Wachstums auf wenige Zentren. Raumordnerische Maßnahmen müssen dabei beiden kontrastierenden Zielen genügen.

Wettbewerbsfähigkeit in den Regionen, die nicht unter das Konvergenzziel fallen. Mit der Territorialen Zusammenarbeit soll der Zusammenhalt innerhalb der EU gefördert werden (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 23ff).

Instrumente der EU-Raumordnung

Das *Europäische Raumentwicklungskonzept* (EUREK) stellt einen politischen und fachlichen Rahmen der europäischen Raumplanung dar. Es ist allerdings ein informelles Gremium und besitzt somit keinen verbindlichen Charakter für die nationale Planungspolitik, sondern fungiert als Orientierungsrahmen. SELKE ET AL. (1999: 124) bezeichnen es als das „Dach für die grenzüberschreitende Abstimmung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen“ (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 26ff).

Die gemeinschaftlich entwickelten Leitvorstellungen des EUREK durchdringen die nationale, regionale und kommunale Raumordnung und finden dort Anwendung. Sie sind auf Konsens, Kooperation und Konsultation ausgerichtet und besitzen Querschnittcharakter (vgl. SELKE ET AL. 1999: 122f; WEILAND & WOHLLEBER-FELLER 2007: 29f).

Die *Territoriale Agenda* soll die Raumentwicklungspolitik auf europäischer und nationaler Ebene vorantreiben und das EUREK zunächst ergänzen und schließlich ersetzen. Eine Erneuerung der Ziele und Leitbilder wurde durch die Entwicklung der EU im Rahmen der Globalisierung und durch die Ost-Erweiterung nötig, da sich eine neue Raum- und Wirtschaftsstruktur sowie eine neue Umweltsituation entwickelte. Zudem sollen Konflikte, die sich in der Umsetzung des EUREK zeigten⁸, bewältigt werden (vgl. WEILAND & WOHLLEBER-FELLER 2007: 31f). 2011 wurde die *Territoriale Agenda* überarbeitet und die *„Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020“* verabschiedet. Die *Territoriale Agenda 2020* besitzt zwar unverbindlichen Charakter, doch stellt sie „EU-weit akzeptierte Grundsätze der Raum- und Regionalentwicklungspolitik mit langfristiger strategischer Bedeutung dar und gilt somit als Orientierungsrahmen für europäische und nationale strategische Ausrichtungen“ (KRAJASITS 2012: 2).

⁸ Schwierig ist hierbei vor allem die Zusammenführung der beiden Hauptziele der globalen Wettbewerbsfähigkeit, beziehungsweise des Wachstums mit der territorialen Kohäsion, sowie der Nachhaltigkeit (vgl. WEILAND & WOHLLEBER-FELLER 2007: 30f).

2.4 Raumplanung in Deutschland

2.4.1 Historische Entwicklung der Raumplanung in Deutschland unter Berücksichtigung aktueller Einflüsse

Das aktuelle Planungsverständnis des Raumplanungssystems Deutschlands entwickelte sich nach dem Zweiten Weltkrieg, wobei auf frühere Prinzipien der Weimarer Republik zurückgegriffen wurde. Gesetzlich wurde 1949 erstmalig das Handlungsfeld der Raumordnung im Grundgesetz (GG) der Bundesrepublik Deutschland verankert (Art. 75 GG). Auf Bundesebene wurde die Raumordnung 1965 im Rahmen des Raumordnungsgesetzes⁹ (ROG) rechtlich festgelegt sowie deren Leitbild definiert, das den Grundwerten des Grundgesetzbuches¹⁰ entsprechen und sich flexibel der sich wandelnden Realität anpassen sollte. Die Entwicklung der Raumstruktur anhand dieser Grundsätze wurde im Rahmen der Raumordnungspolitik als Aufgabe des Bundes betrachtet. Um eine Instanz der Zusammenarbeit von Bund und Ländern zu schaffen, wurde 1967 die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) ins Leben gerufen. Sie sollte für die Umsetzung des ROG verantwortlich sein und nach § 8 ROG „über gesetzliche Fragen der Raumordnung und Landesplanung, sowie über Zweifelsfragen [...] beraten und entsprechende Empfehlungen“ abgeben (LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 11). Anfang der 1970er Jahre kam es zur Konsolidierung der Raumplanung in Deutschland durch verbesserte Planungsinstrumente und in den 1990er Jahren wurde die Nachhaltigkeit als oberstes Planungsziel festgelegt. In diesem Rahmen wurden in Deutschland neue Instrumente der Raumplanung (wie das Raumordnungsverfahren oder die Umweltverträglichkeitsprüfung) geschaffen (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 8ff; VOGT 1999: 82; VON HINÜBER & OKONNEK 1999: 16ff, 21ff).

Die Entwicklung eines gesamtdeutschen Raumsystems zur Festigung der Deutschen Einheit wurde durch die Zunahme des Einflusses der EU und vielfachen Änderungen der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen begleitet. Im Rahmen der Globalisierung wuchs die Bedeutung der EU: Schon in den 1980er Jahren vermehrte sich das Agieren über Nationalstaaten hinweg und der Bedeutungsverlust derselben zugunsten der globalen und regionalen Ebene. Veränderte Raumstrukturen, wie beispielsweise die Entwicklung von ‚world cities‘ oder ‚global cities‘, sind Ausdruck der wachsenden Bedeutung der Globalisierung. Zudem zeugt die Abgabe der Funktionen der Nationalstaaten von einem marktwirtschaftlichen

⁹Für konkrete Aufgaben des ROGs siehe VON HINÜBER & OKONNEK 1999: 23.

¹⁰Die Grundwerte bestehen im Wesentlichen aus Freiheit, sozialem Ausgleich, sozialer Sicherheit und dem Modell des sozialen Rechtsstaates.

Wandel. Im Rahmen der Deregulierung kam es zur Privatisierung zahlreicher, zuvor staatlich geregelter und getragener Aufgaben. Ein Beispiel hierfür ist die Umstrukturierung der ‚Bundesbahn‘ zur ‚Deutsche Bahn AG‘. Ebenso wurden viele kommunale Aufgaben aus der staatlichen Verwaltung ausgegliedert und teilprivatisiert, was durch eine erhöhte kommunale Finanznot zusätzlich vorangetrieben wurde (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2003: 14ff). Daneben kam es zu einer Schwerpunktverlagerung der Raumplanung und -entwicklung auf die regionale Ebene. Zur Entstehung einer Balance zwischen Bund und Ländern, in der bundeseinheitliche Standards sowie landesspezifische Besonderheiten im Raumordnungsrecht berücksichtigt werden, wurde die Rahmengesetzgebung des Bundes (Art. 75 GG) im Rahmen der Föderalismusreform 2006 aufgehoben und damit die zentrale Ebene der Raumplanung von der Bundes- auf die Landesebene verlagert. Die Neufassung des ROG (GeROG) trat am 30.6.2009 in Kraft. Die Raumordnung fällt seither in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung¹¹ und die Länder besitzen Abweichungsrecht vom ROG (vgl. CDU/CSU 2008; LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 18f).

2.4.2 Gliederung der Raumplanung in Deutschland – das Mehrebenensystem

Das System der Raumplanung in Deutschland ist, wie SPITZER (1995: 25) es bezeichnet, nicht „aus einem Guss“, vielmehr handelt es sich um ein gewachsenes System, das sich im Laufe der Zeit entwickelte. Akteure des Systems sind vorrangig öffentliche Verwaltungen, die das Allgemeininteresse vertreten. Sie sind in Behörden angesiedelt, die die Befugnis zum hoheitlichen Handeln besitzen, wobei die expliziten Träger der Planung meist juristische Personen des öffentlichen Rechts sind. Hierbei kann man zwischen zwei Formen der Staatsverwaltung unterscheiden – der unmittelbaren, bei der die Staatsverwaltung durch eigene Behörden ausgeführt wird und der mittelbaren, bei der die Auftragsverwaltung durch Organe anderer Verwaltungsträger ausgeführt wird (vgl. VOGT 1999: 93ff).

Die Verwaltung der Raumplanung besitzt verschiedene Gliederungsformen. Die für die Struktur der Raumplanung bedeutendste Gliederung ist die vertikale nach den verschiedenen Verwaltungsebenen. Das System der deutschen Raumplanung wird in Abbildung 2 nach

¹¹In der Konkurrierenden Gesetzgebung liegt die Gesetzgebungsbefugnis bei den Ländern, solange der Bund nicht von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch macht. Macht er hiervon durch Gesetze Gebrauch, sind diese bindend, es sei denn es gibt eine Abweichungsregelung (DEUTSCHER BUNDESTAG 2011).

Planungsebenen gegliedert darstellt, wobei auch rechtliche Grundlagen, Planungsinstrumente und materielle Inhalte wiedergegeben werden.

<i>Staatsaufbau</i>	<i>Planungsebenen</i>	<i>Rechtliche Grundlagen</i>	<i>Planungsinstrumente</i>		<i>Materielle Inhalte</i>
Bund	Raumordnung	Raumordnungsgesetz (ROG)	-		Grundsätze der Raumordnung (Leitbilder der räuml. Entwicklung)
Länder	Raumordnung in den Ländern (Landesplanung)	Raumordnungsgesetz und Landesplanungsgesetz	Zusammenfassende, übergeordnete Pläne	Raumordnungsplan Räumliche und sachliche Teilpläne	Ziele der Raumordnung
	Regionalplanung			Regionalplan Regionaler Flächennutzungsplan	
Gemeinden	Bauleitplanung	Baugesetzbuch (BauGB)	Bauleitpläne	Flächennutzungsplan	Darstellung der Art der Bodennutzung
				Bebauungsplan	Feststellungen für die städtebauliche Ordnung

Abbildung 2: Das System der deutschen Raumplanung nach Planungsebenen (Quelle: eigene Darstellung nach WEILAND & WOHLLEBER-FELLER 2007: 35).

Man kann eine weitere horizontale Untergliederung innerhalb der Planungsebenen vornehmen. Abbildung 3 stellt die verschiedenen Planungsebenen mit zugehörigen Institutionen, Programmen und entsprechenden Einflussbereichen dar. Hierbei werden sektorielle Einflussbereiche deutlich, wobei sachlich nach Fachgebieten unterschieden wird. Maßnahmen dieser Fachgebiete können jeweils auf Teilaspekte des Raumes abzielen und besitzen daher sowohl direkte als auch indirekte räumliche Auswirkungen. Solche Maßnahmen und Vorhaben werden unter dem Begriff ‚Fachplanung‘ zusammengefasst. Fachplanung wird nach der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL 2010-2011) definiert als „die von der jeweils zuständigen Fachdienststelle (Fachministerien oder -behörden des Bundes und der Länder, Gebietskörperschaften und sonstige öffentlich-rechtliche Körperschaften) betriebene systematische Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen, die auf die Entwicklung eines bestimmten Sachbereiches beschränkt sind“. FÜRST (2008b: 21) betont zudem die Ausrichtung der Fachplanung auf einzelne Projekte – ohne Berücksichtigung anderer Vorhaben oder Projekte im Raum. Damit stellt er die Fachplanung der

querschnittorientierten Koordination von Projekten und Vorhaben der Raumplanung im Sinne der administrativen Planung von Bund, Ländern und Gemeinden gegenüber. Die Fachplanung findet im ROG keine direkte Berücksichtigung, sondern ist auf Landesebene mit eigenen Landesgesetzen bezüglich der Fachgebiete versehen (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 57). Allerdings bindet § 4 Abs. 1 ROG die Fachplanung an die Ziele der Raumplanung. Aufgabe der Raumplanung ist hingegen die Koordination und Steuerung der Fachplanungen (vgl. ARL 2010-2011).

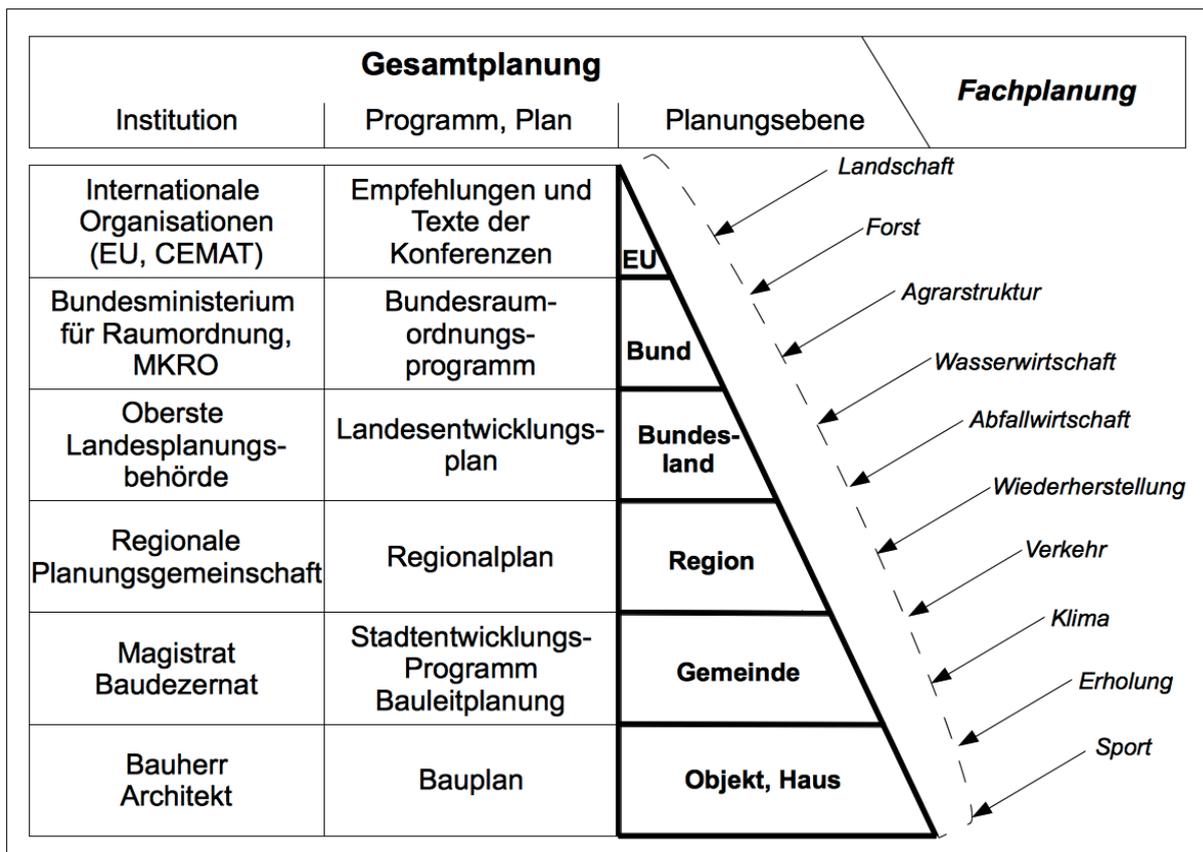


Abbildung 3: Räumliche Gesamtplanung in Deutschland nach Planungsebenen, Institutionen, Programmen und Plänen unter dem Einfluss der Fachplanung (Quelle: eigene Darstellung nach SPITZER 1995: 26).

Im Folgenden werden die verschiedenen vertikalen Ebenen des deutschen Raumplanungssystems erläutert, wobei insbesondere auf Organisation, Aufgabenbereiche und Instrumente eingegangen wird.

2.4.2.1 Die Raumordnung des Bundes

Die Raumordnung entspricht der übergeordneten, institutionalisierten räumlichen Planung und Ordnung auf nationalstaatlicher Ebene. Sie formuliert eine anzustrebende Anordnung diverser Funktionen und Nutzungen im Raum und koordiniert den Prozess, diese Anordnung zu erreichen (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 3f). LANGHAGEN-ROHRBACH (2010: 41) bezeichnet die Raumordnung als den „Koordinierungsauftrag“ des Bundes, wobei konkrete Aufgaben von der Landes- und Regionalplanung umgesetzt werden. Die Bundesraumordnung wird dabei als Querschnittsaufgabe verstanden, die viele sektorale Politiken betrifft, diesen aber nicht hierarchisch übergeordnet ist. Die Raumordnung besitzt also eine leitende und beschreibende Funktion.

Innerhalb der Raumordnungspolitik besitzt der Bund die Rahmenkompetenz der Raumordnung. Diese wird durch das Grundgesetz festgelegt und wurde durch die Föderalismusreform abgeschwächt, da die Länder seit 2006 vom ROG abweichen und andere Schwerpunkte setzen können. Zudem ist das ROG für den Einzelnen nicht verpflichtend. Jedoch ist die Bedeutung des ROG nicht gänzlich aufgehoben, da im GeROG vom 22.12.2008 generelle Grundsätze der Raumplanung verankert sind, die für alle Ebenen Gültigkeit besitzen und für die nachgeordneten Einrichtungs- und Planungsbehörden bindend sind. Dies zeigen schon die einführenden Worte:

„Der Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume sind durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Dabei sind:

- 1. Unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen,*
- 2. Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raumes zu treffen“*

(GeROG Abs. 1 §1, zit. nach BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ 2008).

Das hier zitierte novellierte Raumordnungsgesetz regelt die Art und Weise, wie die festgelegten Grundsätze der Raumplanung konkretisiert und umgesetzt werden. Es entspricht dem übergeordneten Leitbild der Nachhaltigkeit (bezüglich ihrer ökologischen, ökonomischen und sozialen Komponente) und bildet einen Rahmen für die Planungsgesetze der Länder (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 31). Dabei beinhaltet es aber keinerlei inhaltliche Vorgaben (vgl.

LANGHAGEN-ROHRBACH 2003: 102). Aufgabe des GeROG ist es, mithilfe der Rahmenvorschriften zu sichern, dass in allen Ländern eine vergleichbare Ordnung herrscht. Zudem werden unterschiedliche fachliche raumrelevante Tätigkeiten und Planungen auf allen Ebenen koordiniert (vgl. SPITZER 1995: 22).

Die für die Bundesraumordnung zentrale Behörde ist das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS). Sie besteht aus einem Bundesminister für Raumordnung und dem Beirat für Raumordnung, dessen Mitglieder aus verschiedenen Fachbereichen stammen. Weitere Ministerien, deren Arbeitsgebiete für die Raumordnung zuständig sind, sind das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), das die BMVBS durch Raumforschung unterstützt; das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), das die BMVBS in Fragen der Stadt- und Raumentwicklung, dem Wohnungs-, Immobilien- und Bauwesen berät und die MKRO, die für die Abstimmung der Maßnahmen der BMVBS und als Bindeglied zwischen Raumordnung und Landesplanung, also zwischen Bund und Ländern fungiert (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 33).

Instrumente der Bundesraumordnung

Bedeutendes Instrument der Bundesraumordnung ist unter anderem das *Bundesraumordnungsprogramm* (BRÖP), das als gesamträumlicher und oberflächlicher Orientierungsrahmen der Raumentwicklung dient. Es stellt die aktuelle Siedlungs-, Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur (als Ist-Zustand), sowie die Entwicklungsziele (als Soll-Zustand) der Bundesrepublik Deutschland dar. Aktuelle Entwicklungen, Entwicklungstrends, raumbedeutsame Maßnahmen und Planungen sowie die Auswirkungen der EU-Politik auf die Raumplanung in Deutschland sind in den Raumordnungsberichten enthalten. Diese werden von der BBR erarbeitet. Die BBR erprobt zudem mit Hilfe von *Modellvorhaben der Raumordnung* (MORO) innovative Ansätze und Konzepte in der Regionalplanung und Raumordnung (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 34ff).

Des Weiteren ist der *Raumordnungspolitische Handlungsrahmen* (HARA) ein mittelfristiges Aktionsprogramm zur Umsetzung von neu entwickelten Leitbildern. Mit dem HARA wird die Bedeutung der ‚weichen‘ (im Gegensatz zu den ‚harten‘ rechtlich normierten)

Planungsverfahren anerkannt und diese aufgenommen. Der Schwerpunkt des HARA liegt auf der regionalen Entwicklung, insbesondere in Verdichtungsräumen, und dem Ressourcenschutz. In diesem Sinne weist er Metropolregionen aus (wie Berlin, Hamburg, München, Rhein-Main, Rhein-Ruhr und Stuttgart) (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 36).

Das Gegenstromverfahren zur Zielanpassung

Die Zielanpassung ist notwendig, wenn es verschiedene Planungen zur Entwicklung des Gesamttraumes und der Teilräume bezüglich derselben Ressourcen gibt. Dann ist ein Verfahren der Abwägung und Anpassung zwischen den verschiedenen Planungsebenen sowie innerhalb der Planungsebenen zwischen der Gesamtplanung und der Fachplanung vonnöten. Dabei sind alle Beteiligten gleichberechtigte Planungspartner. In diesem Sinne werden Vorstellungen entwickelt und ausgetauscht. Dieser Vorgang wird als Gegenstromverfahren bezeichnet und ist rechtlich im ROG §1 Absatz 3 verankert (vgl. WOHLSCHLÄGL 2009: 19). In den Verwaltungsebenen der Raumplanung sind Vorgaben an die untergeordneten Ebenen über den Landesentwicklungsplan (Bundesland), den Regionalen Raumordnungsplan (Region) und den Bauleitplan (Kommune) geregelt. Umgekehrt machen die untergeordneten Ebenen den Höheren Vorschläge bezüglich Entwicklungspotentialen (vgl. SPITZER 1995: 28f).

2.4.2.2 Die Landesplanung

Die im ROG abstrakt formulierten Grundsätze und Ziele werden in den Landes- und Regionalgesetzen, -entwicklungsplänen bzw. -programmen konkretisiert und verwirklicht. Dabei werden sowohl die besonderen Bedürfnisse des Landes berücksichtigt als auch auf spezielle Ziele der Landespolitik¹² eingegangen. Dennoch sollen sie weitestgehend unabhängig von der aktuellen Politik erarbeitet werden. Aufgabe der Landesplanung ist insbesondere die Ausweisung von Zentralen Orten, Entwicklungs- und Verkehrsachsen und Räumen mit besonderen Funktionen (vgl. WIECHMANN 2008a: 102).

Nach dem ROG sind die Länder verpflichtet, landesweite Raumordnungspläne als allgemeine, zusammenfassende und übergeordnete Pläne zu erstellen, die nach § 8 ROG mit den Nachbarländern abgestimmt werden müssen. Darin wird die angestrebte Raumstruktur

¹²Die allgemeingültigen Ziele sind hierbei die Schaffung gleichwertiger, bestmöglicher Lebensbedingungen und der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlage (vgl. SPITZER 1995: 37).

festgelegt, das bedeutet konkret die Verteilung und Ausprägung von Siedlungs- und Freiraum und der Infrastruktur. Allerdings sind die Landespläne, ebenso wie die Raumordnung und Regionalpläne nur für öffentliche Planungen und Maßnahmen rechtsverbindlich und nicht für ‚Jedermann‘. Dies ist auch dann der Fall, wenn private Trägerschaften öffentliche Aufgaben übernehmen. Seit 2004 ist überdies nach § 2 VI ROG die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Aufstellung der Landes- und Regionalpläne verpflichtend (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 42f).

Die wichtigste Institution der Raumplanung im Bundesland ist die Oberste Landesplanungsbehörde. Diese ist einem Fachministerium zugeordnet, in dessen Aufgabenfeld unter anderem die Landesplanung fällt. Ihre Aufgabe ist die Umsetzung der Pläne als Verordnungen oder Gesetze. In Baden-Württemberg ist dies beispielsweise das Wirtschaftsministerium, das einen Landesentwicklungsplan erarbeitet, der als Rechtsverordnung bindend ist. Der obersten Planungsbehörde ist die obere Planungsbehörde untergeordnet, die die rechtskräftigen Pläne umsetzt. Diese Raumordnungsbehörde unterscheidet sich länderspezifisch je nach Regionalplanung. In Baden-Württemberg ist sie in Form von Regionalverbänden organisiert. An unterster Stelle stehen öffentliche Stellen und Personen des privaten Rechts, die für die Aufstellung, beziehungsweise Fortschreibung der Raumordnungspläne verantwortlich sind. Neben den Planungsbehörden gibt es je nach Gesamt- oder Fachplanung weitere Spitzenverbände oder Fachakademien (vgl. BUSCH 1999: 322f; SPITZER 1995: 27).

Aufgaben der Landesplanung

Die Erstellung und Abwägung der in den Raumordnungsplänen der Landesplanung festgelegten Ziele ist die eigentliche planerische Aufgabe des Landes. Dabei agiert die Landesplanung nicht autonom, sondern in Interaktion mit anderen öffentlichen Stellen und insbesondere der Fachplanung (vgl. SPITZER 1995: 37f). Neben der Erstellung von Zielvorgaben entspricht die zweite Hauptaufgabe der Umsetzung und Abstimmung der relevanten Planungen und Maßnahmen. Die landesplanerische Überprüfung von Einzelvorhaben findet in diesem Sinne über die Durchführung von Raumordnungsverfahren (ROV) statt (vgl. WEILAND & WOHLLEBER-FELLER 2007: 83ff).

Aufgabe der Obersten Landesplanungsbehörde ist neben der Erstellung und Umsetzung des Landesentwicklungsplanes das Mitwirken in der MKRO. Dabei werden alle Aktivitäten mit dem Bund und anderen Ländern abgestimmt. Die Landesplanung ist zur Erstellung eines Landesentwicklungsprogramms verpflichtet. Dies ist eine konzeptionelle, von Zahlen, Karten und Texten getragene, abstrakte Vorstufe des Landesentwicklungsplans. Es wird in Abstimmung mit allen zuständigen Behörden, Beteiligten und Betroffenen im Interministeriellen Ausschuss für Raumordnung und dem Landesplanungsbeirat erstellt (vgl. SPITZER 1995: 39ff).

Das Raumordnungsverfahren als Instrument der Landesplanung

Das ROV wird als ‚hartes‘ Planungsverfahren von der verfahrensführenden Landesplanungsbehörde durchgeführt. Im ROG ist hierzu festgelegt, für welche Vorhaben ein ROV notwendig ist. Des Weiteren kann es auf Initiative des Projektträgers erstellt werden. Ist die raumordnerische Verträglichkeit hinreichend gewährleistet, erübrigt sich das ROV (vgl. HÖHNBERG 1999: 265). Es dient der Prüfung und Beurteilung der Raumverträglichkeit von Vorhaben und Durchführungen des Landesentwicklungsplans sowie von konkreten Einzelvorhaben mit einer überörtlichen Bedeutung (vgl. GOPPEL 1999: 107; HÖHNBERG 1999: 259f). Dabei werden raumrelevante Planungen und Maßnahmen daraufhin untersucht, „ob und unter welchen Voraussetzungen ein konkretes Vorhaben mit den landesplanerischen und regionalplanerischen Vorgaben übereinstimmt“ (BUSCH 1999: 327). Diese planungsrechtliche Beurteilung und das Abstimmungsverfahren werden der Ausführung des Vorhabens vorgeschaltet, um Raumnutzungskonflikte zu vermindern.

Falls ein ROV durchgeführt werden muss, gliedert es sich in drei Teile: Zunächst findet die Raumverträglichkeitsstudie statt. Dabei wird ein Vorhaben auf seine raumstrukturellen Auswirkungen untersucht. Liegen alle Unterlagen des Vorhabens vor und wurde ein ROV veranschlagt, so findet eine schriftliche Anhörung der TöB statt. Dieser kann gegebenenfalls ein Erörterungstermin zur Diskussion beigefügt werden, an dem die TöB, Vorhabensträger und betroffene Personen teilnehmen. Dabei wird versucht, möglichst frühzeitig einen Interessenausgleich zu erlangen. Die Raumverträglichkeitsprüfung wird anschließend unter Einbeziehung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung und Erörterung wiederholt. Mit der Landesplanerischen Beurteilung wird das ROV abgeschlossen. Hierbei werden die

Übereinkunft der Planung mit der Raumordnung geprüft und Festlegungen und Hinweise für nachfolgende Genehmigungsverfahren gegeben (vgl. Abb. 4). Dabei ist zu beachten, dass es sich lediglich um eine Überprüfung, nicht aber um eine Genehmigung handelt. Diese findet im Planfeststellungsverfahren (PFV) statt, das dem ROV nachgeordnet ist (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 50f). Das ROV setzt einen „raumordnerischen Rahmen“, wobei ökonomische, ökologische, kulturelle und soziale Aspekte berücksichtigt werden. Dies lässt auf den Querschnittcharakter des ROV schließen und ist nach LANGHAGEN-ROHRBACH (2010: 51) „Ausdruck der Konsensorientierung der Raumplanung“.

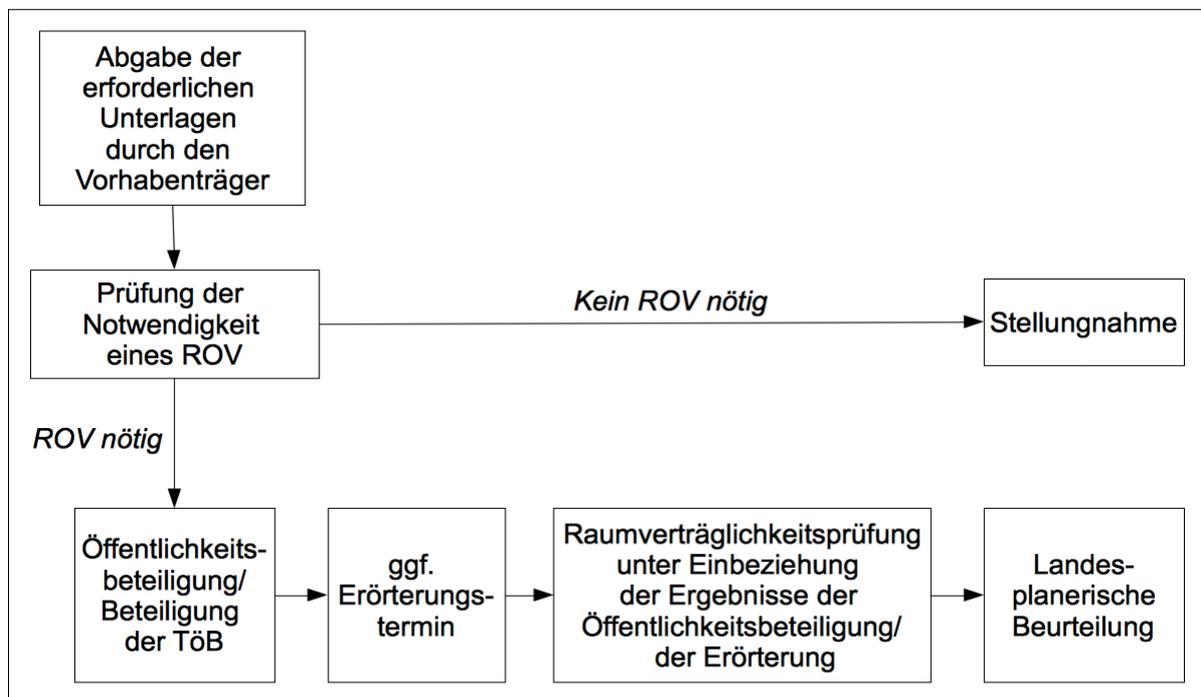


Abbildung 4: Ablauf eines Raumordnungsverfahrens (Quelle: eigene Darstellung nach LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 51).

Das Planfeststellungsverfahren in der Verantwortung der Landesplanung

Das PFV wird zur Genehmigung von konkreten Planungsvorhaben herangezogen. Nach dem ROV, bei der die Verträglichkeit des Vorhabens mit den Erfordernissen und Zielen der Raumordnung geprüft wird und dessen Konfliktpotential aufgedeckt und vermindert wurde, ist das PFV das eigentliche Planungs- beziehungsweise Genehmigungsverfahren. Dabei geht es um die Genehmigung eines Planes seitens der Obersten Landesbehörde. Das PFV wird entweder nach den Fachplanungsgesetzen (wenn das Vorhaben einem bestimmten Fachressort

zugeordnet wird) oder dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) durchgeführt. Bei der Umsetzung gibt es drei Optionen:

1. Es wird auf ein förmliches Verfahren verzichtet:
Falls keine öffentlichen Belange und keine Rechte Dritter betroffen sind, kann bei Verfahren mit ‚unwesentlicher Bedeutung‘ auf ein PFV verzichtet werden.
2. Es findet eine Plangenehmigung statt:
Falls keine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt werden muss, Dritte nicht betroffen sind, oder mit der Durchführung einverstanden sind, kann die Plangenehmigung das PFV ersetzen. In diesem Falle benötigt es ein kollektives Einverständnis und die Kooperationsbereitschaft aller.
3. Das PFV findet statt:
Falls 1. und 2. nicht zutreffen und ein Konfliktfall vorliegt, oder ein Plan Konfliktpotential aufweist, findet ein PFV statt. Dies ist ein komplexes und langwieriges Verfahren mit vielen Klagemöglichkeiten. Als Gegenmaßnahme wurden Beschleunigungsgesetze verabschiedet, die die Fristen des PFV straffen und somit das Verfahren beschleunigen

(vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 58ff).

Der Ablauf eines PFV gliedert sich gemäß §§ 72ff. VwVfG in mehrere Schritte. Zu Beginn reicht der Vorhabenträger den Plan des Vorhabens bei der Genehmigungsbehörde ein. Dort wird entschieden, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) notwendig ist. Wird sie als nötig erachtet, wird dieses Verfahren eingeschoben. Falls die UVP nicht durchgeführt werden muss, wird gleich der nächste Schritt des PFV eingeleitet. Hier werden alle Beteiligten angehört. Diese bestehen zunächst aus den TöB oder gehören anderen Organisationen an. Sind diese Gruppen angehört und der Plan dementsprechend modifiziert, werden die Planunterlagen öffentlich ausgelegt und gegebenenfalls erörtert. Dabei werden die verschiedenen vorliegenden Stellungnahmen und Einwände besprochen. Diese Stellungnahmen müssen allerdings schriftlich fristgerecht vor der eigentlichen Erörterung eingereicht werden.

Im Anschluss an die Anhörung findet der Planfeststellungsbeschluss (PFB) durch die Planfeststellungsbehörde statt. Danach erfolgt die Plangenehmigung und der Beschluss der

Ausgleichszahlungen. Dadurch werden weitere Genehmigungen unnötig und es besteht kein Anspruch mehr auf Unterlassung des Vorhabens. Der PFB kann nicht in seiner Gänze angefochten werden, sondern lediglich in bestimmten Nebenbestimmungen (vgl. Abb. 5; vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2010 61ff).

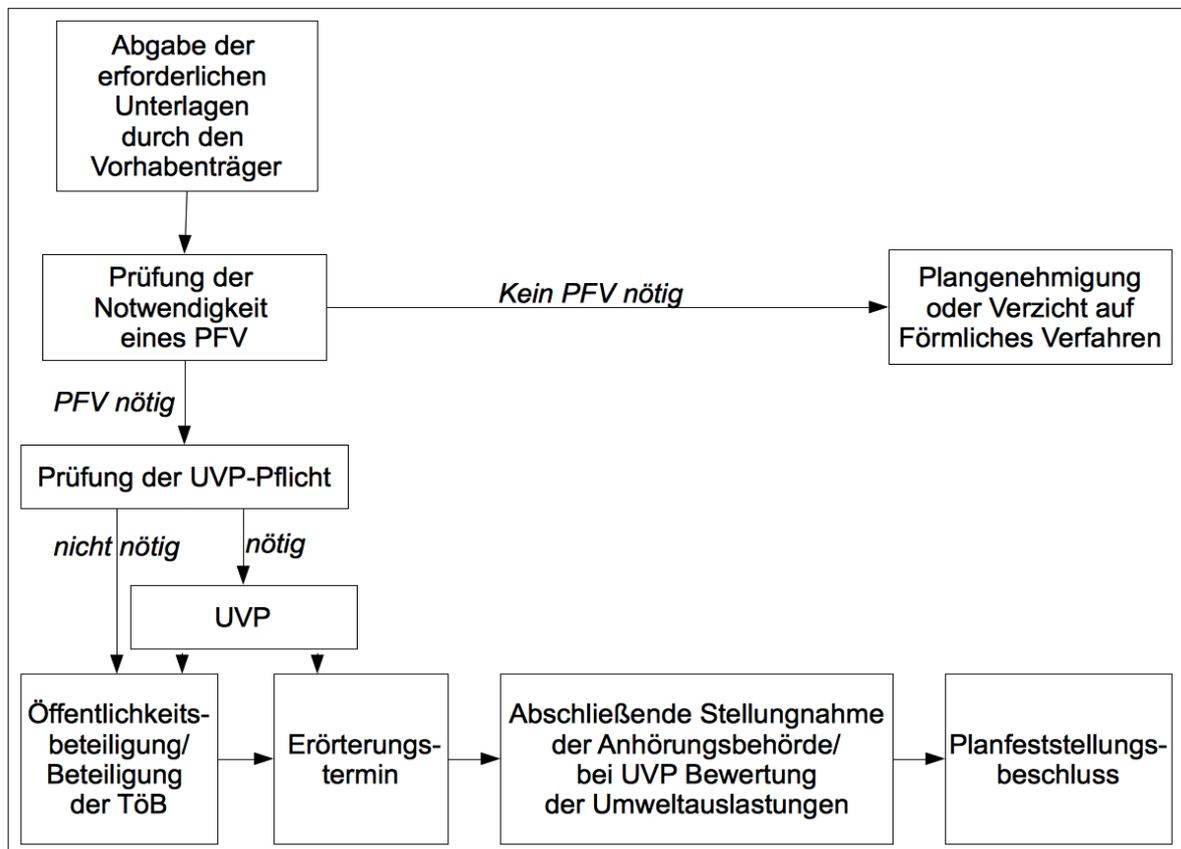


Abbildung 5: Planfeststellungsverfahren gemäß §§ 72ff. VwVfG (Quelle: eigene Darstellung nach LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 61).

Die Umweltverträglichkeitsprüfung zur Sicherung der Nachhaltigkeit

Manchmal können Inhalte des PFV in das ROV aufgenommen und somit vorgeschoben werden. Ein Beispiel hierfür ist die UVP. Diese kann zeitgleich mit dem ROV beginnen, zieht sich aber weiter bis in das Zulassungsverfahren des Vorhabens – dem PFV. Dann erst findet eine Gesamtbewertung der Umweltauswirkungen statt (vgl. HÖHNBERG 1999: 264).

Die UVP bezieht sich auf Einzelprojekte und zielt auf deren Optimierung im Sinne des Leitbilds der Nachhaltigkeit und Umweltverträglichkeit ab. Dabei berücksichtigt sie ausschließlich lokale Auswirkungen und hat daher eine große Untersuchungstiefe (vgl. WEILAND & WOHLLEBER-FELLER

2007: 217f). Ziel der UVP ist die „Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der raumbedeutsamen Auswirkungen“ eines Vorhabens auf „Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft – einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen – sowie Kultur- und sonstige Sachgüter“ (VON HINÜBER & OKONNEK 1999: 33).

Bei kleineren Vorhaben findet ein ‚Screening‘ statt, bei dem geprüft wird, ob eine UVP notwendig ist – bei großen Vorhaben ist die UVP verbindlich. Der erste Schritt der UVP ist das ‚Scoping‘. Dabei grenzen Vorhabenträger und Behörden gemeinsam den Untersuchungsraum ein und legen fest, welche Auswirkungen in welcher Art und Intensität untersucht werden. Anschließend wird in dem festgelegten Untersuchungsraum eine Umweltverträglichkeitsstudie (UVS) durchgeführt. Dies wird meistens durch ein unabhängiges Gutachterbüro erstellt. In der UVS wird die Umweltausstattung des Untersuchungsraumes analysiert und die Art und Intensität der Umweltauswirkungen im Einflussbereich des Vorhabens prognostiziert. Zudem beinhaltet es Maßnahmen, die negative Auswirkungen mildern oder ausgleichen (vgl. Abb. 6; vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 62ff).

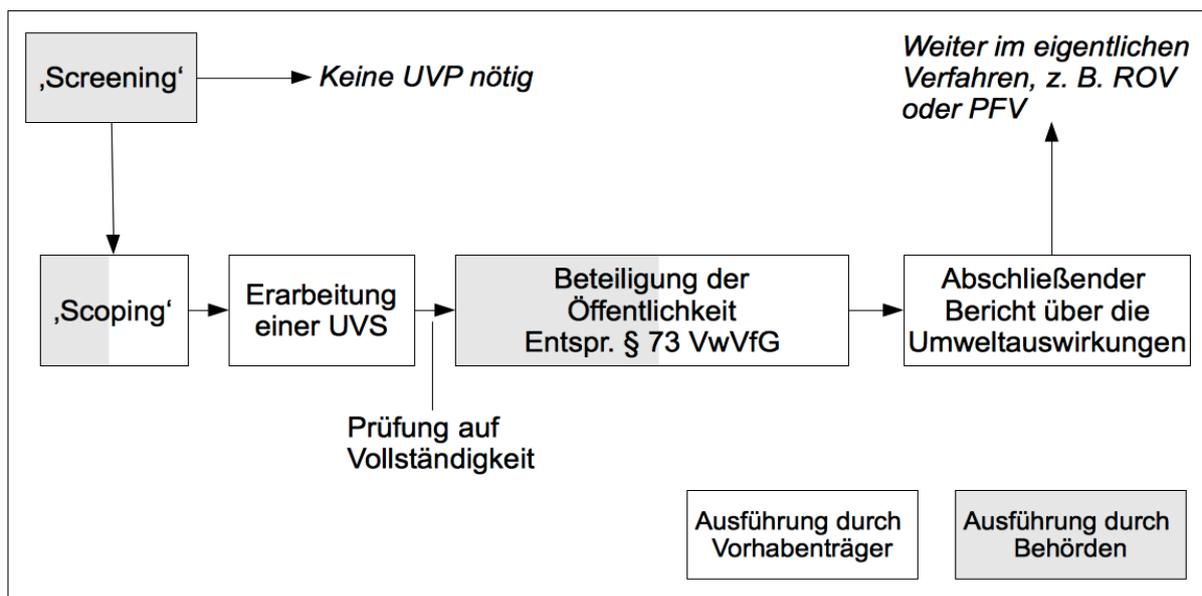


Abbildung 6: Ablauf einer Umweltverträglichkeitsprüfung (Quelle: eigene Darstellung nach LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 62).

Neben der UVP, die sich auf Einzelprojekte bezieht, wurde zusätzlich nach der SUP Richtlinie 2001/42/EG der EU die Strategische Umweltprüfung (SUP) in nationales Recht umgesetzt. Die SUP ist ein Umweltprüfverfahren für Pläne und Programme, mit dem Ziel, Umweltbelange bereits bei der Aufstellung von Plänen und nicht erst bei der konkreten Durchführung von

Vorhaben zu berücksichtigen. Es zielt auf die Optimierung planerischer Gesamtlösungen und berücksichtigt nicht nur lokale, sondern auch regionale Auswirkungen, indirekte Folgewirkungen und kumulative Summenwirkungen. Das SUP wird von der planenden Behörde durchgeführt und ist im Vergleich zum UVP weniger konkret, zeichnet sich aber durch einen größeren räumlichen und inhaltlichen Bezugsradius aus (vgl. WEILAND & WOHLLEBER-FELLER 2007: 217f).

2.4.2.3 Die Regionalplanung

Die Regionalplanung fungiert als Bindeglied zwischen der Landes- und Kommunalplanung. Als Region gilt dabei ein Gebiet mittlerer Größe, das als Teil eines Bundeslandes mehrere Landkreise umfasst. In dieser Region stellt die Regionalplanung die „Koordination staatlicher, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und kommunaler Planungsabsichten für konkrete Raumansprüche“ dar (WEILAND & WOHLLEBER-FELLER 2007: 99). Sie ist zudem für die Abstimmung der Ansprüche mit den regionalen Ordnungs- und Entwicklungsvorstellungen hinsichtlich sozialer und ökonomischer Faktoren bei gleichzeitiger Bewahrung und Gestaltung der Umwelt der Region zuständig. Diese engmaschigere Planungseinheit ist notwendig, da jede Region eine individuelle geographische Lage sowie natürliche und wirtschaftliche Standortfaktoren besitzt, auf die spezifisch eingegangen werden muss. Hier finden die abstrakt formulierten Forderungen der Raumordnungspläne von Bund und Ländern sowie der Vorgaben der Landesplanung Anwendung: Sie werden auf die konkrete Region herunter gebrochen, wobei neben der Konkretisierung und Implementierung eine Differenzierung und Spezifizierung stattfinden kann (vgl. SPITZER 1995: 47). Zudem hat die Regionalplanung „eine Steuerungsfunktion gegenüber öffentlichen Planungsträgern, eine Konfliktregelungsfunktion bei widerstreitenden Raumnutzungszielen (...); sie dient der Akzeptanzgewinnung für öffentliche Raumnutzung und hat schließlich eine überfachliche und übergemeindliche Integrationsfunktion“ (SCHMITZ 1994, zit. nach WEILAND & WOHLLEBER-FELLER 2007: 100).

In Deutschland unterscheiden sich die Bundesländer bezüglich der Organisationsform der Institutionen. Allgemein differenziert man zwischen dem Behördenmodell (Organisation als behördliche Organisation) und dem Verbandsmodell (Organisation als eigenständiger Planungsverband). Die Institutionen der Regionalplanung sind für die Entwicklung und Fortschreibung der Regionalpläne verantwortlich und stehen dabei unter behördlicher

Aufsicht der Raumordnungsbehörde. Diese ist Teil der Landesverwaltung und fungiert als ‚Genehmigungsbehörde‘ für den Regionalplan (vgl. BUSCH 1999: 324; SPITZER 1995: 48).

Instrumente der Regionalplanung

Der *Regionalplan* als ‚hartes‘ Instrument der Regionalplanung muss die oben genannte Bedingungen erfüllen sowie mit der Regionalplanung der Nachbarregionen abgestimmt werden. Er muss weiterhin überregionale Fachpläne berücksichtigen und regionseigene Vorschläge in Richtung der Kommunalplanung machen. Die Regionalpläne unterscheiden sich in ihrer Ausprägung und Schwerpunktsetzung von Region zu Region und von Bundesland zu Bundesland, sind aber nach SPITZER (195: 56) einheitlicher als die Landesentwicklungspläne.

Als informelles Instrument der Regionalplanung dienen die *Regionalkonferenz* (RK), die im HARA verankert ist und das *Regionalmanagement*. Die RK erstellt *Regionale Entwicklungskonzepte* (REK) als informelle, projektorientierte Instrumente der Regionalplanung. Die REK sollen Entwicklungsprozesse vorantreiben und regionale Konflikte bewältigen. Dazu wird ein Rahmen geschaffen, in dem regionale Akteure kommunizieren und sich untereinander abstimmen können. Der Vernetzungs- und Austauschgedanke ist dabei das oberste Ziel. Das *Regionalmanagement* dient dem Entwurf und der Steuerung von Maßnahmen zur Entwicklung einer Region. Des Weiteren wird die Umsetzung dieser Maßnahmen überprüft. Überdies gibt es auf regionaler und kommunaler Ebene *Städtenetze*. Dabei arbeiten verschiedene Kommunen zusammen, um eine bessere Vernetzung untereinander zu erlangen. Dies kann bei übergreifenden Vorhaben von Bedeutung sein. Durch die Zusammenarbeit kann sich zudem eine höhere Flexibilität entwickeln (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 92ff).

2.4.2.4 Die Kommunalplanung

Die kommunale Ebene als unterste Ebene stellt die Ausführungsebene dar. Hier finden alle Pläne – von Bund, Ländern und Regionen – Anwendung. Erst durch die Bauleitplanung der kommunalen Ebene kann die Raumordnung umgesetzt werden. Die Bauleitplanung ist das bedeutendste Ausführungsorgan für die Realisierung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen. Dadurch lässt sich die Planungshoheit der Kommunen erklären, die im Art. 28 GG verankert ist (vgl. WOHLSCHLÄGL 2009: 18). Allerdings sind die Kommunen durch das Gegenstromprinzip verpflichtet, überörtliche Belange zu berücksichtigen. Zudem benötigt die

Bauleitplanung die Koordinierung durch die Landes- und Regionalplanung (vgl. ENSSLIN 1999: 274f).

Die Bauleitplanung als Instrument der Kommunalplanung

Die Bauleitplanung befasst sich mit der Koordination und abschließenden rechtsverbindlichen Zusammenführung der Raumnutzung in den Gemeinden und Landkreisen. Sie entspricht einer Gesamtplanung, die in ihren detaillierten Ausarbeitungen alle bisherigen Forderungen und Ansprüche der oberen Ebenen zusammenführt. Dabei bezieht sie sich parzellenscharf auf die Ausführung des Bauens und Nutzens von Grundstücken. Diese steuert sie und bereitet sie über die Bauleitpläne vor. Dabei geht die Bauleitplanung auf die Bedürfnisse der Bevölkerung, Belange der Wirtschaft und die Interessen der Land- und Forstwirtschaft ein. Sie hat dadurch wie die Bundes-, Landes- und Regionalplanung eine Querschnittsaufgabe inne (vgl. AUHAGEN, ERMER & MOHRMANN 2002: 67; GOPPEL 1999: 96). Akteure sind hierbei die Landkreise und Gemeinden in eigener Verantwortung sowie Bürger und TöB, die meist aus Behörden und Institutionen stammen (vgl. SPITZER 1995: 59f).

Die Instrumente der Bauleitplanung werden im Allgemeinen Städtebaurecht definiert. Dieses ist zusammen mit dem Besonderen Städtebaurecht, das Sondergebiete ausweist, im Baugesetzbuch (BauGB) verankert und somit bundeseinheitlich geregelt. Diese Instrumente sind:

- der Flächennutzungsplan (FNP) als vorbereitender Bauleitplan,
- der Bebauungsplan (B-Plan) als verbindlicher Bauleitplan,
- der Vorhaben- und Erschließungsplan, der eine zügige Realisierung von Großprojekten ermöglicht,
- städtebauliche Verträge, die die Delegation von Aufgaben an Dritte erlauben,
- der Landschafts- und Grünordnungsplan,
- informelle Stadtentwicklungspläne

(vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 69f; WEILAND & WOHLLEBER-FELLER 2007: 123f).

Die genannten Instrumente sollen nach § 1 Baugesetzbuch „eine geordnete Entwicklung und eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten und dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und zu entwickeln“

(BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ 1960). Hier wird das Leitbild der Bauleitplanung offenbart. Das Prinzip der Nachhaltigkeit, des Umweltschutzes und der sozialen und umweltgerechten Bodenentwicklung ziehen sich über alle Ebenen bis in die Bauleitplanung.

Der Flächennutzungsplan

Der FNP wird als vorbereitender Bauleitplan für 15 Jahre im Voraus aufgestellt. Er entspricht einem umfassenden gemeindlichen Rahmennutzungsplan, der die Kommune in Flächenkategorien unterteilt und mit dem die städtebauliche Entwicklung und Bodennutzung in ihren Grundzügen gesteuert wird. Er stützt sich auf Planinhalte der PFV und entspricht einer behördenverbindlichen Richtlinie. Das bedeutet, dass er lediglich für alle öffentlichen Planungsträger rechtsverbindlich ist (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 76f; SPITZER 1995: 60).

Der Bebauungsplan

Der B-Plan wird als verbindlicher Bauleitplan alle fünf Jahre erstellt. Der B-Plan ist ein allgemein rechtsverbindlicher Plan zur exakten Nutzung der Gemeindefläche und mit dieser Eigenschaft der Allgemeinverbindlichkeit einzigartig in der Raumplanung. Er wird aus dem FNP entwickelt und tritt in kleinen Gemeinden an seine Stelle. Neben dem FNP genügt er der Landesbauordnung. Der B-Plan wird jeweils für einzelne Teilgebiete der Gemeinde oder des Landkreises aufgestellt und besitzt im Vergleich zum FNP eine sehr hohe Detailschärfe. Planungsträger des B-Plans ist die Kommune, wobei private Interessen einen großen Einfluss auf dessen Bildung und Aufstellung haben. Der B-Plan enthält Art und Maß der baulichen Nutzung, die überbaubare Grundstücksfläche und die örtlichen Verkehrsflächen (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 1999: 78f; SPITZER 1995: 60).

2.4.3 Der Planungsprozess in Deutschland

Die räumliche Planung besteht aus einem sich ständig entwickelndem Prozess. Dieser läuft unter der Kommunikation einer Vielzahl beteiligter Personen ab, was die Differenzierung nach einzelnen Verfahrensschritten am konkreten Beispiel erschwert. Im Folgenden wird das Ablaufschema der Planungsschritte nach Spitzer erläutert. Dabei werden gesamt- und fachplanerische Aufgabenfelder zusammengefügt. Abbildung 7 stellt den Planungsprozess

eingebunden in ein Gerüst bestehender Bedingungen wie Gesetzesvorgaben, Planungszielen und Planungsmethoden dar¹³.

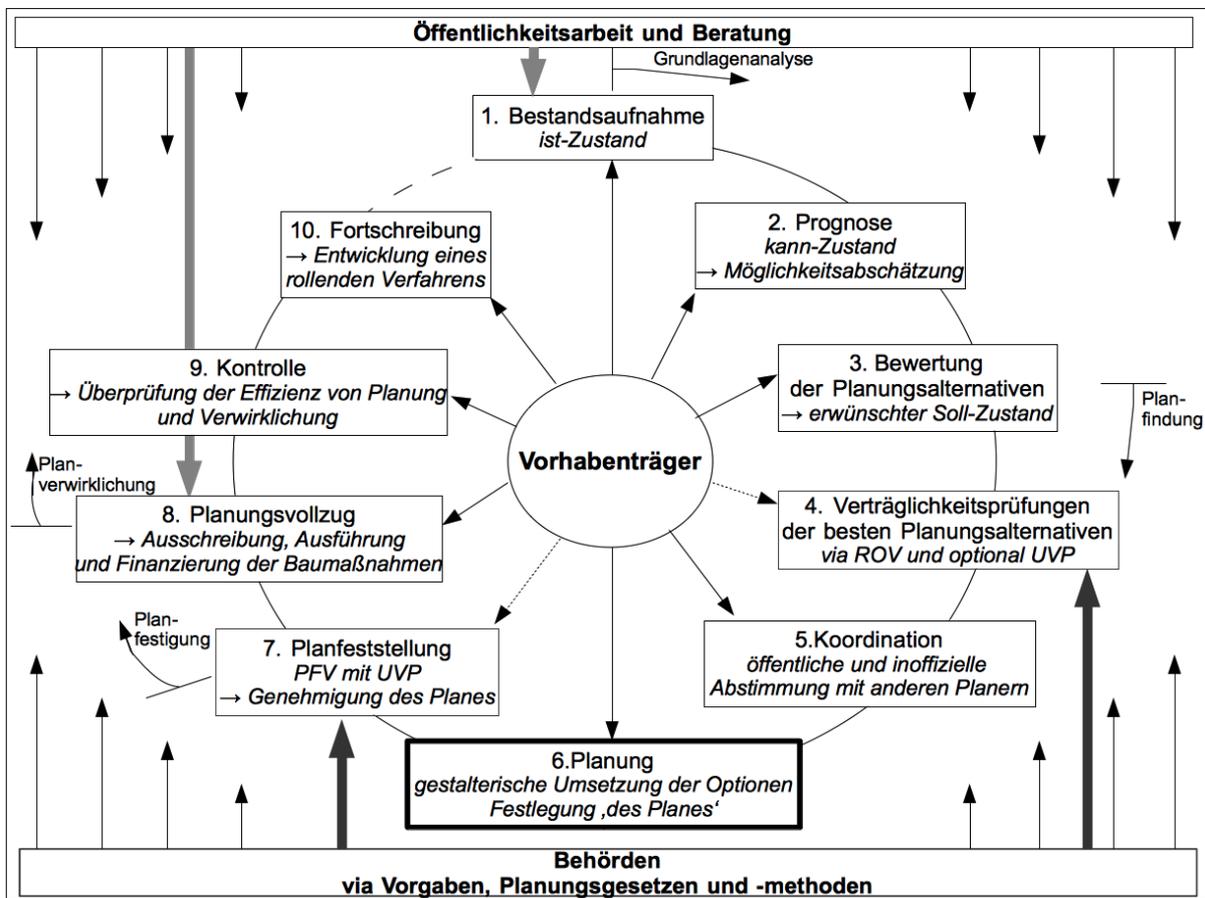


Abbildung 7: Ablaufschema des Planungsprozesses (Quelle: eigener Entwurf nach SPITZER 1995: 33).

Der Prozess selbst gliedert sich in folgende Schritte:

1. Bestandsaufnahme:

Im ersten Teil der Analyse wird die im Planungsraum vorhandene Raumausstattung erfasst und das Gebiet abgegrenzt. Dieses Gebiet mit seinen Eigenschaften ist nun Ausgangslage der weiteren Planung.

¹³Trotz der zirkulären Darstellung sei an dieser Stelle die Linearität des Planungsprozesses betont. Diese Veranschaulichung wurde zur Verdeutlichung der Geschlossenheit des Prozesses und der Darstellung der einwirkenden Rahmenbedingungen gewählt.

2. Prognosen:

Mithilfe von Abschätzungen werden zukünftige Entwicklungen berechnet. Entweder herrscht in dem Gebiet ein gleichbleibender Status quo, oder es dominiert die Unsicherheit. Je nach Prognose werden die verschiedenen Planungsalternativen und deren Durchsetzungschancen beurteilt und die Möglichkeiten abgeschätzt.

3. Bewertung:

Die gewählten Möglichkeiten werden unter Berücksichtigung der naturgegebenen und wirtschaftlich zweckmäßigen Eignung der verschiedenen Planungsalternativen bewertet.

4. Verträglichkeitsprüfungen:

In diesem Schritt findet das ROV statt, in das teilweise die UVP hinein gezogen wird. Nach Beendigung der Verträglichkeitsprüfungen ist der analytische Teil des Planungsprozesses beendet.

5. Koordination:

Die Vorhabenträger stimmen sich mit den Planungspartnern der Behörden, Institutionen und anderer Betroffener bezüglich ihres Vorhabens ab.

6. Planung:

Hier findet der eigentliche Kern des Planungsprozesses statt. Dabei werden die Entwicklungsvorschläge, die in Schritt 3 als die besten bewertet wurden, gestalterisch umgesetzt. Der schlussendlich ausgewählte Plan wird in Karten und einem Text im den Planungsbericht festgehalten.

7. Planfeststellungsverfahren:

Der in Schritt 6 erarbeitete und koordinierte Planungsvorschlag wird (wie in Kapitel 2.4.2.2) analysiert, gegebenenfalls modifiziert und genehmigt. Diese Feststellung ist für ‚Jedermann‘ verbindlich und es sind keine Änderungen mehr möglich.

8. Planungsvollzug:

Der Planungsvollzug ist ein eigener gesetzlich geregelter Prozess. Dabei werden zunächst die geplanten Baumaßnahmen öffentlich ausgeschrieben und diese dann praktisch ausgeführt. Dabei wird der Prozess nun aus der Planungsarbeit der Behörden oder anderer Vorhabenträger ausgegliedert und es erfolgt die Auftragsverteilung an private Unternehmen.

9. Kontrolle:

Die vorgeschlagene und durchgeführte Planung wird immer wieder rückschauend kontrolliert.

10. Fortschreibung:

Durch die Anpassung des Planes an neue Daten und Annahmen kann dieser fortgeschrieben werden. In diesem Fall spricht man von einem rollenden Verfahren

(vgl. SPITZER 1995: 31ff).

2.5 Raumplanung in Österreich

2.5.1 Begriffsklärungen

Auch wenn es in Österreich eine theoriebasierte Unterscheidung der Begriffe Raumordnung und Raumplanung ähnlich wie in Deutschland gibt, werden sie in der Praxis meist synonym verwendet. Diese Uneinheitlichkeit begründet sich in der Österreichischen Gesetzgebung: Während in Deutschland Raumordnung vorrangig auf Bundesebene praktiziert wird, existiert in Österreich eine kompetenzbedingte Rechtsmaterie nur auf Länderebene. Es gibt also statt einem Raumordnungsgesetz auf Bundesebene entsprechende Gesetze auf Länderebene¹⁴ (vgl. SCHINDEGGER 1999: 32f). Um im Folgenden eine einheitliche und verständliche Nutzung zu gewährleisten, werden die Begriffe kurz definiert, wobei die Raumplanung nach der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) als Teilmenge der Raumordnung verstanden wird.

„Raumordnung ist (...) als die Gesamtheit der Maßnahmen öffentlicher Gebietskörperschaften hoheitlicher und privatwirtschaftlicher Art zu verstehen, die darauf abzielen, das gesamte Territorium nach bestimmten politischen Zielvorstellungen zu gestalten. Diese beziehen sich auf wirtschaftliche, soziale, kulturelle und Umweltverhältnisse. Raumordnung umfasst demnach nicht nur die vorausschauende Planung der Bodennutzung [z.B. über den Flächenwidmungsplan], sondern auch all jene raumbezogenen und raumwirksamen Maßnahmen, die auf die räumliche Gestaltung des Territoriums Einfluss nehmen [z.B. der Verkehrswegebau

¹⁴ Die Bezeichnung unterscheidet sich nach den einzelnen Bundesländern und lautet wahlweise *Raumordnungsgesetz* oder *Raumplanungsgesetz* (vgl. ÖROK 2002: 8).

oder die Wirtschaftsförderung]“ (ÖROK 1998, zit. nach SCHINDEGGER 1999: 32, mit erläuternden Ergänzungen).

Die Raumplanung umfasst dabei jenen Teil der hoheitlichen und privatwirtschaftlichen Maßnahmen, die der planerischen Vorbereitung der eigentlichen Umsetzungsmaßnahmen dienen. Dem Sinn nach entsprechen diese Definitionen den in Deutschland genutzten Begriffen. Hierbei ist anzumerken, dass sich diejenigen raumwirksamen Maßnahmen, die ausschließlich dem Begriff „Raumordnung“ zugeschrieben werden, größtenteils im Aufgabenbereich des Bundes befinden. Somit kommt eine inhaltliche Übereinstimmung der Begriffe in Österreich und Deutschland zustande. Unterschiedlich ist hierbei, dass Inhalte und Aufgaben der Raumordnung in Österreich auch auf Länder- und Kommunalebene definiert sind.

2.5.2 Historische Entwicklung der Raumplanung in Österreich unter Berücksichtigung aktueller Einflüsse

Als öffentliche Aufgabe ist Raumordnung in Österreich aufs engste mit dem Staatsaufbau und der Aufgabenverteilung nach der Bundesverfassung verknüpft (vgl. SCHINDEGGER 1999: 73). Nach dem Zweiten Weltkrieg herrschte zunächst große Unklarheit über die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Nach der „Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes“¹⁵, dass Raumordnung und Raumplanung Ländersache sei, war 1956 Salzburg das erste Bundesland, das ein Raumordnungsgesetz erließ. Bis 1973 verfügten alle Bundesländer über ein Raumordnungs- oder Raumplanungs-, sowie Wien über das Bauordnungsgesetz. Seither entwickelten sich die Gesetze in den neun Bundesländern parallel, aber mit verschiedenen Schwerpunkten und unterschiedlichen Novellierungen (vgl. DINKA 2010: 29). Aufgrund der aufgesplitterten und sensiblen Machtverteilung und um eine bessere und stärkere Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften zu erzeugen, wurde 1971 die ÖROK unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers geschaffen. Diese ist ein freiwilliges politisches Übereinkommen von Bund, Ländern und Gemeinden, wobei jeweils Vertreter jeder Gebietskörperschaft sowie des Bundes mit allen Ressortministern entsandt werden. Gründungsziel war die Erarbeitung eines gesamtstaatlichen Konzepts der Raumordnung und einer gemeinsamen Planungsgrundlage. Heute dient die ÖROK der Kooperation der Gebietskörperschaften in Fragen der Raumordnung und Raumplanung sowie der

¹⁵Die „Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes“ ist mit einer Verfassungsbestimmung gleichzusetzen (vgl. SCHINDEGGER 1999: 74).

Regionalpolitik. Hauptaufgabe ist nach wie vor die „Erarbeitung, Weiterführung und Konkretisierung des ‚Österreichischen Raumordnungs-/Raumentwicklungskonzeptes‘ (ÖREK)“, sowie die Koordinierung raumrelevanter Planungen und Maßnahmen zwischen den Gebietskörperschaften und darüber hinaus die Leistung von Beiträgen zur Raumforschung unter Anwendung von Analysen und Prognosen (ÖROK 2010a). Zudem bildet die ÖROK die Plattform für die innerstaatlich koordinierte Erstellung von Konzepten und Programmen der EU-Regionalpolitik (vgl. SCHINDEGGER 1999: 77; 86). 1991 entwarf die ÖROK erstmalig das ÖREK, das bis heute eine Rahmenplanung auf gesamtstaatlicher Ebene mit Leitbildfunktion für die raumrelevanten Planungen und Maßnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden darstellt. Das ÖREK hat Empfehlungscharakter, ist somit nicht bindend und liefert eine Richtlinie für die Tätigkeiten der Verwaltung. Zudem stellt das ÖREK eine Informationsquelle für die interessierte Öffentlichkeit dar (vgl. SCHINDEGGER 1999: 77f).

Aufgrund fehlender finanzieller Mittel und einer schlechten Nutzung der Instrumente forderten die Bürger Mitte der 1980er Jahre mehr Mitsprachemöglichkeiten und Nachhaltigkeit. Aufgrund dieser Forderungen wurden Gesetze geändert und neue Instrumente und Möglichkeiten zur Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen geschaffen. Das Leitbild der neuen Steuerungsbewegung war „Betroffene zu Beteiligten machen“ und in diesem Sinne wurden neue Maßnahmen wie die Lokale Agenda 21 und örtliche Entwicklungskonzepte eingeführt. Durch informelle Planungsprozesse wurde das Planungsmonopol der Gebietskörperschaften durchbrochen. Dadurch änderte sich die Bedeutung des Planens (das nicht mehr nur noch als ausschließliches Ausarbeiten und Verabschieden gesehen wurde) und damit die Rolle des Planers zu der eines Moderators, Mediators und Managers (vgl. WEBER 2005: 11f, nach DINKA 2010: 29ff)).

Durch den wachsenden Einfluss der Bürger und des neuen Akteurs EU seit dem EU-Beitritt Österreichs entwickelte sich eine neue Planungskultur. Vor allem bezüglich der regionalpolitischen Handlungsabläufe kam es zu einer Reformation der gängigen Muster. Dabei wurden Regionalmanagement-Einrichtungen zur Information lokaler und regionaler Akteure und Koordination von Landes-, Bundes- und EU-Einrichtungen gegründet. Diese übernehmen bis heute „multifunktionale Schnittstellen-, Drehscheiben- und Vernetzungsaufgaben“ und bieten einen institutionellen Rahmen für die Regionalplanung (ÖROK 2002: 3). Das Planungsverständnis der verschiedenen Interessenträger verschob sich von der hierarchischen zu einer partnerschaftlichen Vorgehensweise und die Instrumente der Planungsorgane

verlagerten sich von Raumordnungsprogrammen hin zu Entwicklungskonzepten, da diese aufgrund der größeren Flexibilität besser auf Veränderungen reagieren können (vgl. WEBER 1995: 13f, nach DINKA 2010: 29ff).

Ein aktuelles Problemfeld ist im Rahmen der generellen Entwicklungstendenzen unter anderem die Veränderung der politischen Struktur. Diese ist Ausdruck der zunehmenden Ökonomisierung von Politik und Gesellschaft, die wiederum durch Deregulierungs- und Liberalisierungsprozesse geprägt ist. Um diesen Tendenzen entgegenzuwirken, kam es im Laufe der Zeit zu einem Aufschwung und einer Veränderung des Raumplanungsverständnisses (vgl. Kapitel 3.3 und Kapitel 3.8; vgl. BEUTL 2010: 24).

2.5.3 Gliederung der Raumplanung in Österreich – das Sektorensystem

SCHINDEGGER (1999) zeichnet in seinem „Handbuch zur Raumplanung in Österreich“ das System der Raumplanung auf drei Säulen basierend. Diese bezeichnet er mit Werten, Wissen und Macht. Werte bestimmen die Interessen der Akteure und sind teilweise in den Plänen, Konzepten und Programmen der Raumplanung in Form von Zielen verarbeitet. Durch Wissen können Werte in Pläne umgewandelt werden. Ebenso kann Wissen das Raumplanungssystem beeinflussen und aus Erfahrungen der Praxis entstehen. Erst durch Macht können Pläne umgesetzt und somit eine Handlung vollzogen werden. Nach SCHINDEGGER (1999: 188) wird Raumplanung somit nicht durch Rechte begründet, Rechte liefern lediglich einen Rahmen, der von allen Akteuren und Beteiligten akzeptiert werden muss.

Raumplanung in Österreich ist verfassungsgemäß als Regierungsaufgabe definiert und wird von den einzelnen Gebietskörperschaften auf Bund-, Länder- und Gemeindeebene sowie von Städten innerhalb der staatlichen Hierarchie vollzogen. Dabei ist die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz auf Bund und Länder verteilt. Durch das Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung besitzen auch diese Vollziehungskompetenzen (vgl. SCHINDEGGER 1999: 73). Das österreichische Raumordnungssystem ist nach Stufen (entsprechend den staatlichen Hierarchieebenen) und thematischen Sektoren gegliedert. Dabei sind die Grundsätze und Ziele der Raumordnung in überörtlichen Programmen festgelegt und werden jeweils „stufenförmig“ nach unten näher ausgeführt und konkretisiert (vgl. Abb. 8; vgl. GEUDER 2002: 121).

<i>Staatsaufbau</i>	<i>Planungsebenen</i>	<i>Rechtliche Grundlagen</i>	<i>Planungsinstrumente</i>	<i>Materielle Inhalte</i>
Bund	Sektoralplanung	Bundesverfassungsgesetz (B-VG)	–	Raumwirksame Maßnahmen von Fachgebieten außerhalb der Raumplanung
Länder	Raumordnung/ Raum- bzw. Landesplanung	(Landes-) Raumordnungs- bzw. Raumplanungsgesetz (RO/RPG)	Teilregionale oder regionale Landesentwicklungsprogramme und Raumordnungskonzepte	Grundsätze und Ziele der Raumordnung sowie der Raum- bzw. Landesplanung
	Überörtliche und örtliche Planung		Sektorale Entwicklungs- oder Raumordnungsprogramme für Sachbereiche	
Gemeinden	Örtliche Planung	RO/RPG Bauordnung	Örtliches Entwicklungskonzept/ Raumordnungsprogramm	Ziele der Gemeindeentwicklung
			Flächenwidmungsplan	Darstellung der Widmungsarten der Gemeindefläche
			Bebauungsplan	Parzellenscharfe Darstellung der baulichen Ordnung

Abbildung 8: Das österreichische Planungssystem nach Rechtsgrundlagen, Planungsinstrumenten und Materielle Inhalte (Quelle: eigene Zusammenstellung).

Wie die ÖROK (2010b) sehr treffend formuliert, sind „Raumordnung und Raumplanung (...) kompetenzrechtlich eine komplexe Materie“, wobei der Bund auf Grund seiner sektoralen Zuständigkeiten und die Länder auf Grund der umfassenden hoheitlichen Planungsbefugnisse nach der Generalklausel des Bundesverfassungsgesetz (B-VG) tätig werden. Der Bund hat – im Gegensatz zu anderen Staaten wie beispielsweise Deutschland – keine Rahmenkompetenz inne. Formale Kompetenzen besitzt er lediglich für jene raumwirksamen Aufgabenbereiche, die ihm ausdrücklich nach dem B-VG übertragen werden. Gesetzliche Grundlage der überörtlichen und örtlichen Raumordnung und Raumplanung bilden die Raumordnungs-/Raumplanungsgesetze (RO/PG)¹⁶ der Länder. Sie besitzen nach dem B-VG die Hauptkompetenz für Raumordnung und Raumplanung (vgl. OIR 2003: 8). Die Vollziehung der örtlichen Raumplanung fällt dabei verfassungsrechtlich in den eigenständigen Wirkungsbereich der Gemeinden (vgl. ÖROK 2010b). Hierbei hat die Landesregierung die Aufsichtspflicht inne – dies ist eine der wenigen hierarchischen Beziehung des gesamten österreichischen Planungssystems. Hervorzuheben ist zudem, dass alle Gebietskörperschaften neben hoheitlichen auch privatwirtschaftliche

¹⁶Planerische Tätigkeiten müssen den jeweiligen Grundsätzen und Zielen der RO/PG der entsprechenden Landesregierung genügen. Ebenso müssen Planungsergebnisse der überörtlichen und örtlichen Raumordnung den Erkenntnissen der Grundlagenforschung genügen (vgl. BEUTL 2010: 86).

Maßnahmen durchführen können. Dies bedeutet, dass Raumplanung und Raumordnungspolitik eine der „freien politischen Gestion“ überlassene öffentliche Aufgabe sein kann (vgl. SCHINDEGGER 1999: 183). Im Sinne dieser „politischen Gestion“ bezeichnet SCHINDEGGER (1999: 107) Raumplanung als „konzeptionelle Begründung politisch legitimierter Interventionen in laufend statt findende Veränderungen der räumlichen Verhältnisse“.

Durch die Verwaltungsordnungen der Gebietskörperschaften wird die Raumplanung den entsprechenden Behörden zugewiesen. Dort werden Planvorschläge erarbeitet, welche übergeordneten Gesetzen, Verordnungen, raumordnerischen und politischen Zielen sowie politischen Vorstellungen entsprechen. Diese Vorschläge werden von den Regierenden im Rahmen einer politischen Entscheidung abgesegnet und als rechtskräftige Pläne umgesetzt (vgl. BÖKEMANN 1999: 14ff).

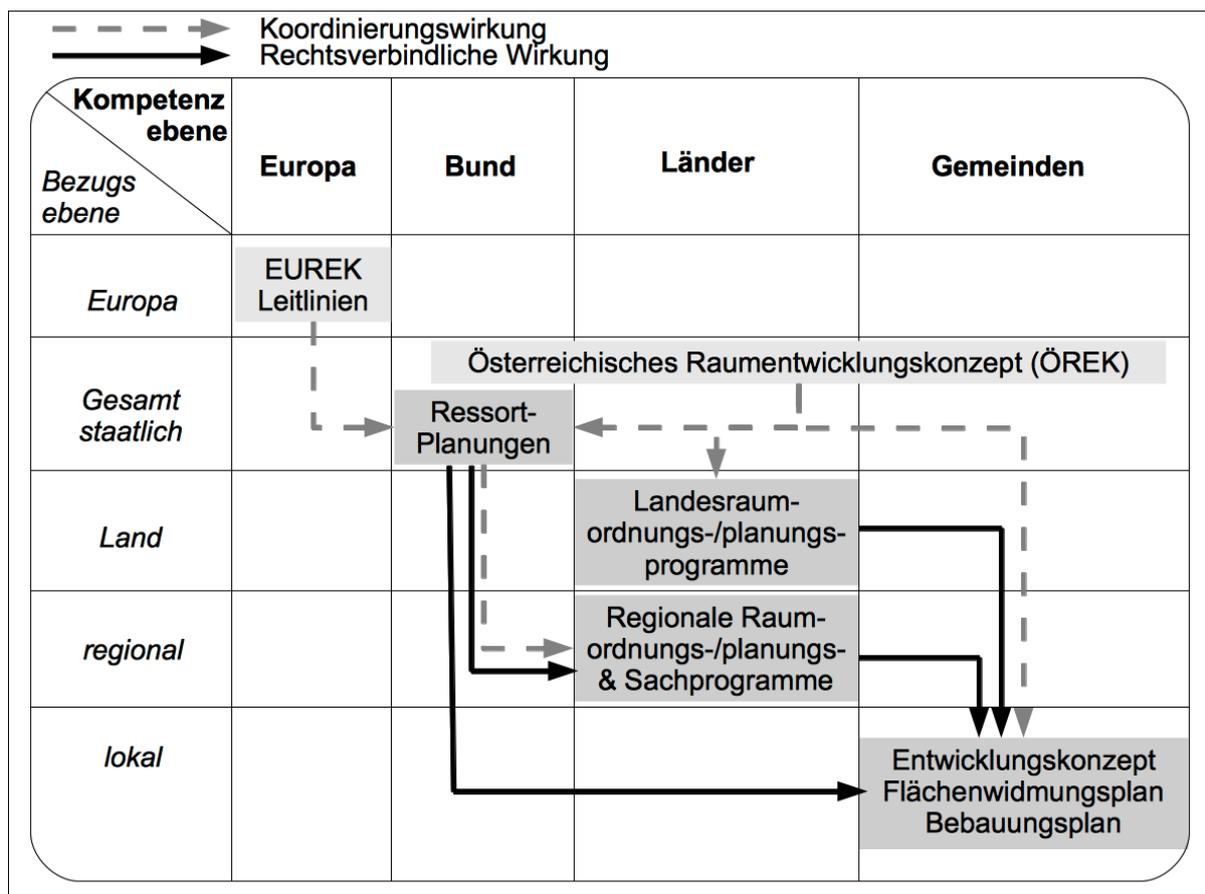


Abbildung 9: Ebenen und Instrumente des Österreichischen Raumplanungssystem (Quelle: eigene Darstellung nach OIR 2003:9).

Dem Bund werden seine Aufgabenbereiche durch die Verfassung ausdrücklich zugewiesen, die Länder verfügen über die restlichen Kompetenzbereiche. Dabei ist eine Kooperation der Gebietskörperschaften auf weiten Feldern nicht vorgezeichnet, sondern beruht bezüglich der Initiative und dem Vollzug erreichter Kompromisse auf Freiwilligkeit (vgl. SCHINDEGGER 1999: 73). Die verschiedenen Ebenen besitzen dabei unterschiedliche Instrumente, die zwar nicht hierarchisch organisiert sind, sich aber durch Wechselwirkungen auszeichnen (vgl. Abb. 9). Das Verständnis der Raumplanung als gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden führte zur Gründung der ÖROK, die wie in Kapitel 2.5.2 ausgeführt eine Plattform für Koordination und Kooperation der Partner bietet (vgl. ÖROK 2010b).

Im Folgenden sollen die unterschiedlichen Sektoren des Raumplanungssystems vorgestellt werden, wobei sich diese an den Ebenen und Sektoren der staatlichen Hierarchie orientieren. Dabei werden Zusammenhänge, Aufgaben und Instrumente unter Berücksichtigung der verschiedenen Aktivitätsmöglichkeiten des öffentlichen Sektors aufgezeigt und die Raumplanung sowohl als politisch-administrativer Prozess als auch als dessen Umsetzung in der Planungsrealität erläutert.

2.5.3.1 Raumordnungspolitisches Wirken des Bundes

Wie in Kapitel 2.5.3 beschrieben besitzt der Bund keine explizite Rahmenkompetenz. Nach dem B-VG gehört der Begriff Raumordnung nicht zu den Aufgaben des Bundes. Auf der gesamtstaatlichen Ebene existieren somit weder eine entsprechende Gebietskörperschaft, noch verbindliche Pläne oder mittelfristige Konzepte der Raumplanung. Die ÖROK, die Grundsätze und Ziele für eine gesamtösterreichische Raumordnung nennt, besitzt lediglich Empfehlungscharakter. Der Bund prägt die Raumordnung und Regionalentwicklung allein durch Maßnahmen anderer Sektoren mit expliziten oder impliziten raumrelevanten Konsequenzen. Diese Auswirkungen werden allerdings in politischen Handlungen nicht immer erwähnt oder berücksichtigt (vgl. SCHINDEGGER 1999:16f).

Planungsmaßnahmen, die nach dem B-VG ausdrücklich in die Zuständigkeit des Bundes fallen, werden von den jeweiligen Fachministerien ausgeführt. Vom Bund wird somit ausschließlich Fachplanung betrieben. Festlegungen des Bundes sind für die Gemeindebehörden bindend und in den Flächenwidmungsplänen ersichtlich zu machen. Bezüglich der Fachplanungen sind

Stellungnahmen der Länder sowie Berufungsoptionen bezüglich Verordnungen des Bundes innerhalb der jeweiligen Fachgesetze geregelt (vgl. SCHINDEGGER 1999: 75f).

Instrumente des Bundes

Der Bund besitzt keine ausdrücklichen Instrumente der Raumordnungs- oder Planung. Allerdings besitzen die einzelnen Fachressorts des Bundes Instrumente, die unmittelbare raumbezogene und raumwirksame Maßnahmen beinhalten. Ein Beispiel hierfür ist der *Bundesverkehrswegeplan*, der in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Verkehr fällt. Darin ist der mittel- und langfristige Plan zum verkehrspolitisch aufeinander abgestimmten Ausbau des Schienen- und Straßennetzes sowie der Wasserstraßen und Flughäfen enthalten. Länder und Gemeinden haben dabei in Form von Stellungnahmen gewisse Einflussmöglichkeiten auf Verordnungsentwürfe. Konkrete Maßnahmen sind hierbei dem Umweltverträglichkeitsprüfung-Verfahren unterworfen, das im Aufgabebereich der Länder liegt (vgl. Kapitel 2.5.3.2; vgl. SCHINDEGGER 1999: 90f).

2.5.3.2 Raumordnung und Raumplanung der Länder – überörtliche Raumplanung

Nach Artikel 15 des B-VG liegt Raumordnung im selbstständigen Wirkungsbereich der Länder. Während der Bund faktische Bedingungen der Raumordnung formt, sind die Bundesländer für die rechtlichen Bedingungen zuständig. Die Landesregierung ist für die zusammenfassende übergeordnete Raumplanung in Gesetzgebung und Vollzug zuständig. Der Landtag erlässt dabei als gesetzgebendes Organ der Bundesländer die Raumordnungs- bzw. Raumplanungsgesetze. Diese definieren allgemeine und inhaltliche Ziele sowie Grundsätze der Raumordnung. Des Weiteren nennen sie Instrumente der überörtlichen und örtlichen Raumplanung, deren Aufstellung, Verfahrensabläufe und Rechtswirksamkeit. Die Länder sind für die Aufstellung und Begutachtung der Programme und Pläne zuständig, die durch deren Beschluss rechtswirksam werden. Umgesetzt werden sie hingegen von den Gemeinden auf örtlicher Ebene unter Aufsicht der Landesregierung. Die Verpflichtung der Gemeinden zur Durchführung der örtlichen Raumplanung ist in den RO/PG verankert. Zwar stimmen diese inhaltlich in den Bundesländern überein und erfahren auch ähnliche Novellierungen (unter anderem aufgrund von Vorschlägen des ÖREK oder allgemeinen Veränderungen der Umwelt),

jedoch unterscheidet sich ihre Anwendung in der Planungspraxis (vgl. ÖROK 2002: 8f; SCHINDEGGER 1999: 73ff).

Instrumente der Länder

Die Länder besitzen gegenüber den örtlichen Instrumenten die aufsichtsbehördliche Genehmigungspflicht. Dabei ist anzumerken, dass Konzepte meist unverbindlich, Programme hingegen rechtlich bindend sind. Die ÖROK (2002: 9) unterscheidet bezüglich der integrativ ausgerichteten überörtlichen Instrumente zwischen *Räumlichen Entwicklungs- oder Raumordnungsprogrammen bzw. -konzepten*, die für das gesamte Landesgebiet, oder Teile davon gültig sind und *Sektoralen Entwicklungs- oder Raumordnungsprogrammen bzw. -konzepten*, wobei sich diese monothematisch auf bestimmte Sachbereiche beziehen.¹⁷

Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Aufgabenbereich der Länder

Die UVP wurde 1994 zum verstärkten Schutz der Ökosysteme und der Landschaft eingeführt. Das B-VG legt das Verfahren der UVP sowie betroffene Vorhaben und das Konzept der Bürgerbeteiligung fest. Vorgehen und Durchführung der UVP liegen wie das Feststellungsverfahren und die Nachkontrolle im Aufgabenbereich der Länder bzw. der Landesregierungen. Die UVP selbst bestimmt das Verfahren zur Überprüfung der Umweltauswirkungen von bestimmten Vorhaben. Dabei sind auf fachlicher Grundlage Auswirkungen eines Vorhabens auf Umweltschutzgüter festzustellen, zu beschreiben und zu bewerten. Im Anschluss müssen Maßnahmen zur Verhinderung oder Verminderung der Auswirkungen überprüft, sowie Vor- und Nachteile der geprüften Alternative und auch der Auswirkungen des Unterlassens des Vorhabens dargelegt werden (vgl. SCHINDEGGER 1999: 94).

Seit 2004 ist zudem die Richtlinie zur SUP der EG in nationales Recht umgesetzt worden. Die SUP ist einer UVP vorgelagert und soll diese entlasten und überdies eine beschleunigte und konfliktfreie Abwicklung des UVP-Genehmigungsverfahrens ermöglichen. Sie ermittelt, beschreibt und bewertet die voraussichtlichen Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen, sowie Alternativen. Die Ergebnisse des SUP sind verpflichtend zu berücksichtigen (vgl. MITTENDORFER 2008).

¹⁷Hierbei ist anzumerken, dass Konzepte meist unverbindlich, Programme hingegen rechtlich bindend sind.

Die Raumverträglichkeitsprüfung als Möglichkeit der raumplanerischen Beurteilung eines Vorhabens/Projekts

Zur raumplanerischen Beurteilung eines Vorhabens oder Projekts gibt es mehrere Ansatzmöglichkeiten. Je nach Untersuchungsgrundlage und Kontext kann man zwischen verschiedenen Methoden wählen. SCHINDEGGER (1999: 162ff) nennt hierbei unter anderem Kosten-Nutzen-Analysen, Nutzwertanalysen, Programmevaluationen, Monitoring zur Begleitung und Evaluationen zur Zwischenbewertung. Eines der bedeutendsten Instrumente zur „Ad-hoc Beurteilung von Projekten mit Auswirkung auf die Raumstruktur im Hinblick auf ihre Übereinstimmung mit den Zielen der Raumordnung“ ist die Raumverträglichkeitsprüfung (RVP) (ebd. 1999: 162). Hierbei findet eine Projektbeurteilung bezüglich der Auswirkungen auf die Raumstruktur und Entwicklung seitens der Institutionen der Raumordnung und Raumplanung statt. RVP-Bestimmungen sind in den einzelnen RO/PG der Länder geregelt, wobei keine gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung dieses Verfahrens besteht. Die von SCHINDEGGER (1999: 162ff) beschriebenen allgemeinen inhaltlich-methodischen Anforderungen an ein RPV bestehen aus drei Teilen: In einem ersten Schritt müssen die der Prüfung zugrunde liegenden Beurteilungskriterien klargestellt werden. Diese sind idealerweise aus einem räumlichen Entwicklungs- oder Raumordnungsprogramm abgeleitet. Hierauf folgt in einem zweiten Schritt die möglichst vollständige Erfassung der Auswirkungen des zu untersuchenden Vorhabens oder Projekts hinsichtlich dieser Kriterien. Dabei werden mehrere Varianten des Vorhabens berücksichtigt, in Relation zueinander gesetzt und in einem dritten Schritt vergleichend beurteilt, wobei auch die sogenannte Nullvariante¹⁸ einbezogen wird. Hierbei müssen die Bewertungsmethodik und die verwendeten Informationen transparent gemacht werden. Bei der Beurteilung werden sowohl die räumliche und zeitliche Differenzierung der unterschiedlichen Phasen der Betroffenheit als auch die unterschiedlichen Interessenlagen berücksichtigt und müssen somit offen gelegt werden. Die Ergebnisse der RVP sind lediglich Vorschläge zur Verbesserung von Vorhaben und Projekten. Vorhabenträger sind weder verpflichtet, eine RVP durchzuführen, noch deren Ergebnisse zu berücksichtigen. Dies ist ein weiterer Beleg für das sehr offene System der österreichischen Raumplanung. Die Berücksichtigung und Durchführung unterliegt somit – wie die Umsetzung der Ergebnisse des UVP und das Maß der Bürgerbeteiligung – der Planungskultur.

¹⁸Die Nullvariante entspricht der Situation ohne Durchführung des Projekts oder Vorhabens. Dabei wird nicht der Ist-Zustand mit den Ergebnissen der anderen Projektvarianten verglichen, sondern dessen Projektion auf die Zukunftsebene (vgl. SCHINDEGGER 1999: 164).

2.5.3.3 Regionalplanung im Auftrag der Länder

Die Regionalplanung stellt das Bindeglied zwischen der Landes- und Kommunalebene dar. Auf regionaler Ebene können sowohl Instrumente der überörtlichen als auch der örtlichen Planung wirksam werden. Grundlage der Regionalplanung sind dabei die regionalen Entwicklungskonzepte und regionalen Raumordnungsprogramme der Bundesländer. Zusätzlich greift auf dieser Ebene die Regionalpolitik und Regionalentwicklung (insbesondere der regionalen Wirtschaftsförderung) des Bundes, die die Stärken der Region fördern soll (vgl. OIR 2003: 13ff).

Da es auf der Regionalebene keine Gebietskörperschaften und somit keine politische Interessenvertretung gibt, werden die Regionen von den Ländern betreut. Vor allem seit dem Beitritt Österreichs zur EU werden Regionalentwicklung und Regionalförderung forciert. Dazu wurden neue regionale Entwicklungsorganisationen und regionale Managementeinrichtungen gegründet (vgl. SCHINDEGGER 1999: 44).

Im Rahmen der EU-Förderprogramme nehmen sowohl der Bund über seine Fachgebiete als auch die ÖROK immer größeren Einfluss auf die Regionalplanung. Dabei handelt es sich um Regionen innerhalb der Bundesländer, über deren Grenzen hinweg und auch über die Grenzen Österreichs hinaus. Die Strukturfondsprogramme der EU werden vorrangig von den entsprechenden fachlich zuständigen Stellen des Bundes in enger Kooperation mit den Ländern abgewickelt (vgl. ÖROK 2010c). Dies erfordert eine gute Zusammenarbeit der unterschiedlichen Ebenen, die durch die ÖROK koordiniert wird. Trotz oder gerade aufgrund der gesetzlich nicht geregelten Kooperation gelingt die Kommunikation und Zusammenarbeit der verschiedenen Ebenen im Sinne eines Gegenstromverfahrens ausgesprochen gut (vgl. Kapitel 2.5.4.1).

2.5.3.4 Örtliche Raumplanung der Gemeinden

Durch die Verfassung wird eine Zweistufigkeit der Raumplanung vorgegeben. Auf der einen Seite steht die übergeordnete überörtliche, auf der anderen die örtliche Raumplanung. Letztere wurde mit der „Gemeindeverfassungsnovelle“ 1962 des B-VGs in den Wirkungsbereich der Gemeinden übertragen. Die rechtliche Umsetzung der Festlegungen der Raumordnung ist im Baurecht der Gemeinden verankert. Somit wird örtliche Raumplanung vorrangig von den Bauämtern der entsprechenden Gemeinden durchgeführt, wobei der Bürgermeister als

Baubehörde und der Gemeinderat als Berufungsinstanz fungieren (vgl. SCHINDEGGER 1999: 120). Auf Basis der Landes- und Regionalplanung der Bundesländer findet die örtliche Planung ortsbezogen und parzellenscharf statt. Dabei müssen Gesetze, Vorgaben, Leitlinien und Maßnahmen der Raumordnung und überörtlichen Landesplanung sowie der raumbezogenen Fachressorts des Bundes berücksichtigt werden. Auf diesen aufbauend werden von den Gemeinden lokal wirksame Planung entwickelt. Diese unterste institutionelle Ebene ist die einzige, auf der flächendeckend Raumplanung betrieben und damit über die Siedlungsstruktur in Österreich entschieden wird. Damit nimmt sie eine Schlüsselrolle im gesamten Planungssystem ein (vgl. OIR 2003: 11; SCHINDEGGER 1999: 120).

Instrumente der Gemeinden

In der Regel gibt es drei bedeutende Instrumente der örtlichen Planung, die in unterschiedlicher Ausprägung auftreten. Diese sind das *örtliche Entwicklungskonzept bzw. örtliche Raumordnungsprogramm*, der *Flächenwidmungsplan (FWP)* und der *Bebauungsplan (B-Plan)*. Diese sind nach den RO/PG vorgeschrieben und Mindestinhalte definiert¹⁹. Sie werden von den Gemeinden erstellt und benötigen (B-Pläne nur teilweise) die Genehmigung der Landesregierung. Diese Genehmigung kann allerdings nur versagt werden, wenn gegen das RO/PG verstoßen wird oder Widersprüche gegen überörtliche Entwicklungs- und Raumordnungsprogramme bestehen (vgl. SCHINDEGGER 1999: 111).

Die Instrumente der Gemeinden sind in den einzelnen Ländern unterschiedlich gestaltet, wobei sowohl Kombinationen als auch einander ergänzende Instrumentvariationen auftreten können (vgl. ÖROK 2002: 14). Zudem unterliegen sie, wie alle Instrumente der Gebietskörperschaften, rechtlichen Änderungen, die durch veränderte gesellschaftliche Ansprüche und wechselnde politische Vorstellungen entstehen.

Örtliche Entwicklungskonzepte und *örtliche Raumordnungsprogramme* beschreiben ganz grundsätzlich die längerfristig angestrebten Ziele der Gemeindeentwicklung. Sie geben Auskunft, wie die Gemeinde zukünftig strukturiert sein soll und welche wirtschaftliche Perspektive gesehen wird. Im Idealfall entstehen sie im Dialog mit der Bevölkerung (vgl. ÖROK 2002: 15).

¹⁹Hierbei ist zu beachten, dass sich detailliertere inhaltliche Bestimmungen von Bundesland zu Bundesland unterscheiden. Eine Sonderrolle nimmt Wien ein, da hier das RO/PG dem B-Plan entspricht (vgl. SCHINDEGGER 1999: 85).

Flächenwidmungsplan

Der FWP gliedert das Gemeindegebiet entsprechend der angestrebten Ziele und legt die Widmungsarten für alle Flächen fest. Dabei findet eine flächenbezogene Festlegung von Grünland, Bauland und Verkehrsflächen sowie Sonderflächen statt. Der FWP unterliegt ebenso wie die örtlichen Entwicklungskonzepte und Raumordnungsprogramme der Meldepflicht gegenüber dem Land und des Weiteren dessen aufsichtsbehördlicher Genehmigung (vgl. ÖROK 2002: 15).

Der FWP besteht aus einer Plandarstellung mit erläuterndem Text und muss vor der Beschlussfassung öffentlich ausliegen, sodass ‚Jedermann‘ Gelegenheit zur Stellungnahme hat. Eine weitere gesetzliche Verpflichtung zur Bürgerbeteiligung ist jedoch nicht vorgesehen. Kommt es zu einer Projektplanung, so ist der FWP für Baubehörde und Liegenschaftsbesitzer bindend, solange aber keine Maßnahmen stattfinden, muss er nicht umgesetzt werden (vgl. SCHINDEGGER 1999 83f).

Bebauungsplan

Der B-Plan muss für Baulandgebiete erstellt werden und enthält eine parzellenscharfe Darstellung der Art der Bebauung, der Bebauungsdichte, der Gebäudehöhe und architektonischen Grundform. Obwohl der B-Plan Erscheinungsbild, Struktur und Zukunft der Gemeinde gestaltet und somit zu den wichtigsten Instrumenten der örtlichen Planung zählt, besteht nicht in allen Ländern Melde- und Genehmigungspflicht gegenüber der Landesregierung. Vermutlich ist dem so, da wichtige Weichen schon mit dem FWP gelegt werden. Zudem besitzt der B-Plan keinen besonders großen Stellenwert in den RO/PG der Länder und Bauordnungen der Gemeinden. Daher – und aufgrund der großen finanziellen Belastung der Erstellung der B-Pläne – werden vielerorts nur Teilbebauungspläne erstellt, oder es findet nur ein verbales Festhalten der Grundsätze zur Gestaltung des Baulands statt (vgl. ÖROK 2002: 15). Wird der B-Plan erstellt, so wird er vom Gemeinderat beschlossen und ist wie der FWP bindend, aber nicht verpflichtend für die Baubehörde und Liegenschaftsbesitzer (vgl. SCHINDEGGER 1999: 85).

2.5.4 Planungspraxis in Österreich

Die rechtlich festgelegte und in den Planungsinstrumenten ausformulierte Raumplanung wird auf den verschiedenen Ebenen umgesetzt. Dabei begründet sie sich in den raumordnerischen Leitlinien der Bundesländer und wird durch die Einflüsse der sektoralpolitischen Maßnahmen des Bundes beeinflusst. Planungspraxis als Umsetzung der formale Planung begründet sich in dem in Kapitel 2.5.3 beschriebenen System. Informelle Planung ist weniger greifbar, spielt aber in Österreich eine relevante Rolle – insbesondere bezüglich Großprojekten. Für ein besseres Verständnis wird im Folgenden die Planungspraxis, deren Rahmenbedingungen, Einflussfaktoren und ein idealisierter Planungsprozess geschildert.

2.5.4.1 Durchführung der Planungspraxis

Grundsätzlich besitzen die Gebietskörperschaften verfassungsgemäß die Kompetenzen zur Schaffung der Planungsinstrumente, die den Rahmen und die Leitlinien der Planungspraxis festlegen. Raumbezogene Kompetenzen fallen auf bundesstaatlicher Ebene in die Bereiche der Ministerien und Ministerialabteilungen mit raumwirksamen Sektoren und daneben in die des Bundeskanzleramtes, auf Länderebene in den Aufgabenbereich der Ministerien oder Ministerialabteilungen für Landesentwicklung, Landesraumordnung und Landesplanung und auf Gemeindeebene in die Ressorts der Ämter für Stadtentwicklung und Stadtplanung sowie das Bauamt. Je nach Budget und Planungskapazität der Ebene und Gebietskörperschaft können auch Aufgabenbereiche an Fachpersonen ausgelagert werden (vgl. BÖKEMANN 1999: 329f). Ebenso können die Ämter im Rahmen der gesetzlich vorgegebenen Bedingungen privatwirtschaftliche Maßnahmen, wie beispielsweise Liegenschaftserwerb, Investitionen oder Investitionsförderung zur Erfüllung der Raumordnungsziele einsetzen (vgl. SCHINDEGGER 1999: 111). Planungspraxis als Umsetzung von Projekten findet größtenteils auf Gemeindeebene statt. Die Landesregierungen fungieren bezüglich Projekten der örtlichen Planung vorrangig als Aufsichtsbehörde und sind somit nicht selbst in der Planungspraxis aktiv. Großprojekte finden meist auf Initiative des Bundesstaates statt.

Einen allgemeinen Rahmen der Planungspraxis liefert die ÖROK. Dort kommen alle Bundesminister, Landeshauptmänner, Präsidenten des Städte- und Gemeindebundes und mit beratender Stimme auch Interessenvertretungen unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers

zusammen. Zudem gibt es mehrere mit Beamten besetzte Arbeitsausschüsse für spezielle Aufgaben, deren Ergebnisse in einer Schriftenreihe zusammengefasst und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden (vgl. SCHINDEGGER 1999: 115).

Interessenvertretungen stammen aus anderen politischen Bereichen der institutionalisierten Öffentlichkeit. Sie besitzen keine formalen Kompetenzen, können aber Probleme in Sachbereichen der Gebietskörperschaften beurteilen, kritisieren und definieren. Sie sind insbesondere durch die Mitarbeit in Studien, der gezielten Öffentlichkeitsarbeit und in diversen Beiräten involviert. In der Raumordnungspolitik stammen Stellungnahmen und Aktivitäten unter anderem von der Wirtschaftskammer. Diese forciert die Umstellung der ordnungspolitischen Raumordnung hinzu mehr projektbezogener Raumordnung und dabei insbesondere die Akzentuierung der Bürgerbeteiligung (vgl. ÖROK 2002: 16f).

Aufgrund der großen Menge an „Diskutanten“ der Planungspraxis und der komplizierten Kompetenzverhältnisse bezeichnet SCHINDEGGER (1999: 185) Planung „primär [als] Organisation eines möglichst effizienten Prozesses der gemeinsamen Lösungssuche“. Hierfür ist das Gegenstromprinzip von elementarer Bedeutung, da sowohl die Perspektive „nach oben“ als auch „nach unten“ gewährleistet ist und somit eine Bemühung um Ausgleich und Zusammenhalt stattfindet. Erschwert wird der Entscheidungsfindungsprozess zudem durch die hohe formelle und realpolitische Eigenständigkeit der Gemeinden, die durch eine finanzstarke sektorale Politik gestützt wird. Im Vergleich hierzu besitzen die Länder zwar auch eine hohe Eigenständigkeit, jedoch stellen sie eher eine „Planungskompetenz mit wenig Durchsetzungsmacht“ dar, da viele Maßnahmen im Aufgabenbereich der Gemeinden beziehungsweise des Bundes liegen (SCHINDEGGER 1999: 180). Allgemein kann man also weder eine klassische top-down-, noch bottom-up-Beziehung der Territorien und politisch-administrativen Einheiten erkennen.

Zur Verwirklichung der Raumordnungsziele umfasst Raumplanung also nicht mehr nur noch die Tätigkeiten der zuständigen Gebietskörperschaften zur Vorbereitung staatlicher und kommunaler Planungsakte, sondern sie muss sowohl Aspekte der Meinungsbildung, Lösungssuche und Konfliktmoderation als auch des Marketings beinhalten. Zur Realisierung eines Vorhabens müssen alle beteiligten Institutionen maßgeblich beteiligt werden und ein gemeinsames politisches Ziel vermitteln. Dabei darf weder die Glaubwürdigkeit der

Institutionen und seiner Vertreter, noch die der zugrundeliegenden Entscheidungsunterlagen zweifelhaft sein. Mit Hilfe einer gelungenen Öffentlichkeitsarbeit können somit Raumplanung und auch konkrete Vorhaben nach SCHINDEGGER (1999: 183ff) ideal betrieben werden.

2.5.4.2 Der Planungsprozess

Kein Planungsprozess gleicht dem anderen. Obwohl sie alle dieselben (wenigen) Verfahren durchlaufen und denselben Ansprüchen genügen müssen, gibt es dennoch viele unterschiedliche nicht greifbare Komponenten. SCHINDEGGER (1999: 135) hat die Praxis auf einen idealen Planungsablauf reduziert, wobei er Nachvollziehbarkeit als Grundanforderung an jeden Planungsprozess nennt. Nur in diesem Falle könnten die Ziele und Kriterien der RO/PG adäquat umgesetzt werden. Diese Forderung ist das Resultat der inhaltlichen Komplexität und politischen Bedeutsamkeit der Raumplanung.

Den idealen Planungsablauf gliedert SCHINDEGGER in fünf Phasen. Er stützt sich dabei auf den Ablauf, den der deutsche Regionalwissenschaftler CLAUS HEIDEMANN mit HARTMUT O. RIES (1978) erarbeitet hat: In der *Vorbereitungsphase* werden die Planungsvoraussetzungen geprüft und der Planungsrahmen abgegrenzt, also der Ist-Zustand festgestellt. In der anschließenden *Erkundungsphase* findet die Problemanalyse statt, das heißt die Wahrnehmung und Definition der Probleme. Dabei wird zwischen der Ressourcen- und Potentialanalyse und der Restriktionenanalyse unterschieden. In der dritten Phase, der *Entwurfsphase*, wird der Zielrahmen entworfen. Dabei werden Lösungskonzepte entwickelt und deren Auswirkungen abgeschätzt. Anhand dieser Lösungskonzepte werden verschiedene Handlungsprogramme zur Veränderung des Ist-Zustandes aufgestellt. Diese alternativen Programmvarianten werden im vierten Schritt, der *Entscheidungsphase*, bewertet und die beste Lösung ausgewählt. Zuletzt kommt es in der *Vollzugsphase* zunächst zur Vorbereitung der Durchführung, anschließend zur Bereitstellung der Ressourcen und schließlich zur Abwicklung der Durchführung.

2.6 Vergleich der Raumplanungssysteme Deutschlands und Österreichs

Vergleicht man die Raumplanungssysteme der beiden Länder (siehe Abb. 2 und Abb. 8), so fallen zunächst die Unterschiede bezüglich Ebenen und Zuständigkeitssektoren auf. Zwar sind beide Systeme nach dem (föderalistischen) Staatsaufbau gegliedert, dennoch liegen in Österreich viele unterschiedliche Sektoren vor, die verschiedene Bereiche der Raumplanung bedienen, ohne sich gegenseitig zu koordinieren und kontrollieren. Es besteht lediglich der Anspruch der Ergänzung und Koordination. Im Vergleich hierzu besitzt Deutschland ein logisch aufeinander aufbauendes hierarchisches System. Durch die zusätzliche horizontale Gliederung der Ebenen ist das deutsche Raumplanungssystem sehr klar strukturiert, wohingegen das österreichische weniger konkret und somit weniger greifbar „zerlegt“ werden kann. Hier gibt es daher nur auf kleinräumiger Ebene genauere Angaben der planungstheoretischen Literatur. Eine Gesamtfassung des österreichischen Planungssystems ist aufgrund der unterschiedlichen Nutzung und Ausstattung der Instrumente so komplex, dass man es nur schwer als einheitliches System auffassen kann. Große Differenzen sind dabei Ausdruck des vergleichsweise offenen Systems. Gleiche Vorgaben und Übereinstimmungen sind in entsprechenden Institutionen daher oft nicht festgelegt. Bezüglich der vielen unterschiedlichen dezentralen Zuständigkeitsorgane könnte man auch von einer Unübersichtlichkeit sprechen. Das offene System ermöglicht daher einerseits einen flexiblen Umgang mit Raumordnung und -planung, erfordert aber andererseits einen versierten Umgang mit den verschiedenen harten und weichen Planungsinstrumenten. Da es keine kompetenzgebundenen Institutionen zur Durchführung bestimmter Planungsinstrumente wie beispielsweise des UVP oder des SUP gibt, ist deren Umsetzung, Qualität und Ergebnis stark von den Projektvorhabenträgern abhängig (vgl. MITTENDORFER 2008).

Auch Deutschland beschreitet seit der Föderalismusreform 2006 den Weg, den Österreich schon seit Beginn der Neuordnung der Raumordnung und Raumplanung nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges einschlug. Gemeint ist hierbei die Loslösung von der historisch bedingten strikten hierarchischen Organisation der Raumordnung und Raumplanung hin zu einer stärkeren Eigenständigkeit der örtlichen und überörtlichen Raumplanung (vgl. Kapitel 2.4.1). Aus finanziellen und zeitlichen Gründen wird das System nicht nur geöffnet, sondern in Form von Beschleunigungsverfahren um Elemente reduziert. Daher werden vermehrt weiche Planungsverfahren eingesetzt, die teilweise rechtsunverbindlich sind und bislang noch keinen einheitlich geregelten Umsetzungscharakter besitzen (vgl. WOHLSCHLÄGL 2009: 22). Allerdings besteht die Gefahr, dass mit dem verpflichtenden Charakter der Gesetzte auch die Nutzung

einzelner Planungsinstrumente in der Praxis wegfällt, da Gesetze nicht zwingend als etablierte Normen betrachtet werden können. Die Zahl der weichen Planungsfaktoren wächst so zwar, doch muss die zukünftige Praxis zeigen, ob diese auch umgesetzt und gleichzeitig relevante formale Instrumente beibehalten werden.

Vergleicht man die verschiedenen Ebenen der Raumplanungssysteme, so lassen sich auch hier große Unterschiede feststellen. In Deutschland besitzt der Bund trotz der Föderalismusreform noch Rahmenkompetenzen. Seit 2006 liegt die Gesetzgebung des Raumordnungsgesetzes jedoch wie in Österreich bei den Ländern. Dadurch entwickelte sich in Deutschland eine noch engere Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern. Diese ist in Österreich nicht in einem solchen Rahmen gegeben, da hier der Bund noch nie Rahmenkompetenzen besaß. Auch die Festlegung der Leitlinien der Raumordnung liegt in Deutschland noch beim Bund. Diese werden lediglich um die länderspezifischen Anordnungen der Länder ergänzt. Deren Umsetzung wird schließlich von der MKRO überwacht, in der wiederum Bund und Länder eng zusammenarbeiten. Die Zusammenarbeit zwischen allen Institutionen der unterschiedlichen Ebenen des deutschen Raumplanungssystems ist durch das Gegenstromverfahren gewährleistet und entspricht streng hierarchisch vorgegebenen zielgerichteten Wegen. Dieses wird zur Zielanpassung sowohl der Raumordnung als auch in der Planungspraxis verwandt. In Österreich hingegen ist eine solche Zusammenarbeit der verschiedenen Ebenen nicht in diesem geregelten formalen Maße gegeben. Eine konkrete Form der Zusammenarbeit aller Ebenen in Österreich findet lediglich im Rahmen des ÖROKs statt. Dort sind alle Institutionen, die in Prozessen der Raumordnung oder Raumplanung beteiligt sind, vertreten. Das Gegenstromprinzip wird dabei vorrangig bezüglich der Realisierung konkreter Projekte in der Planungspraxis verwandt. In diesem Fall zeichnet es sich durch eine gute Kommunikation zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften und emergenten Entscheidungsfindungsprozessen aus.

Die rahmengebenden Leitlinien der Raumordnung und Raumplanung werden also in Deutschland vom Bund, beziehungsweise der MKRO entwickelt und sind in dem vom Bund erlassenen Raumordnungsgesetz verankert. Diese Ziele werden stufenförmig nach unten konkretisiert, wodurch erneut der hierarchische Charakter des Systems zum Ausdruck kommt. In Österreich hingegen wurde die Planungsgrundlage des ÖREK von der ÖROK und damit allen Ebenen gemeinschaftlich erarbeitet. Ziele und Instrumente der Raumplanung, die auf dem

ÖREK aufbauen, sind jeweils in den Raumordnungs- beziehungsweise Raumplanungsgesetzen der Länder verankert. Zudem beeinflussen sie direkt die örtliche Planung der Gemeinden. Dies ist wiederum Ausdruck des flexiblen und offenen Systems.

Überörtliche Planung in der Praxis findet in Deutschland vorrangig auf der regionalen Ebene statt. Dabei wird die Umsetzung der Raumplanung eigenen Planungsträgern übertragen, die in staatlichen oder privaten Institutionen angesiedelt sind. In Österreich ist die überörtliche Planung hingegen neben den ressortspezifischen Projekten des Bundes von der Organisationsform der Landesplanung abhängig. Teilweise wird sie direkt vom Land betrieben, in den meisten Fällen aber findet Regionalplanung in sehr unterschiedlichen Ausführungen statt. Ein einheitliches System ist hierbei nicht erkennbar, was die Vergleichbarkeit und Kontrolle erschwert.

Die örtliche Planung befindet sich in Österreich in der Selbstverwaltung der Gemeinden. Zwar muss sie den Leitlinien der RO/RPG der Länder entsprechen, doch untersteht sie sonst keinerlei hierarchischer Kontrolle. Auch in Deutschland spricht man von der Planungshoheit der Kommunen (vgl. Kapitel 2.4.2.4), doch sind diese durch das Gegenstromverfahren stärker an die Vorgaben und Leitlinien der vorgeschalteten Ebenen gebunden. Dadurch wird Gleichbehandlung aller Gemeinden bezüglich der institutionellen, sowie ihrer finanziellen und instrumentellen Ausstattung gewährleistet. Die Instrumente der örtlichen Planungspraxis besitzen in Deutschland und Österreich zwar unterschiedliche Bezeichnungen, die bedeutendsten entsprechen sich jedoch in Gestaltung und Funktion. Besonders hervorzuheben ist hierbei der Flächenwidmungsplan (Österreich), der dem Flächennutzungsplan (Deutschland) entspricht und die Raumverträglichkeitsprüfung (Österreich), die dem Raumordnungsverfahren (Deutschland) entspricht. In beiden Ländern sind zudem UVP-Verfahren für Großprojekte verpflichtend durchzuführen und die SUP ist in den entsprechenden Gesetzen verankert. Allerdings existiert in Österreich kein endgültiges Genehmigungsverfahren wie das PFV in Deutschland.

Allgemein betrachtet ist das administrative System der Raumplanung in Deutschland logisch hierarchisch aufgebaut und von Vorgaben, Gesetzen und Verordnungen geprägt. Es besteht aus einer Vielzahl teilweise vernetzter Institutionen und angegliederter Organisationen, in denen

Planungsexperten beschäftigt sind. Diese ausgeprägte Untergliederung und Vernetzung ist einerseits sehr nützlich, da jedem Bereich klare Aufgaben zugeschrieben werden, andererseits ist das System dadurch unflexibel und kann sich nicht den Rahmenbedingungen anpassen. Zudem gestaltet sich das Verständnis der Prozessabläufe beispielsweise konkreter Projekte äußerst schwierig, da sie viele einzelne Institutionen und Verfahren zusammenführen. Eine Bündelung der einzelnen Elemente setzt aber ein komplexes Verständnis der Materie voraus. Dieses komplexe System wird im Rahmen des momentanen Wandels seit der Föderalismusreform 2006 geöffnet und Kompetenzen zwischen Bund und Ländern neu aufgeteilt. Durch die vermehrte Anwendung weicher Planungsverfahren wird das System zwar flexibler, andererseits aber auch wieder komplexer und die konkrete Planungspraxis aufgrund der teilweise neuen Verfahren schwerer nachvollziehbar.

Das administrative System der Raumplanung in Österreich scheint hingegen diffuser. Es ist weniger klar zu erfassen, da es keine bundesweit einheitliche Gesetzgebung gibt, wodurch rechtliche Grundlagen stark voneinander abweichen können. Auch das Verständnis von Raumplanung im Allgemeinen ist nicht einheitlich. SCHINDEGGER (1999: 170) schreibt von „Planung im Fluss“, womit er sich auf die Raumplanung als ein dynamisches System der Steuerung bezieht, das als Instrument der Gesellschaft ständigen Veränderungen unterworfen ist und sich diesen Gegebenheiten anpasst.

3 Planungskultur

Um die Planungspraxis insbesondere von Großprojekten zu verstehen, ist neben der Kenntnis der systematischen formalen Planungssysteme auch das Wissen um das Zusammenwirken der einzelnen institutionellen Ebenen, die Einbindung von Politik, Wirtschaft und Bevölkerung und die Einflüsse des sozialen und politischen Wandels von großer Bedeutung. Diese Phänomene werden daher im folgenden Kapitel näher erläutert, um die Fallbeispiele danach adäquat analysieren zu können.

3.1 Theoretischer Hintergrund

Wie in Kapitel 2.1 beschrieben bezieht sich Raumplanung nicht nur auf den physischen Raum, sondern auch auf den ‚gelebten Raum‘. Dieser wird durch eine Vielzahl an Faktoren beeinflusst, die nicht im Wirkungskreis der Raumplanung liegen. Auf deren Auswirkungen muss die Raumplanung aber reagieren. Insbesondere der gesellschaftliche Wandel wirkt sich hierbei auf den Raum aus, sodass man auch von einem „sozialräumlichen Wandel“ sprechen kann (WENTZ 1992: 11). Bedeutende Faktoren sind hierbei der Internationalisierungsprozess und die damit einhergehende wachsende internationale Verflechtung, die Tertiärisierung, Desindustrialisierung und Suburbanisierung und die damit verbundenen veränderten räumlichen Ansprüche. Aber auch die veränderten Lebensbedingungen und Sozialstrukturen sowie die Ansprüche der Menschen und überdies die Lebenseinstellung und Konsumstandards spielen eine wichtige Rolle (vgl. SCHINDEGGER 1999: 11). Neben den gesellschaftlichen Herausforderungen steht die Raumplanung allerdings auch vor veränderten wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen. Auf globaler Ebene sind dies Faktoren wie die Globalisierung und der wachsende Einfluss der EU, die zu einem globalen Standortwettbewerb, vor allem der Regionen, und darüber hinaus zu einem höheren Vernetzungsgrad – auch über territoriale Grenzen hinweg – führen. Bezüglich der nationalen Ebene nennt der Planungstheoretiker KLAUS SELLE (2006: 11) Schlagwörter wie „Entstaatlichung“, „Liberalisierung“ und „Deregulierung“. Diese Faktoren stellen Rahmenbedingungen der Raumplanung dar. Sie beeinflussen zudem das Planungs- und Entwicklungsverständnis, das Rollenbild der Akteure und überdies die konkrete Durchführung der Planungspraxis (vgl. SELLE 2005: 1).

Der Planungspraxis wird durch die ‚harten Planungsinstrumente‘ des konventionellen Raumplanungssystems ein Rahmen gegeben (vergleiche hierzu Kapitel 2). Dabei handelt es

sich um formale Formen der Zusammenarbeit in Planungsfragen, die rechtlich vorgeschriebenen behördlichen Wegen folgen. Kennzeichnend sind komplexe Entwicklungspläne und Programme sowie Einzelprojekte mit langer Laufzeit, die einer vorgeschriebenen und fixierten Entwicklung folgen. Zudem sind sie an langwierige Abstimmungsverfahren und Planungsprozesse gekoppelt und können nicht flexibel auf die sich veränderte Umwelt reagieren. Deren Ausformung unterscheidet sich zwar in Deutschland und Österreich (vergleiche hierzu Kapitel 2.6), dennoch sind diese ‚formellen Planwerke‘ in beiden hier behandelten Planungssystemen das tragende Element. Ihnen stehen informelle ‚weiche Planungsinstrumente‘ gegenüber. Diese können sich im Gegensatz zu formellen Instrumenten weich, flexibel und dereguliert dem sozialräumlichen Wandel anpassen. Dabei handelt es sich typischerweise um freiwillige, problembezogene, umsetzungsorientierte, hierarchiefreie und nachhaltige Verfahren. Die Wirkungsweise ist im Allgemeinen ‚von unten‘ und entspricht damit dem bottom-up-Prinzip. Um tatsächlich zur Anwendung zu kommen, müssen sie allerdings juristisch sicher, wissenschaftlich fundiert und weitestgehend konfliktfrei ausgestaltet sein (vgl. SAUERBREY 1999: 314).

Diese verschiedenen Verfahren und deren Kombination, beziehungsweise das Verhalten der verschiedenen Akteure bezüglich deren Umsetzung, sind Elemente der Planungskultur. Der Planungstheoretiker DIETRICH FÜRST (2007: 1) merkt an, dass Planungskultur an sich kein theoretischer Begriff und schlecht definiert ist. Im Allgemeinen stellt er aber „ein Ensemble von beobachteten Variablen-Kombinationen“ des Verhaltens in der Planungspraxis dar (ebd. 2007:1). FÜRST (2007: 1) konkretisiert, dass Planungskultur eher als wissenschaftlicher Fokus aufgefasst werden kann, der in Anlehnung an die Ansätze der Politik-, Verwaltungs- und Organisationswissenschaften den Schwerpunkt auf „Einstellungen, Deutungsmuster und Werthaltungen [legt], die Angehörige eines Handlungskollektivs teilen, das sie einem Kollektiv oder Institutionen entgegenbringen und das durch das Kollektiv verstärkt oder auch konserviert wird“. Im Rahmen des ‚cultural turn‘ wird Verhalten nicht mehr als sach-rational sondern als kulturgeprägte Interaktion betrachtet, wobei soziale Interaktion und Prozesse in einen Kontext der „regionalen Traditionen, Normen, Werthaltungen, Einstellungen und Verhaltensmuster“ eingebettet sind (FÜRST 2007: 2). Der Fokus liegt also auf ‚Interaktionsmustern‘ der Planung und deren Steuerung sowie auf der ‚mentalen Orientierung‘ beziehungsweise Ausrichtung, die kulturell durch die Koordinationsmodi einer Gesellschaft geprägt sind. Diese Koordinationsmodi beschreiben die unterschiedliche Koordination der Interessen und kommen dadurch in Planungsprozessen zum Ausdruck (vgl. FÜRST 2007: 3).

Im Folgenden werden die Einflussfaktoren der mentalen Orientierungen und Interaktionsmuster genauer analysiert. Dabei wird zunächst auf das Politikverständnis der beiden Länder eingegangen, das durch die Schnittstelle zwischen repräsentativer und direkter Demokratie einen wesentlichen Einfluss auf die Einstellungen der Akteure nimmt. Daraufhin wird die Entwicklung des Planungsverständnisses dargelegt, wobei insbesondere auf Kommunikation, Kooperation und Partizipation eingegangen wird. Diese Elemente sind eingebettet in Governance Strukturen, die kurz erläutert werden, bevor Planungsstrategien aufgezeigt werden. Abschließend wird die Ausprägung der Planungskultur in Deutschland und in Österreich aufgezeigt und ein kurzes Zwischenfazit der theoretischen Grundlagen gezogen.

3.2 Politischer Hintergrund und (direkt-) demokratische Elemente

Politische Akteure und deren politische Handlungen beeinflussen die Raumordnung und Raumplanung maßgeblich. Sie sind in allen beteiligten Institutionen involviert und somit untrennbar mit der administrativen Seite der Raumplanung verwoben. Zudem wirken sie sowohl auf die Planungspraxis, als auch auf die informelle Seite der Raumplanung maßgeblich ein. Aufgrund (politischer) Entscheidungsprozesse wird der Lebensraum der Bürger geprägt. Dabei spielen sowohl Inhalte und Werte der Politik sowie die Art und Weise der Interessenberücksichtigung der Bevölkerung eine bedeutende Rolle. Diese stehen einerseits in Wechselwirkung mit dem politischen Prozess der Demokratie und andererseits über Informationsverarbeitungsprozesse mit der Planungskultur (vgl. FÜRST 2008b: 48). Das Politik- und Demokratieverständnis eines Landes prägt die mentale Orientierung ihrer Bürger und damit über Politiker, Verwaltungsangestellte und die Bevölkerung das Planungsverständnis. Dabei kann man zwei Hauptdenkrichtungen unterscheiden: Einerseits ein elitäres/liberales und andererseits ein partizipatives Verständnis. Ihre Auffassungen unterschieden sich nach der „Frage der *Repräsentation versus der direkten Ausübung* von Entscheidungsmacht“ (MORORÓ 2012: 29).

Inwiefern Politiker und Regierende Einfluss nehmen, wie ihr Wirken strukturiert ist und inwieweit der Bürger (politische) Prozesse (mit-) steuern kann, lässt sich anhand der politischen Systeme und deren Elementen erläutern. Dabei gilt die Beteiligung der Bürger an politischen Prozessen als „Grundvoraussetzung einer funktionierenden Demokratie“ (KOST 2005: 7). Daher sollen die politischen Systeme im Folgenden knapp erläutert werden, wobei zunächst genauer auf Formen der „direkten Demokratie“ eingegangen werden wird.

Direktdemokratische Elemente befähigen das Volk direkt an politischen Entscheidungsprozessen teilzunehmen und diese durch die eigene Stimmabgabe zu lenken. Idealtypisch wurde die direkte Demokratie im 18ten Jahrhundert von dem französisch-schweizerischen Philosoph JEAN-JACQUES ROUSSEAU in seinen „Politischen Schriften“ konzipiert²⁰ (vgl. ebd. 1977: 157ff). In der Realität „moderner Staaten“ bezeichnet „direkte Demokratie“ nach dem Politikwissenschaftler ANDREAS KOST (2008: 10)

„alle durch [die] Verfassung und weitere Rechtsvorschriften ermöglichten Verfahren, durch die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger eines Staates, eines Bundeslandes oder einer Kommune politische Sachfragen durch Abstimmung selbst oder unmittelbar entscheiden bzw. auf die politische Agenda schreiben“.

Die direkte Demokratie ist insofern von der partizipatorischen Demokratie abzugrenzen, als dass letztere die Gestaltung einer Zivilgesellschaft mit Teilhabe über den politischen Bereich hinaus fordert (vgl. KOST 2008: 10). Die partizipatorische Demokratietheorie betont zudem, dass „Entscheidungen (...) nicht von vorneherein exogen bestimmt [sind], sondern (...) im Prozess der Auseinandersetzung um die Sache selbst [entstehen]“ (ROTH 2004: 762). In diesem Sinne findet ein politischer Diskurs statt, der Erstarrungstendenzen und Teilnahmslosigkeit seitens der Bürger verhindert und zu einer selbst herbeigeführten Wandlung des Bürgers im Sinne der Zivilgesellschaft führt. Dadurch wird „politische Beteiligung (...) zur Selbstbestimmung“ (HABERMAS & MAUS 1969, zit. nach ROTH 2004: 763). Kritisch ist hierbei zu betrachten, dass der Bürger bezüglich seiner Fähigkeiten sowie die soziale und sachkundige Gleichheit überschätzt werden (vgl. ROTH 2004: 763f). ROTH (2004: 764) schließt seine Ausführungen zur partizipativen Demokratietheorie mit der Sichtweise, dass die Beschäftigung mit dem durch partizipative Demokratie geforderten Soll-Zustand eine kritische Auseinandersetzung mit dem Ist-Zustand herbeiführt, die schlussendlich zu dessen Verbesserung führt.

In der modernen Demokratie wird dabei der in der partizipatorischen Demokratietheorie geforderte politische Diskurs durch Diskussionen in den Massenmedien ersetzt. Sachdienlich

²⁰ROUSSEAU äußerte in seinen „Politischen Schriften“ von 1762 ganz deutlich seine Ansichten:

„Die Souveränität kann aus dem gleichen Grund nicht vertreten werden, wie sie nicht veräußert werden kann. Sie besteht im wesentlichen aus dem Gemeinwillen, und der Wille läßt sich nicht vertreten: entweder ist er er selbst oder er ist es nicht. Dazwischen gibt es nichts. Abgeordnete des Volkes sind und können nicht seine Stellvertreter sein. Sie sind nur seine Beauftragten. Sie können nichts endgültig beschließen. Jedes Gesetz, das das Volk nicht selbst bestätigt hat, ist null und nichtig: es ist kein Gesetz.“ (ebd. 1977: 158).

kann dieser durch die Telepartizipation, einem zentralen Anwendungsfeld des E-Governments²¹ unterstützt werden. Diese wird auch ‚Electronic Democracy‘ genannt und steht für die netzbasierte Mitwirkung von Bürgern an der politischen Willensbildung.

In der Regel werden Elemente der direkten Demokratie als Ergänzung oder Erweiterung von politischen (Entscheidungs-)Prozessen in repräsentativen Demokratien herangezogen. Die Bürgerbeteiligung stellt dabei das gängigste Element der direkten Demokratie dar. Nach der AKTION 21 – PRO BÜRGERBETEILIGUNG (2009: 10) entspricht sie der „Einbindung der daran interessierten, betroffenen Menschen in alle Prozesse und Vorhaben, die sich auf ihre Lebensqualität und auf ihr demokratisches Zusammenleben auswirken können“. Diese Einbindung findet im Idealfall von Beginn der Ideenentwicklung bis zur Entscheidungsfindung und Durchführung statt, ist ergebnisoffen gestaltet und wird von ehrlicher Information begleitet²². Bezüglich der Raumplanung lassen sich verschiedene Formen und Verfahren der Bürgerbeteiligung unterscheiden. Diese besitzen ein breites Spektrum, das sich nach einseitiger Kommunikation und zweiseitiger Kommunikation im Sinne eines organisierten, institutionalisierten Austausches zwischen Planern der Verwaltung beziehungsweise Projektträgern und Betroffenen unterscheiden lässt (vgl. FÜRST & SCHOLLES 2008a: 168). PELINKA (1978) unterscheidet bezüglich der angestrebten Zivilgesellschaft drei Ebenen der Bürgerbeteiligung: Einerseits das Bemühen um eigene Urteile, politische Bildung und Information, andererseits die Teilnahme an politischer Willensbildung in Form von Mitreden und Mitentscheiden und überdies die Kontrolle des Vollzugs politischer Entscheidungen (vgl. ebd. 1978, zit. nach EDLINGER & POTYKA 1989: 40). Grundsätzlich lassen sich die Beteiligungsformen der Planung in vier Kategorien unterteilen:

1. Erkunden von Interessen und Meinungen:

Hierbei wird in einem frühen Planungsstadium die Akzeptanz der Bürger gegenüber einem Vorhaben geklärt. Dies geschieht durch Verfahren der empirischen Sozialforschung, wie Interviews, Haushalts- und Internetbefragungen.

²¹E-Government beschreibt die „Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter sehr intensiver Nutzung der Informationstechnik“ (MEMORANDUM DES FACHAUSSCHUSSES VERWALTUNGSINFORMATIK DER GESELLSCHAFT FÜR INFORMATIK UND DES FACHBEREICH 1 DER INFORMATIONSTECHNISCHEN GESELLSCHAFT IM VERBAND DEUTSCHER ELEKTROTECHNIKER 2000, zit. nach WINKEL 2004: 812).

²²DIE AKTION 21 – PRO BÜRGERBETEILIGUNG (2009: 9) bezeichnet gute Planungskultur daher als die „gute ‚FEE‘ – frühzeitig, ergebnisoffen und ehrlich“.

2. Informieren, Meinung bilden:

Durch die Nutzung von Medien und Veranstaltungen soll das Verständnis der Bürger für ein Vorhaben erzeugt werden. Diese Meinungsbildung kann eventuell auch manipulativ vonstatten gehen.

3. Mitwirken:

Die Bürger werden im Sinne einer vollwertigen Partizipation aktiv beteiligt. Dabei werden sie in konkrete Planungsschritte eingebunden.

4. Kooperieren:

Zunächst werden die Entscheidungsprozesse verschiedener Akteure koordiniert um dann in der Umsetzung der Vorhaben zusammenzuarbeiten

(vgl. BISCHOFF ET AL. 2001, nach LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 98f).

Innerhalb der Europäischen Union wird Partizipation forciert. Die EU verpflichtet die Länder, Raumplanungsprozesse für die Öffentlichkeit zu öffnen und arbeitet daran, Partizipation als wesentlichen Bestandteil der Politikgestaltung zu verankern (vgl. TRATNIGG 2010: 10). Umgesetzt wird diese beispielsweise durch die „Lokale Agenda 21“. Kommunen sind nach Kapitel 28 der „Agenda 21“, die 1992 auf der Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro verabschiedet wurde, aufgerufen, „Lokale Agenden 21“ aufzustellen. Diese stellen Handlungsprogramme in Richtung nachhaltiger Entwicklung lokaler Lebensumfelder dar. Diese Programme sollen von den Kommunen in Zusammenarbeit mit den (betroffenen) Bürgern, zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Marktwirtschaft erarbeitet werden. Dadurch soll eine neue Beziehungskultur zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung entstehen und alle gesellschaftlichen Milieus angesprochen werden. Innerhalb der entwickelten Netzwerke sollen vorrangig dialogische und kooperative Interaktionsmuster dominieren und somit Partizipation auf kommunaler Ebene implementiert werden (vgl. BINDER-ZEHETNER 2010: 57; FÜRST & SCHOLLES 2008a: 169). In Europa werden Aktivitäten der „Lokalen Agenden 21“ zwar durch die „Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden“ gebündelt und vernetzt, doch hängen die konkreten Umsetzungs- und Ausführungsvarianten stark von den planerischen und politischen Strukturen der Mitgliederländer ab. Diese können durch bestehende mentale Orientierungen und Interaktionsmuster die Bildung neuer Netzwerke hemmen oder fördern.

3.2.1 Das politische System Deutschlands

Die Bundesrepublik Deutschland (BRD) ist gemäß dem Grundgesetz ein Bundesstaat und eine parlamentarische Demokratie²³. Die Grundsätze der BRD sind im Grundgesetz verankert, das als Verfassung fungiert. In Art. 20 GG sind neben den Strukturprinzipien Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Bundesstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit weitere wichtige Grundprinzipien wie beispielsweise die Gewaltenteilung und das Widerstandsrecht festgelegt (vgl. BECKER 2011: 67f).

Laut Bundesstaatsprinzip besitzt Deutschland eine föderalistisch-bundesstaatliche Ordnung, wonach neben dem Bund auch jedes Bundesland eine eigene Legislative, Exekutive und Judikative besitzt und somit eine eigene subnationale staatliche Entscheidungsebene darstellt.

Die grundsätzliche Aufgabenverteilung in der BRD findet nach dem Subsidiaritätsprinzip statt – auch wenn dies nicht explizit im Verfassungsgrundsatz genannt wird. Dies bedeutet, dass die „Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Befugnisse“ den Ländern zufallen, „sofern nicht ausdrücklich andere Regelungen getroffen wurden“ (BECKER 2011: 75). Die Mehrheit der Gesetzgebungskompetenzen liegt allerdings beim Bund, wobei die Länder eigenständig große Teile der Verwaltung und Rechtsprechung übernehmen.

Da die Länder jedoch im Laufe der zunehmenden EU-Integration Kompetenzen und Aufgaben an den Bund und die Europäische Union verloren haben, wurde nach langjährigen Reformdiskussionen 2006 die Föderalismusreform durchgeführt. Diese führte zu einer (begrenzten) Entflechtung der Bund-Länder-Kompetenzen (vgl. ANDERSEN & WOYKE 2009: 52). Bereits 2001 kam es durch die Aufstellung des (bis 2019 befristeten) Maßstäbengesetzes von Seiten des Bundestages zu einer Reform des Finanzausgleichsgesetzes. Kritische Wissenschaftler bemängeln allerdings nach wie vor den „unzureichenden Impuls in Richtung Wettbewerbsföderalismus²⁴“ (ANDERSEN & WOYKE 2009: 475).

²³In einer parlamentarischen Demokratie entspricht das Staatsoberhaupt (Präsident) im Gegensatz zu präsidentialen Systemen nicht dem Regierungschef (Kanzler). Dabei hat der Bundespräsident weit weniger Funktionen als der Kanzler. Der deutsche Bundespräsident besitzt als Regierungspräsident faktisch nur eine repräsentative Funktion, weshalb die parlamentarische Demokratie in Deutschland besonders ausgeprägt ist (vgl. ANDERSEN & WOYKE 2009: 54f).

²⁴Der Schweizer Ökonom GERHARD KIRCHGÄSSNER (2004: 377) befürwortet einen (moderaten) Ausbau des Wettbewerbs der Gebietskörperschaften unterhalb der Bundesebene in Deutschland und begründet dies mit dem Argument, durch den Wettbewerb „gegenseitiges Lernen und damit das Auffinden ‚besserer‘ Lösungen“ zu ermöglichen. Dem Wettbewerb steht allerdings die Verpflichtung von Bund und Ländern gegenüber, einzelnen Ländern in Finanznot zu helfen. Diese begründet sich in der (vom Grundgesetz geforderten) Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse.

Aufgrund der Ausgestaltung der Bundesrepublik Deutschland als repräsentative Demokratie werden Wahlen – in Form von personalisierten Verhältniswahlen – als Instrument der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung auf allen politischen Ebenen abgehalten (vgl. BECKER 2011: 164ff). Der Machtgebrauch der Repräsentanten ist dabei durch Recht und Verfassung gesichert, um unter anderem einen Machtmissbrauch zu verhindern (vgl. KOST 2005: 7). Dieses Grundprinzip der Repräsentativität ist unumstritten. Dennoch werden seit geraumer Zeit vermehrt Stimmen laut, die mehr direkte Beteiligung in den politischen Entscheidungsprozessen fordern. Die Debatte über mehr direkte Demokratie resultiert aus einem „Wandel in der politischen Kultur Deutschlands“²⁵ (MÜLLER 2004: 733). Dieser steht in Wechselwirkung zu einem Wandel der Gesellschaft, der wiederum eine reziproke Beziehung zum Wertewandel besitzt. Ein Phänomen der gesellschaftlichen Modernisierung ist die politisch gereifte Gesellschaft, die ein sehr hohes Maß an Selbstbewusstsein gegenüber den Repräsentanten des politischen Systems aufweist. Dieses begründet sich in dem gefestigten demokratischen Grundkonsens in der Bevölkerung, in der Entfremdung der Bürger von der politischen Klasse sowie den Mechanismen der politischen Entscheidungsprozesse (ein Kritikpunkt hierbei ist insbesondere die mangelnde Transparenz) und der Perzeption der Leistungen und Ergebnisse des politischen Systems (vgl. KOST 2005: 7; MÜLLER 2004: 733).

Der Wille der Bürger zur Beteiligung zeigt sich beispielsweise im freiwilligen Engagement der sogenannten „community groups“ – einer unkonventionellen Form der Interessenvertretung. Diese Entwicklung weg von Großorganisationen (wie beispielsweise Parteien) und hin zu informell und thematisch begrenzten selbstorganisierten Kleingruppen veranschaulicht den Wandel der Beteiligungsmentalität seitens der Bürger (vgl. MEYER & WEIL 2002, nach ROTH 2004: 766).

Im Grundgesetz der Bundesrepublik sind (außer im Falle einer Neugliederung des Bundesgebietes) keine Elemente direkter Demokratie enthalten²⁶ – obwohl Abstimmungen

²⁵Eine „neue“ politische Kultur geht aufgrund des Verhältnisses zwischen Politik und Planung Hand in Hand mit einer „neuen“ Planungskultur.

²⁶Die Enthaltensamkeit begründet sich in den negativen Erfahrungen der Weimarer Republik und der Instrumentalisierung durch die Nationalsozialisten (vgl. BECKER 2011: 199). Des Weiteren kann die Aufteilung Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg in verschiedene Besatzungszonen als Grund aufgeführt werden. Da vorrangig die Besatzungsmächte der Westzonen direktdemokratische Elemente befürworteten, wäre die Einbeziehung lediglich der Bürger dieser Zonen einer Anerkennung des Status quo zweier deutscher Staaten gewesen. Dieses Zeichen sollte aber vermieden werden, weshalb es zu keiner Beteiligung der Bürger außerhalb des repräsentativen Systems kam (vgl. MÜLLER 2004: 737).

nach Art. 20 Abs. 2 GG als ein Teil der vom Volke ausgehenden Staatsgewalt aufgeführt sind und somit die Option einer Volksabstimmung besteht. Zudem ist in Art. 17 GG das Petitionsrecht aufgeführt. Danach steht ‚Jedermann‘ das Recht zu, sich mit einer Bitte oder Beschwerde in schriftlicher Form (Petition) einzeln oder in Gemeinschaft „an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden“. Die „zuständige Stelle“ ist zur Prüfung der Angelegenheit und zur Information des Petenten über einen Entscheid verpflichtet (vgl. BECKER 2011: 67). Laut Umfragen spricht sich allerdings die überwiegende Mehrheit der Deutschen für mehr Elemente der direkten Demokratie (wie beispielsweise Volksentscheide) im politischen Entscheidungsprozess auf Bundesebene aus (vgl. MÜLLER 2004: 733)

Auf Landes- und Kommunalebene wurden seit der Wiedervereinigung 1989 verstärkt Einrichtungen der direkten Demokratie eingeführt, nachdem der Wertewandel der 1960er und 1970er Jahre²⁷ Bürgerinitiativen und sozialen Bewegungen den Weg bereitet (vgl. ANDERSEN & WOYKE 2009: 173).

Der unmittelbare politische Einfluss der Bürger durch *Abstimmungen* wird vorrangig bei Sachentscheidungen geltend gemacht, da über Personalentscheidungen durch Wahlen im Sinne der repräsentativen Demokratie entschieden werden kann (beispielsweise auf Kommunalebene die Wahl zum Bürgermeister oder die des Landrats). Die Möglichkeit der Teilnahme des Volkes an der Staatsgewalt durch Beteiligungsverfahren und die Grenzen der Beteiligung gestalten sich allerdings in den Bundesländern sehr unterschiedlich und deren Ausgang ist zum größten Teil nicht rechtlich bindend. Elemente der direkten Demokratie, ebenso wie Formen der partizipativen Demokratie (wie beispielsweise Bürgerwerkstätten), unterscheiden sich allerdings nicht nur nach Bundesländern und Kommunen, sondern können auch zwischen einzelnen politischen Entscheidungsfindungsprozessen variieren.

Zu den direktdemokratischen Einrichtungen auf Landesebene gehören die Volksinitiative (oder auch Bürgerantrag) und das meist zweistufige Volksbegehren (mit länderunterschiedlichen Quoren), an dessen Ende ein Volksentscheid stehen kann sowie der Volksentscheid (mit bindendem Ergebnis) als eigenständiges Instrument. Auf kommunaler Ebene gibt es die Einrichtung des Bürgerbegehrens und der Bürgerentscheide. Die Bürgerbegehren können in einer Initiative der Gemeinderäte oder der Stimmberechtigten gründen. Ihre Anzahl und die

²⁷Die gestiegene Komplexität der gesellschaftspolitischen Probleme, die mit dem Wertewandel einhergingen, überstiegen – laut Kritikern des repräsentativen Systems – die Lösungskompetenzen und Legitimation der repräsentativen Demokratie. Daher wurden direktdemokratische Politikinstrumente (vorrangig auf kommunaler Ebene) in das politische System eingeführt (vgl. KOST 2005: 8).

der durchgeführten Bürgerentscheide unterscheiden sich stark nach der Aktivität der Gemeinden. KOST (2008: 41) merkt überdies an, dass deren „Brauchbarkeit nicht unerheblich von der institutionellen Ausgestaltung abhängt“. Ein Beispiel hierfür liefert er mit Baden-Württemberg, wo der Entscheidungsrahmen der Gemeindeordnung zu eng und die Hürden²⁸ zu hoch sind und damit deren Durchführung zur Ausnahme wird (vgl. KOST 2008: 35ff; WEHLING 2005: 14ff). Zudem führt WEHLING (2005: 21) an, dass „erfolgreichen Bürgerentscheidungen (...) erfolgreiche Kommunikations- und Organisationsprozesse [vorausgehen]“. Dabei betont er die zentrale Bedeutung der Massenmedien, denen er eine Kommunikations- und Informationsverantwortung überträgt.

Neben diesen klassischen institutionell gefassten Politikinstrumenten der Bürgerbeteiligung gibt es noch weitere Formen der politischen Meinungsäußerung seitens der Bürger. Beispielsweise halten die Wahlkreisabgeordneten Sprechstunden ab, um den Kontakt mit den Bürgern aufrecht zu erhalten. Verbände können sich in Form von Lobbyarbeit in den politischen Entscheidungsfindungsprozess einbringen und in manchen Fällen wurde nach skandinavischem Vorbild die Institution der Ombudsleute eingerichtet, an die sich Gruppierungen ohne politisches Organ wenden können (vgl. BECKER 2011: 98f).

In Deutschland ist – im Sinne des Wandels der Beteiligungsmentalität – eine wachsende Zahl zivilgesellschaftlicher Initiativen und Foren für direkte Demokratie zu verzeichnen. Vor allem auf kommunaler Ebene gibt es viele Formen engagierter Bürgerbeteiligung außerhalb der Institutionen der öffentlichen Hand. Diese betreffen vorrangig Projekte und Vorhaben, die in das unmittelbare Lebensumfeld der Bürger eingreifen. Der ehemalige Ministerpräsident des Landes Saarland PETER MÜLLER (2004: 734) schließt, dass „Bürgerinitiativen, Bürgerverfahren, Agenda-Gruppen (...) heute zum festen Bestandteil unserer politischen Kultur auf kommunaler Ebene [gehören]“. Weiterhin führt MÜLLER (2004: 736) an, dass „Bürgerinitiativen, Unterschriftensammlungen, Demonstrationen etc. (...) heute vor allem auf kommunaler Ebene Teil des politischen Alltags [sind], und ihre Träger (...) sich als notwendige Substanz innerhalb unserer (...) Demokratie verstehen“. Fraglich ist dabei, wie deren Bedeutung von Seiten der öffentlichen Hand gesehen wird und wie deren Möglichkeit der Meinungsäußerung sowie deren Durchsetzungsfähigkeit gewertet werden. Insbesondere bezüglich des Fallbeispiels

²⁸Vor Beginn des eigentlichen Bürgerentscheids steht ein Bürgerbegehren innerhalb dessen der Wunsch nach direkter Abstimmung geäußert wird. Dieses „Antrags-Quorum“ müssen 15 % der Stimmberechtigten des Landes befürworten!

„Stuttgart 21“ ist fraglich, warum die Demonstrationen als eine Besonderheit erachtet wurden und sich die Bürger die spezifische Bezeichnung „Wutbürger“ gaben, wenn dies doch integrierte Elemente der „politischen Kultur“ sind.

3.2.2 Das politische System Österreichs

Die Republik Österreich ist bundesstaatlich als präsidial-parlamentarische²⁹ Demokratie organisiert. Die Grundsätze der Republik sind in der Verfassung festgelegt und über deren Einhaltung wacht, wie in Deutschland auch, der Bundesverfassungsgerichtshof. Nach Art. 1 des Österreichischen B-VG geht alles staatliche Recht vom Volk aus (Demokratisches Prinzip). Allerdings „regiert“ das Volk – wie auch in Deutschland – nur bei Wahlen und Volksabstimmungen. Das System wird nach dem gewaltentrennenden Prinzip gegliedert, wobei faktisch keine vollständige Trennung der Organe existiert und in manchen Bereichen Verflechtungen auftreten (vgl. MÜLLER 2006: 105ff). Die österreichische Bundesverfassung ist neben dem republikanischen Prinzip von Elementen der parlamentarischen Demokratie bestimmt. Des Weiteren werden die parlamentarischen durch präsidentielle Elemente ergänzt, da der direkt gewählte Bundespräsident als Staatsoberhaupt neben dem direkt gewählten Nationalrat die Bundesregierung³⁰ überwacht. Zudem wird die Grundstruktur durch das Prinzip des zentralistischen Bundesstaats bereichert, wobei der österreichische Föderalismus im internationalen Vergleich durch einen Kompetenzüberhang des Bundes gegenüber den Ländern gekennzeichnet ist. Beispielsweise wird die Judikative ausschließlich vom Bund wahrgenommen. Dadurch werden alle Gerichte zu Bundesgerichten und die Gerichte der unteren Ebenen gelten als lokale Einrichtungen des Bundes (vgl. PELINKA & ROSENBERGER 2007: 26ff). Einen Sonderfall innerhalb der Österreichischen Städte nimmt die Bundeshauptstadt Wien ein, da sie zugleich ein Bundesland ist. Daher entspricht hier der Gemeinderat dem Landtag (direkt vom Wahlvolk gewählt), der Gemeinderat der Landesregierung (vom

²⁹Ein präsidial-parlamentarisches Regierungssystem enthält sowohl Elemente eines parlamentarischen, als auch eines präsidialen Systems. In einer parlamentarischen Demokratie ist die Regierung lediglich dem Parlament verantwortlich, in der präsidialen Demokratie wird sie vom Präsidenten bestimmt und gelenkt, wobei sowohl Parlament, als auch Präsident direkt vom Volk gewählt werden. Das österreichische Regierungssystem entspricht den hier genannten Minimaldefinitionen der parlamentarischen Demokratie, weist aber zudem die genannten Merkmale der präsidentiellen Demokratie auf. In der politischen Praxis überwiegen allerdings die parlamentarischen Komponenten bei weitem gegenüber den präsidialen (vgl. MÜLLER 2006: 117).

³⁰Die Bundesregierung besteht aus dem Bundeskanzler als „primus inter parem“ (lat.: Erster unter Gleichen) und den Bundesministern. Der Bundeskanzler ist somit schwächer positioniert als der deutsche Bundeskanzler. Im Gegenzug dazu hat der Bundespräsident in Österreich eine stärkere Stellung.

Gemeinderat/Landtag gewählt) und der Bürgermeister dem Landeshauptmann (vom Gemeinderat/Landtag gewählt).

Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union am 1.1.1995 wurden diverse Kompetenzen – vor allem bezüglich Wirtschaft, Landwirtschaft, Verkehr, Umweltschutz, Energiepolitik und Konsumentenschutz – an die EU abgegeben. Zudem hat das Europarecht, wie in allen EU-Mitgliedsländern, Vorrang gegenüber den nationalen Rechtsordnungen.

Die Gesetzgebungskompetenzbereiche des Bundes werden diesem ausdrücklich durch das B-VG zugeordnet. Die restlichen Bereiche fallen in die Gesetzgebung der Länder. Ebenso weist das B-VG die Aufgaben an Bund und Länder und klärt somit, welche Bereiche durch Bundes- und welche durch Landesrecht abgedeckt werden. Die Aufgaben der Gemeinden sind neben dem B-VG als Gemeindeordnungen in den Landesgesetzen festgelegt (vgl. PELINKA & ROSENBERGER 2007: 97).

Das politische System Österreichs ist repräsentativ-demokratisch aufgebaut, weshalb Partizipation hauptsächlich durch die Wahlen erfolgt. Im Gegensatz zur deutschen Verfassung sind in der österreichischen Bundesverfassung jedoch zudem Elemente der direkten Demokratie aufgeführt. Der österreichische Rechts- und Politikwissenschaftler PETER PERNTHALER (2004: 755) bezeichnet aufgrund dieser „Verknüpfung von Akten der Repräsentanten mit plebiszitären Rechten“ das österreichische politische System als „semidirekte Demokratie“. Elemente der direkten Demokratie sind unter anderem die *Volksabstimmung*. Hierbei kann das Volk über eine einfache Ja/Nein-Abstimmung politische Entscheidungen mittragen. Des Weiteren gibt es das *Volksbegehren* (auch Volksinitiative genannt), das seit den 1990er Jahren verstärkt initiiert und unterstützt wird, wobei die österreichischen Politologen PELINKA & ROSENBERGER (2007: 84f) dies aufgrund der Nutzung als Mobilisierungsinstrument einer politischen Partei eher kritisch betrachten. Volksbegehren mit mehr als 100.000 Unterschriften oder Volksbegehren von je einem Sechstel der Stimmberechtigten dreier Länder müssen vom Nationalrat behandelt werden. Der Nationalrat selbst muss diesem Volksbegehren nicht Rechnung tragen, kann aber eine Volksabstimmung vorschlagen, deren Ausgang bindend ist. Durch ein Volksbegehren können Bürger inhaltliche Vorschläge vortragen. Häufig kommt es zu einer Verbindung von Volksbegehren und

Volksabstimmung, wie beispielsweise bei einem Vetoreferendum gegen Parlamentsbeschlüsse (vgl. PERNTHALER 2004: 756).

Ein weiteres Element der Bürgerbeteiligung ist die *Volksbefragung* zur Erfragung der Haltung der österreichischen Bevölkerung zu bestimmten künftigen Vorhaben bezüglich der politischen Entscheidung der Regierung oder des Parlaments. Die Volksbefragung soll zur „Aktivierung des demokratischen Konsenses zwischen Repräsentanten und Volk“ beitragen (PERNTHALER 2004: 758). Im Vergleich zur Volksabstimmung ist ihr Ergebnis nicht rechtlich bindend, sondern muss nur von Seiten der Repräsentanten beachtet werden. Eine Volksbefragung wurde aber auf nationaler Ebene bis dato noch nie durchgeführt, da Meinungsumfragen aufgrund ihrer Einfachheit und Schnelligkeit größere Bedeutung besitzen. Der Ausgang sowohl einer Volksbefragung als auch der Meinungsumfragen ist unverbindlich (vgl. PELINKA & ROSENBERGER 2007: 80ff).

Die konventionellen Mitbestimmungsmöglichkeiten durch Volksbegehren, Volksabstimmung und Volksbefragung sind im internationalen Vergleich in Österreich gut ausgebaut. Allerdings gibt es auf Bundes- und auch Länderebene Volksrechte nur in Form der „Mitwirkung des Volkes an der Gerichtsbarkeit“ (Art. 91 B-VG nach PERNTHALER 2004: 747). Dies bedeutet, dass Bürgerbeteiligung nur im Bereich der Gesetzgebung, aber nicht in der Vollziehung (Regierung, Verwaltung) stattfindet.

Auf der Gemeindeebene gibt es seit der B-VG-Novelle von 1984 und der Einführung des Art. 117 Abs. 8 sogar „echte direkte Demokratie in der Form, dass Volksentscheidungen an die Stelle entsprechender Akte der Repräsentanten treten und das Volk in der Gemeinde daher selbst wie ein Verwaltungsorgan entscheidet und verfügt“ (PERNTHALER 2004: 755). Allerdings sind auch hier Volksabstimmungen durch die Landesverfassungen und Gemeindeverordnungen unterschiedlich aufgebaut, wobei aber Abstimmungen grundsätzlich sowohl auf Beschluss des Gemeinderates als auch „auf Initiative der Stimmbürger ohne oder gegen geltende Beschlüsse des Gemeinderates“ durchgeführt werden (PERNTHALER 2004: 755). Daher kann man neben der semidirekten Demokratie der Bundes- und Länderebene, auf Gemeindeebene tatsächlich tendenziell von einer direkten Demokratie sprechen.

Neben diesen institutionellen geregelten Beteiligungsformen treten insbesondere auf der kommunalen Ebene verstärkt nicht-konventionelle Aktivitäten der politischen Beteiligung, wie beispielsweise Demonstrationen, Online-Petitionen und Lokale-Agenda-Prozesse auf. Weitere politische Beteiligungsformen können das Engagement in Bürgerinitiativen, neuen sozialen Bewegungen und in zivilgesellschaftlichen Einrichtungen darstellen. Dabei ist anzumerken, dass – analog zum Wandel der Beteiligungsmentalität in Deutschland – die Bereitschaft zur formellen politischen Partizipation (zum Beispiel durch Wahlen) sinkt, wohingegen diejenige gegenüber nicht konventioneller Aktivitäten zunimmt (vgl. PELINKA & ROSENBERGER 2007: 91ff). Allgemein betrachtet ist das Instrumentarium direkter Demokratie in Westeuropa nur in Italien und der Schweiz stärker ausgebaut als in Österreich (vgl. MÜLLER 2006: 116) und die Bevölkerung scheint der Nutzung der Instrumente nicht abgeneigt und ist in der Umsetzung geübt.

3.3 Entwicklung eines neues Planungsverständnisses

Das Planungsverständnis steht wie bereits erwähnt in engem Zusammenhang mit dem Politikverständnis. Es hängt mit der Aushandlung der Nahtstelle zwischen repräsentativer und direkter Demokratie zusammen. In Folge des allgemeinen Wandels wird diese Nahtstelle neu analysiert. Dies geschieht im Zusammenhang mit der Auseinandersetzung um ein ‚neues‘ Planungsverständnis. Allgemein lassen sich Tendenzen feststellen, die von einem Funktionswandel der Planung zeugen. Diese äußern sich in der Umorientierung von langfristigen Plänen hin zu höherer Flexibilität bezüglich Handlungs- und Planungsfeldern sowie Organisationsstrukturen. Der Weg führt weg von der technischen Rationalität der 1950er und 1960er Jahre. Planung entsprach damals im Sinne ihrer „leistungsfähigen Art, strategische Entscheidungen vorzubereiten und so in rationaler Weise auf die politische Steuerung der Gesellschaft Einfluss zu nehmen“ der Kontrolle der Zustände eines komplexen Systems (WIECHMANN 2008a: 273). Seit den 1970er Jahren wird Planung als Suchprozess nach Mitteln aufgefasst, „die von einer gegebenen Ausgangssituation zu einem gegebenen Ziel führen würden“ und entspricht somit einer Station komplexen Handelns (ebd. 2008: 273). Seit den 1970er Jahren beherrschen Konsensfindung und Konfliktregelung als Elemente der Interessenberücksichtigung die Planungsdiskussion. Dabei dominieren Themen wie ‚Partizipation‘, ‚Kommunikation‘, neue Planungsnetzwerke mit dem Planer als Moderator und der Planung als ‚Lernprozess‘ (vgl. FÜRST 2008a: 38f; WIECHMANN 2008a: 274). Für den Zeitraum seit 1970 ist hierbei ein Wechsel der „Zauberworte“ von ‚Partizipation‘ und ‚Demokratisierung‘

der 1970er Jahre über ‚Zivilgesellschaft‘, ‚Diskurs‘, ‚Mediation‘ und ‚Kooperation‘ der 1990er Jahre hin zu einer aktuellen Verknüpfung der Elemente ‚Partizipation‘ und ‚Kooperation‘ im Rahmen der ‚Kommunikation‘ zu beobachten, wobei alte Schlagworte nach wie vor Bedeutung haben (SELLE 1996a: 16). Die zentralen Merkmale der neuen Planungskultur sind weitgehend ‚unsichtbar‘, da es sich größtenteils um Prozess- und Verfahrensinnovationen handelt. Zusammengefasst beziehen sie sich auf die „ortsspezifische (endogene) integrative Lösungsfindung in ‚lernfähigen‘ Prozessen“ (SELLE 1992: 23). Projekt und Konzept befinden sich dabei in einem offenen Prozess, wodurch die Option besteht, an ersten praktischen Schritten für die Weiterentwicklung des Konzeptes zu lernen. Der gemeinsame Nenner aller Merkmale der neuen Planungskultur sind „pragmatische, auf Problemzusammenhänge gerichtete, dialogische Prozesse“, die an „die Stelle technokratischer, segmentierter und monologischer Entscheidungsverläufe treten“ (SELLE 1992: 24). Damit werden die Planungs- und Entscheidungsprozesse aus dem ‚Binnenbereich‘ des politisch-administrativen Systems nach Außen verlagert, sodass ‚Dritte‘ (ökonomisch starke sowie marktwirtschaftliche Akteure und insbesondere Zivilbürger und Betroffene) im Sinne einer Konsensfindung kooperativ integriert werden können. Veranschaulicht wird dieses ‚neue‘ Bild durch „Runde Tische“, die kein Kopfende und somit keinen dominierenden Teilhaber am Dialog zulassen (vgl. SELLE 1996b: 70).

Der Wandel des Planungsverständnisses geht mit einem Wandel der Vorstellung zweckrationalen Handelns zu Modellen kommunikativen Handelns einher. Diese basieren theoretisch-philosophisch auf den Schriften des deutschen Philosophen JÜRGEN HABERMAS (1981), der als ‚Verursacher‘ des „*communicative turn in planning theory*“ gilt (WIECHMANN 2008a: 79). Ausformuliert und vorangetrieben wurde der *communicative turn* auf internationaler Ebene. Bezüglich England ist vorrangig PATSEY HEALY zu nennen, im angloamerikanischen Sprachraum sind JOHN FRIEDMANN, JOHN FORESTER und JUDITH INNES bedeutende Vertreter (vgl. WIECHMANN 2008a: 79). Der bekannteste deutsche Verfechter ist der Planungstheoretiker KLAUS SELLE (1996), der allerdings als ‚kritischer‘ Befürworter bezeichnet werden muss, da er sich der Widersprüche und Kritikpunkte der Theorie und insbesondere deren Anwendung – respektive nicht-Anwendbarkeit – in der Planungspraxis durchaus bewusst ist (vgl. MORORÓ 2012: 53).

Das Planungsparadigma der „*communicative planning theory*“ betrachtet Planung als kommunikatives und kooperatives Handeln. SELLE (1996a: 11) beginnt seine Abhandlung „Planung und Kommunikation“ mit dem Satz „Planung ist Kommunikation“. Kommunikation bezeichnet er dabei als „Sammelbegriff für die vielen Einzeltätigkeiten der Vermittlungsarbeit in Planungsprozessen“, zu denen Information, Partizipation, Koordination und Kooperation zählen (SELLE 1996a: 17). Des Weiteren führt er an, dass der gesamte Planungsprozess als Kommunikationsaufgabe zu betrachten ist und diese eine erforderliche Neuorientierung bezüglich vieler Handlungsfelder der Planungspraxis bietet. Kommunikation wird dabei „im Sinne von Interaktion, Dialog bzw. Meinungs-austausch in der Suche nach gemeinsamen Problemlösungen in Planungs- und Verwaltungsprozessen“ hervorgehoben (MORORÓ 2012: 52). Dabei gilt Kooperation als eine von mehreren Formen kommunikativer Prozessgestaltung und Ausführung von Planungsmaßnahmen. Weitere Kommunikationsformen, wie beispielsweise die intensivierete Öffentlichkeitsarbeit, Beratungsangebote vor Ort, Mediationsverfahren und weitere Elemente wurden in den 1980ern und 1990ern erprobt und vielerorts zum Bestandteil des Alltagsrepertoires. SELLE (1996a: 15) verweist jedoch darauf, dass Kommunikation nicht alles ist – es sei kein „Zauberstab“ der Raumplanung, da weiterhin sachlich-fachliche Probleme und Interessenskonflikte auf der administrativen Planungsebene bestehen, die durch rein kommunikative Verfahren nicht gelöst werden können. Dennoch leisten „Information, Partizipation, Kooperation (...) immer einen Beitrag zur Problemlösung“ (ebd. 1996a: 16).

Mit dem Planungsparadigma der *communicative planning theory* geht ein Wandel des Verständnisses der Rolle des Planers einher. Ebenso wie das alte Bild von Planung als sachrationalem Vorgang und systematischer, objektiver und (scheinbar) neutraler Tätigkeit ist auch die Auffassung des Planers überholt (vgl. MORORÓ 2012: 53). Der Planer wird vielmehr als „Ermöglicher‘ von Kommunikationsprozessen“ gesehen (WIECHMANN 2008a: 79). Allgemein betrachtet fördert der Planer Kommunikation und bildet deren Rahmen. Des Weiteren unterliegt er der politischen Logik und fördert kollektive Lernvorgänge. Bezüglich konkreter Vorhaben stellt er in Entscheidungssituationen den Bezugsrahmen, lenkt die öffentliche Wahrnehmung und fügt vergangene emergente Entscheidungen zu einem konsistenten Muster zusammen (vgl. WIECHMANN 2008a: 274f). FRIEDMANN (2006 [1998]: 275ff) fordert, dass der Planer im Rahmen der Bedürfnisse, Interessen und Strategien der einzelnen Akteure die Rolle des Mediators einnehmen muss. Dabei stammen die Akteure nach FRIEDMANN (2006 [1998]:

275ff) aus den Bereichen Staat, Kapital und der organisierten Zivilgesellschaft und unterliegen sich verändernden Rollen und Relativierungen der Machtverhältnisse³¹.

Konkret bestehen die Aufgaben dieses Moderators aus Zuhören und der Vereinigung der Meinungen und Interessen zu einem Konsens bei dem kein Gruppeninteresse dominieren darf. Des Weiteren betont die Planungstheoretikerin SUSAN FAINSTEIN (2000: 452) die Aufgabe des Planers als experimenteller Lerner, der einerseits allen Teilnehmern Informationen zur Verfügung stellt, andererseits aber auch sensibel gegenüber thematischer Konvergenz ist. FAINSTEIN (2000: 453ff) resümiert bezüglich der communicative planning theory, dass diese einen guten Ansatz und wichtige Inhalte besitze, aber in dieser Form unrealistisch sei. Auch SELLE (1996b: 72) sieht diese Konflikte des kommunikativen und kooperativen Modells. Diesbezüglich diskutiert er Themen wie die Frage der Kontrollinstanz und Machtausübung sowie die Frage nach der Größe des Beteiligtenkreises und der Koordination der verschiedenen aktiven gesellschaftlichen Teilsysteme. Des Weiteren schließt er sich Jürgen Habermas bezüglich der unüberschaubaren Gefahren und Risiken und der damit einhergehenden Frage nach der Verantwortung im Rahmen der „neuen Unübersichtlichkeit“ der gesellschaftlichen Entwicklung an. SELLE (1996b: 73) schlägt als Lösung eine Ergänzung des kooperativen Planungsverständnisses um traditionelle Elemente der Bürgerbeteiligung vor, die durch Kommunikation verknüpft werden.

Raumplanung steht nicht nur in Wechselwirkung mit dem Politikverständnis, sie kann auch direkt als politische Tätigkeit aufgefasst werden. Politische Tätigkeiten entsprechen im Sinne des französischen Philosophen MICHEL FOUCAULT³² dem ‚Regieren‘. Darunter sind „nicht allein die Formen politischer Steuerung oder rechtlich-administrativer Strukturen staatlicher Instanzen [zu verstehen], sondern ganz allgemein verschiedene Formen des Führens – gouverner – von Menschen“ (MATTISSEK 2010: 131). Der Planungsforscher ROGÉRIO MORORÓ (2012: 101) erarbeitete eine Zusammenführung der Ansätze der „Diskurstheorie“ und „Gouvernementalitätstheorie“, die beide auf FOUCAULT zurückzuführen sind:

³¹Zu veränderten Machtverhältnissen führt beispielsweise der Wandel des Verhältnisses zwischen ‚Staat‘ und ‚Privatwirtschaft‘ bei zunehmender Finanzknappheit der öffentlichen Hand (vgl. SPEER 1992: 42).

³²FOUCAULTS Arbeit ist in drei Phasen geteilt, wobei die letzte als „Phase der Gouvernementalität“ bezeichnet wird. In dieser Phase untersuchte Foucault „Formen der Regierung in unterschiedlichen historischen Kontexten“ (MATTISSEK 2010: 131). Hieraus entwickelte sich die Gouvernementalitätsforschung. Der Begriff ‚Diskurs‘ wurde nicht von Foucault eingeführt, aber maßgeblich von ihm geprägt.

„Während Diskursanalysen und diskurstheoretische Ansätze insbesondere auf die Untersuchung und Erklärung sprachlicher Phänomene und deren Rolle für die Konstitution gesellschaftlicher Identität und Machtbeziehungen ansetzen, dient der Gouvernamentalitätsansatz der Beleuchtung der ‚Konvergenz von Praktiken‘, des Wandels unterschiedlicher Formen der Regierung (...) und nicht zuletzt auch der Phasen der Subjektivierung“.

Betrachtet man sprachliche Phänomene als Element der *Diskurstheorie* in Bezug auf Raumplanung genauer, so muss man bezüglich eines Kommunikationsprozesses nach unterschiedlichen Akteuren unterscheiden, wobei jeder als Informationsspender eine spezifische Sprache entsprechend seines Fachgebietes benutzt³³. Kommunikation zwischen Beteiligten in einer bestimmten Situation erfordert, die Informationen in einer der Situation angepassten Sprache wiederzugeben. Da es in der Raumplanung zahlreiche Fachgebiete, die Politik und Öffentlichkeitsarbeit mit ihrer jeweiligen Fachsprache sowie entsprechenden Codes gibt, geht ein Teil der Information verloren (vgl. SCHINDEGGER 1999: 138). Erschwert wird Informationsfluss zusätzlich, wenn er über Medien vermittelt wird, da jede Redaktion einen eigenen inhaltlich ‚anders‘ pointierten Artikel veröffentlichen möchte. Dadurch kommt es zu unterschiedlichen Färbungen und der Selektion von Informationen, um sich von den anderen zu unterscheiden und im Idealfall abzuheben (vgl. WURZER 1953: 150). Durch die unterschiedliche Darstellung derselben Realität treten die medialen Träger in einen Diskurs bezüglich der verschiedenen Deutungsmuster, Sinnsysteme und Wissensordnungen.

Bedeutende Begriffe der *Gouvernamentalitätstheorie* sind Risiko, Rationalität und Technologien. Risiken sind das Ergebnis spezifischer Verbindungen von Rationalitäten und Technologien. Die Rationalität stellt „ein in den Konventionen der Gesellschaft hegemonial gewordenes Referenzsystem [dar], das sich als Konsens des Denken etabliert hat und für natürlich und objektiv gehalten wird“ (MATTISSEK 2010: 132). Aus diesem Referenzsystem heraus finden Handlungen statt und lenken damit Gesellschaften ‚von innen heraus‘. Im Sinne FÜRSTS (2007: 1ff) Definition von Planungskultur entspricht diese Auffassung von Rationalität damit den ‚mental orientierungen‘. Technologien entsprechen „Verfahren und Techniken, die in einem Bereich der gesellschaftlichen Praxis zur Anwendung kommen und die das Wissen über diese Realität und den praktischen Umgang mit ihr prägen“ (MATTISSEK 2010: 132). Bezüglich Raumplanung entsprechen somit Organisationsformen und Abläufe, die aus der

³³MAURER (1995) führt hierfür beispielhaft die Alltagssprache, die Sprache der Politik oder spezifische Fachsprachen an (vgl. ebd. 1995, nach SCHINDEGGER 1999: 138).

Rationalität entspringen, diesen Technologien. Im Sinne FÜRSTS (2007: 1ff) kann man Technologien daher mit ‚Interaktionsmustern‘ gleichsetzen. Je nach Ursprung können sie dabei auch als Form des ‚Regierens‘ aufgefasst werden – als „Technology of Government“ (MORORÓ 2012: 393). Bezüglich Partizipation entsprechen sie damit einer Art politischer Strategie zur Schaffung (politischer) Legitimation und Durchsetzung bestimmter Interessen.

3.4 Einbettung der Raumplanung in Governance-Strukturen

Die Internationale Debatte zum Thema ‚Partizipation‘ läuft unter dem Schlagwort „Good Governance“. Darunter versteht TRATTNIGG (2010: 9) eine „qualitätsvolle Zusammenarbeit und Entscheidungsfindung zwischen Staat und Zivilgesellschaft in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse“. Das „*Governance-Konzept*“ ist ein Element des privatwirtschaftlichen Bereiches, das in den öffentlichen Bereich übertragen wurde. Der Politikwissenschaftler ARTHUR BENZ (2003: 505) definiert Governance als „Form der Selbststeuerung (...), die im Kern auf der Kooperation zwischen Akteuren besteht, aber durch politische Führung und Management sowie durch formale Organisations- und Verfahrensregeln unterschiedlichster Art gestaltet wird“. Dabei handelt es sich um eine „horizontale Koordination zwischen einem variablen Kreis von [öffentlichen und privaten] Akteuren“, wobei netzwerkartige kooperative Selbststeuerungsformen dominieren (BENZ 2001, zit. nach FREY 2005: 561). Der Staat gilt dabei als Regelsetzer und Überwacher der hoheitlichen ‚Spielregeln‘, die von den eigentlichen partnerschaftlichen Entscheidungen getrennt werden. Grundelemente sind hierbei Transparenz und Berechenbarkeit, Verhandlungen und Verträge, ‚checks and balances‘ und überdies Kontrolle und Fairness (vgl. FREY 2005: 564). Netzwerkartige Selbststeuerung öffentlicher und privater Akteure findet sich sowohl auf regionaler („*Regional Governance*“) als auch auf lokaler („*Urban Governance*“) Ebene. Bezüglich der Netzwerke liegt der Fokus nach FÜRST (2007: 10) auf ‚mentalen Orientierungen‘, ‚Interaktionsmustern‘ beziehungsweise der Interaktionskultur und auf Steuerungsfragen bezüglich gesellschaftlicher Interessenvielfalt und Informationsprozessen. Damit wird Planungskultur zu einem Ausdruck der (Regional und Urban) Governance.

3.5 Strategische Planung und Planungsstrategien

Mit der Steuerung der Interessenvielfalt im Sinne einer angestrebten Form der Selbststeuerung befassen sich Strategien. „*Strategische Planung*“ wird dabei als „disziplinierte Anstrengung zum Herbeiführen grundlegender Entscheidungen“ definiert und ist in Governance-Prozesse eingebettet (BRYSON 2004, zit. nach HUTTER 2006: 211). Damit stellt strategische Planung ein Hilfsmittel des politischen Prozesses zur Verbesserung nachfolgender Entscheidungen durch Lernprozesse dar (vgl. WIECHMANN 2008a: 80). Hierbei steht weniger das Planungsziel, sondern vielmehr der Planungsprozess im Vordergrund. Dieser sollte als kollektiver Lernprozess durch strategische Flexibilität gekennzeichnet sein. Strategische Planung in diesem Sinne wird in jüngerer Zeit aufgrund der begrenzten Steuerungsfähigkeit der Raumplanung und dem mangelhaften Vollzug raumwirksamer Maßnahmen forciert (vgl. WIECHMANN 2008b: 265). Nach FÜRST (2008d: v) werden dadurch Regionen und Gemeinden, die einem wachsenden Druck der Wettbewerbsfähigkeit ausgesetzt sind, gestärkt und damit neue Handlungssubjekte geschaffen, die sich ohne Unterstützung der Politik und Ökonomie organisieren können.

Strategien liefern nach dem Planungstheoretiker THORSTEN WIECHMANN (2008a: 2) einen „Kurs (...), der eingeschlagen wird, um fundamentale Ziele zu erreichen“. Nach HEALEY (2006) „organisieren sie das Denken über Themen“, sie geben Prioritäten an, begründen diese und liefern überdies Bezugspunkte zur Orientierung (ebd. 2006, zit. nach WIECHMANN 2008a: 1). Dadurch reduzieren Strategien Komplexität und fördern konsistentes Verhalten. Die „Techniken strategischer Planung [bieten in diesem Sinne] ein Instrumentarium (...), [das] politische Entscheidungsträger in die Lage versetzen soll, proaktiv anstatt reaktiv auf Probleme zu reagieren“ (KEMP 1992, zit. nach WIECHMANN 2008a: 1).

Strategische (Raum-)Planung ist ein Konzept, das aus der unternehmensorientierten Organisationstheorie auf den öffentlichen Sektor übertragen wurde und erst in den 90er Jahren Eingang in den europäischen Raum fand. Obwohl den Strategien der Unternehmenssteuerung zunächst mit großer Skepsis begegnet wurde, wird vermehrt von Seiten der öffentlichen Verwaltung auf sie zurück gegriffen³⁴. Dies ist Ausdruck der Reaktion auf Defizite unkoordinierter Fachplanungen und der „Planung durch Projekte“. Strategische Planung wird

³⁴Teilweise spricht man auch von einer Renaissance, da Strategische Planung bereits in den 1960er Jahren im Rahmen der Planungseuphorie Anwendung fand. In den 1970er Jahren wurde sie zugunsten von Routinehandlungen im Rahmen der Projekteuphorie teilweise fallengelassen oder in Form eines Mittelweges zwischen Entwicklungsplanung und Alltagshandeln beibehalten. Letztere Sichtweise bildet die Grundlage des „perspektivischen Inkrementalismus“ von Karl Ganser und seinen Kollegen. Heute kann man zwischen strategischer Planung im Sinne des perspektivischen Inkrementalismus, als Ansatz der Unternehmenssteuerung oder als flexible variantenreiche Option unterscheiden (vgl. HUTTER 2006: 211).

im Vergleich zur Projektplanung nicht als formalisiertes Verfahren, sondern als sozialer Prozess betrachtet (vgl. WIECHMANN 2008a: 4f; ebd. 2008b: 266ff).

WIECHMANN (2008) unterscheidet in Anlehnung an die angelsächsische Organisations- und Managementtheorie zwei sich diametral gegenüberstehende *Strategiemodelle*: das lineare und das adaptive Modell (vgl. Abb. 10). Diese stimmen in den wesentlichen Punkten mit der in der Planungsdiskussion getroffenen Unterscheidung zwischen dem entscheidungslogischen und dem inkrementell-pragmatischen Konzept³⁵ überein. Dabei differieren sie insbesondere bezüglich der Frage, „wann und inwieweit eine formalisierte Planung für eine Organisation sinnvoll ist bzw. welche Rolle strategische Planung in strategischen Entscheidungsprozessen spielen kann und soll“ (WIECHMANN 2008b: 269).

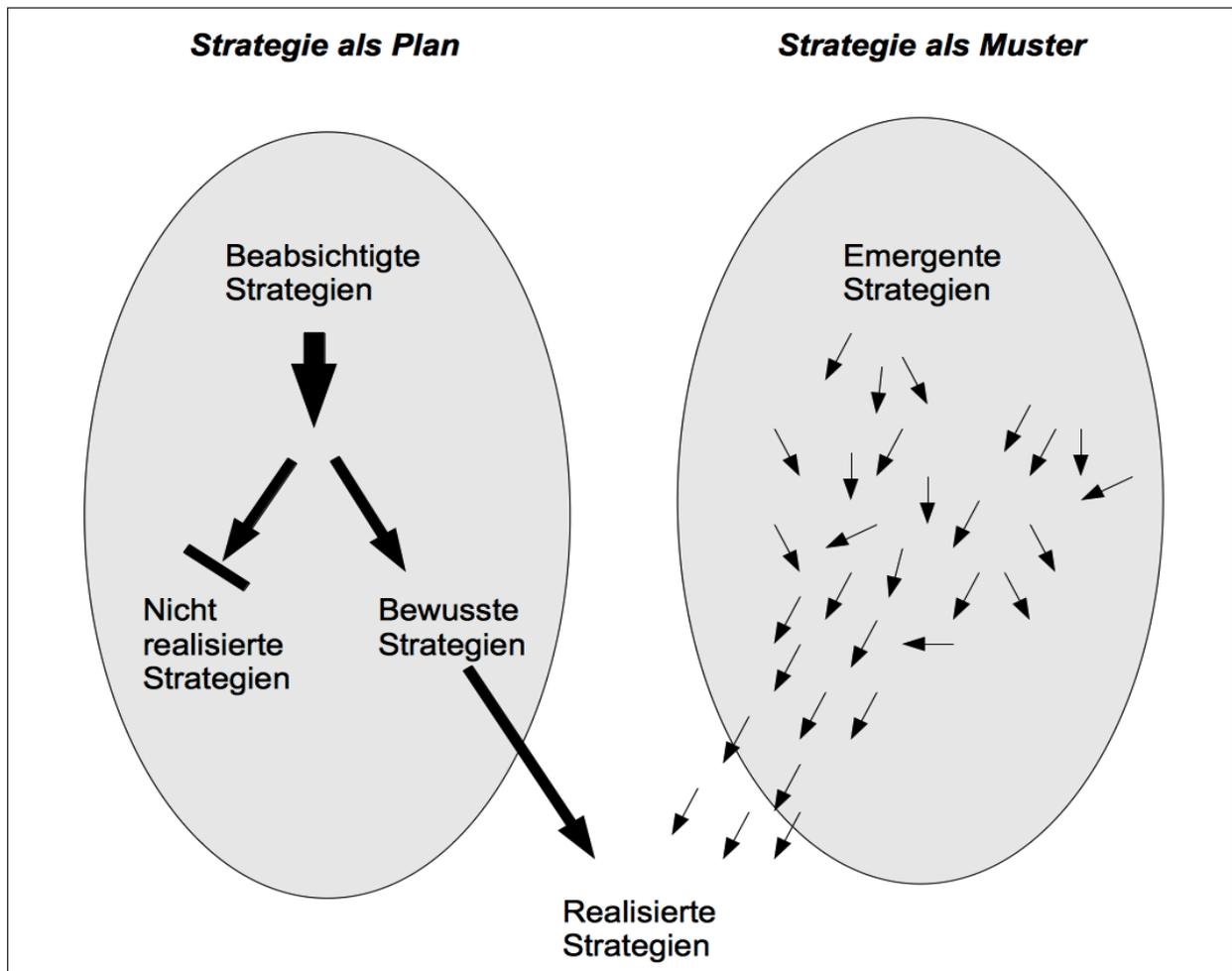


Abbildung 10: Linearer versus adaptiver Strategiebegriff (Quelle: eigene Darstellung nach WIECHMANN 2008a: 27).

³⁵Diese Bezeichnungen verwendet WIECHMANN (2008a: 15) in Anlehnung an MEISE & VOLWAHSEN (1980) und FÜRST (1995), wobei es auch andere Begrifflichkeiten derselben Konzepte gibt.

Das lineare Modell ist in das „*Paradigma der linearen Strategieentwicklung*“ eingebettet, das der positivistischen Forschungstradition folgt und einen präskriptiven Blickwinkel besitzt. Das Lineare Modell betrachtet die Strategie als Absicht (beziehungsweise ‚Plan‘), die durch die bewusste Entscheidung für oder gegen sie zu einer Planungs- und Entwicklungshilfe für Entscheidungsträger wird. In diesem Sinne werden „Strategien mittels eines überlegten und bewussten Planungsprozess absichtsvoll umgesetzt“ (WIECHMANN 2008b: 269). Strategieentwicklung wird entsprechend als (zweck-)rationaler, analysebasierter Planungsprozess gesehen, der top-down gesteuert wird. Nicht realistische Strategien scheiden dabei im Analyseprozess unter vollständiger Informationsversorgung aus (vgl. WIECHMANN 2008a: 16). Der Strategie wird dabei im Sinne des Voluntarismus als „Meister seiner Umwelt“ angesehen (vgl. ebd. 2008: 15). WIECHMANN (2008b: 272) beschreibt den Planungsprozess, der in seiner Umsetzung große Parallelen zu der formalen (Raum-)Planung aufweist (vgl. Kapitel 2.4.3), als linearen Zyklus sequenzieller Handlungsschritte:

1. Vorbereitung und Design des Planungsprozesses

2. Strategische Analyse

Dies kann beispielsweise mithilfe der *SWOT-Methode* geschehen, die aus dem Unternehmensbereich stammt und bis heute dort und in der planenden Verwaltung verbreitet ist. Dabei soll eine Organisation ihre Handlungsstrategien zur Erreichung von Zielen in Schlüsselfeldern an der (kollektiven) Abwägung von vier Faktoren ausrichten. Diese sind: Lineare Ressourcen oder Fähigkeiten in Form von Stärken („**S**trength“) und Schwächen („**W**eakness“) sowie externe Trends oder Ereignisse in Form von Chancen („**O**pportunities“) und Risiken („**T**hreads“). Dabei sollen idealerweise Strength verwertet, Weakness kontrolliert, Opportunities gesucht und Threads vermieden werden (vgl. WIECHMANN 2008a: 17).

3. Strategische Ausrichtung durch Festlegung von Leitbildern, Zielen und Prioritäten

4. Ableitung von Maßnahmen und Projekten

5. Erstellung des eigentlichen strategischen Plans und dessen Vorbereitung

6. Umsetzung der geplanten Maßnahmen und Projekte

7. Kontrolle der Strategieumsetzung via Monitoring und Evaluierung

Gegebenenfalls folgt hierauf die Planfortschreibung in periodischen Intervallen und sich verändernden Rahmenbedingungen.

Der strategische Planungsprozess nach dem linearen Modell ist für die traditionelle Planung sinnvoll, da eine systematische Berücksichtigung der dynamischen Umwelt stattfindet und deren Ergebnisse in die Analyse einbezogen werden. Daher kommt er bis heute „dem Alltagsverständnis von Planungsabläufen [bezüglich Projektplanung] am nächsten“ (SIEBEL 1999, zit. nach WIECHMANN 2008a: 24). Allerdings können die Entscheidenden in realen strategischen Planungsprozessen den hohen Ansprüchen des Paradigmas kaum gerecht werden. Zudem ist für die Umsetzung von politischen Leitlinien (als entwickelte und implementierte Strategien) durch die Verwaltung Konstanz erforderlich, die in Demokratiesystemen aufgrund von Regierungswechseln meist nicht gegeben ist (vgl. WIECHMANN 2008a: 22f).

Das adaptive Modell ist in das „*Paradigma der adaptiven Strategieentwicklung*“ eingebettet, das einen deskriptiven Blickwinkel einnimmt. Es ist aus der Realität abgeleitet und entspringt der Erkenntnis, dass viele realisierte Strategien nicht bewusst geplant waren. Beabsichtigte Strategien können einerseits zu ‚bewussten‘, erfolgreich realisierten und andererseits zu ‚nicht-realisierten‘, nicht verwirklichten Strategien werden. Darüber hinaus gibt es nicht bewusst geplante, aber dennoch realisierte Strategien. Diese realisierten Entscheidungsmuster, die im Vorhinein nicht explizit geplant waren, aber mit der Zeit zu einem konsistenten Verhalten führen, werden als ‚emergente Strategien‘ bezeichnet (vgl. MINTZBERG ET AL. 1999, nach WIECHMANN 2008b: 270). Strategien entsprechen dabei nicht mehr nur noch der Zieldefinition und der Umsetzung der notwendigen Mittel zur Zielerreichung, sondern sie entstehen „planlos“ aus alltäglichen Handlungsrouninen und durch spontane Entscheidungen ‚aus dem Bauch heraus“ (WIECHMANN 2008a: 27). Strategien können auftauchen oder entdeckt werden, später mit einem Sinn versehen werden und sich ungesteuert entwickeln. Sie entsprechen aufgrund des graduellen Justierens von Routinen als Reaktion auf eine dynamische Umwelt einem ‚Muster‘. Im Verlauf des Planungsprozesses werden dabei Planinhalte wiederholt an Planadressaten und Kontexte angepasst, wobei die Akteure in der Regel ihre Ziele und Maßnahmen im Laufe des Planungsprozesses hinterfragen und korrigieren (vgl. WIECHMANN 2008a: 82). Strategieentwicklung findet dabei durch retrospektive Sinnzuweisung, Try-and-Error-Lernprozesse oder dem schrittweisen Zusammenfügen von Einzelschritten zu einem konsistenten Muster statt. Sie ist das Resultat der tatsächlich beobachteten Emergenz von Strategien im Rahmen eines Lernprozesses unter Betonung der begrenzten Rationalität einer

Vielzahl oft spontan handelnder Akteure im Sinne des bottom-up-Konzepts. Der Strategie oder Planer wird als „Marionette seiner Umwelt“ angesehen, der nur einen geringen Handlungsspielraum besitzt. Allerdings kann er durch die öffentliche Vermittlung von Themen kollektive Lernvorgänge fördern und Denkstrukturen beeinflussen. Damit liefert der Planer einen Bezugsrahmen für Entscheidungssituationen (vgl. WIECHMANN 2008a: 15; 80). Nach diesem Verständnis können Formulierung und Umsetzung der Strategie letztendlich nicht mehr unterschieden werden. Die Anwendbarkeit ist aufgrund der fehlenden Handlungsstrategie fraglich und zudem widerspricht der Ansatz der retrospektiven Anpassung dem Grundgedanken der Planung (vgl. WIECHMANN 2008a: 34f). Daher setzt dieses Strategieverständnis die Existenz eines linearen Planungsverständnisses voraus.

Die Gegenüberstellung der beiden Modelle verdeutlicht, dass „jedes wirklich strategische Verhalten bewusste Steuerung mit sich herausbildendem Lernen verbinden muss“ (MINTZBERG ET AL. 1999, zit. nach WIECHMANN 2008a: 39). Da eine Strategieentwicklung formelle und informelle Prozesse benötigt und somit sowohl die Ziel-Mittel-Prozesse des linearen Modells als auch die Mittel-Ziel-Prozesse des adaptiven Modells zur Anwendung kommen müssen, ist in der Realität der Strategischen Planung eine Integration beider Strategien erforderlich. Nach WIECHMANN (2008a: 56) ist eine beharrliche Suche nach Mittelwegen nötig, da strategische Planung insbesondere im öffentlichen Bereich als ein vielschichtiges Konzept verstanden werden muss, „das sowohl auf kollektiv definierte Zielvorgaben, planmäßiges Vorgehen und technische Lösungen als auch auf graduelles Justieren an emergenten Strategien, retrospektive Interpretation und kollektives Lernen setzt“. Tatsächlich ist auch in der Praxis eine Konvergenz der ‚Lager‘ zu beobachten (vgl. WIECHMANN 2008b: 272). Einen Mittelweg könnte der Ende der 1950er Jahre von CHARLES LINDBLÖM vorgestellte „fragmentierte Inkrementalismus“ darstellen. LINDBLÖM skizziert ein alternatives Planungsmodell der kleinen Schritte, das eine sukzessive Annäherung an erwünschte Ziele durch einen Prozess mit wechselseitigem Verhältnis zwischen Zielen und Mitteln beschreibt. Diese kleinen Schritte stellen ein ‚Zwischending‘ zwischen linearen und adaptiven Prozessen dar und können zudem die Realität von Planungsprozessen transparent erklären. Dabei wird nur eine begrenzte Zahl an Behelfszielen, Handlungsalternativen und Konsequenzen bedacht. Langfristige Zielformulierungen werden ausgespart und stattdessen Normen zur Verbesserung des Status quo und zur Tilgung konkreter bestehender Misstände umgesetzt (vgl. WIECHMANN 2008a: 21f, 26, 30f).

Als Paradigmen der Raumplanung stehen die lineare und die adaptive Planung der strategischen Planung neben der technisch-rationalen und der kommunikativen Planung (vgl. Kapitel 3.3). Der Fokus der kommunikativen und adaptiven Planung liegt hierbei auf sozialen Prozessen. Dabei kann der Planer oder auch die Planung allgemein nur sehr eingeschränkt den emergenten Planungsprozess steuern, der durch das Zusammentreffen vieler Akteure mit unterschiedlich konkreten Vorstellungen des Problemlösens zu einem konkreten Anlass in einem spezifischen institutionellen Kontext entsteht. Allerdings kann er die öffentliche Wahrnehmung und damit Einstellungen und Grundhaltungen lenken. Dem gegenüber lässt sich (Raum-)Planung als rationale Problemlösung eher dem linearen Strategiemodell zuordnen. Hierbei kann der Planer das Planungsergebnis und den Planungsprozess wesentlich steuern (vgl. FÜRST 2008d: vi). Der Planer nimmt dadurch eine neue Rolle als Analyst, Berater, Facilitator sowie Manager und Moderator ein und steigert damit seine Gestaltungskraft in der Praxis (vgl. WIECHMANN 2008a: 10). Er übernimmt je nach Verfahren der Entscheidungsfindung unterschiedliche Aufgaben. Über strategische Planung können sowohl im linearen als auch im adaptiven Modell Verhaltensmuster generiert, gesteuert (insbesondere im linearen Modell) und geändert (insbesondere im adaptiven Modell) werden. Dabei unterscheidet WIECHMANN (2008a: 78) in Anlehnung an das lineare und adaptive Modell zwei *Planungsstrategien* als Verhaltensmuster für Entscheidungsfindungsprozesse: das „DeAD-Modell“ und das „Kooperative Planungsverständnis“ (vgl. Abb. 11).

Das *DeAD-Modell* ist ein hierarchisches, rational-geschlossenes Verfahren, das einem linearen Planungsprozess entspricht. Im Sinne des „Decide-Announce-Defend“ (DeAD) ist es durch interne Beratung und Beschlüsse gekennzeichnet. Diese werden erst anschließend öffentlich verkündet und sodann gegen äußere Widerstände verteidigt.

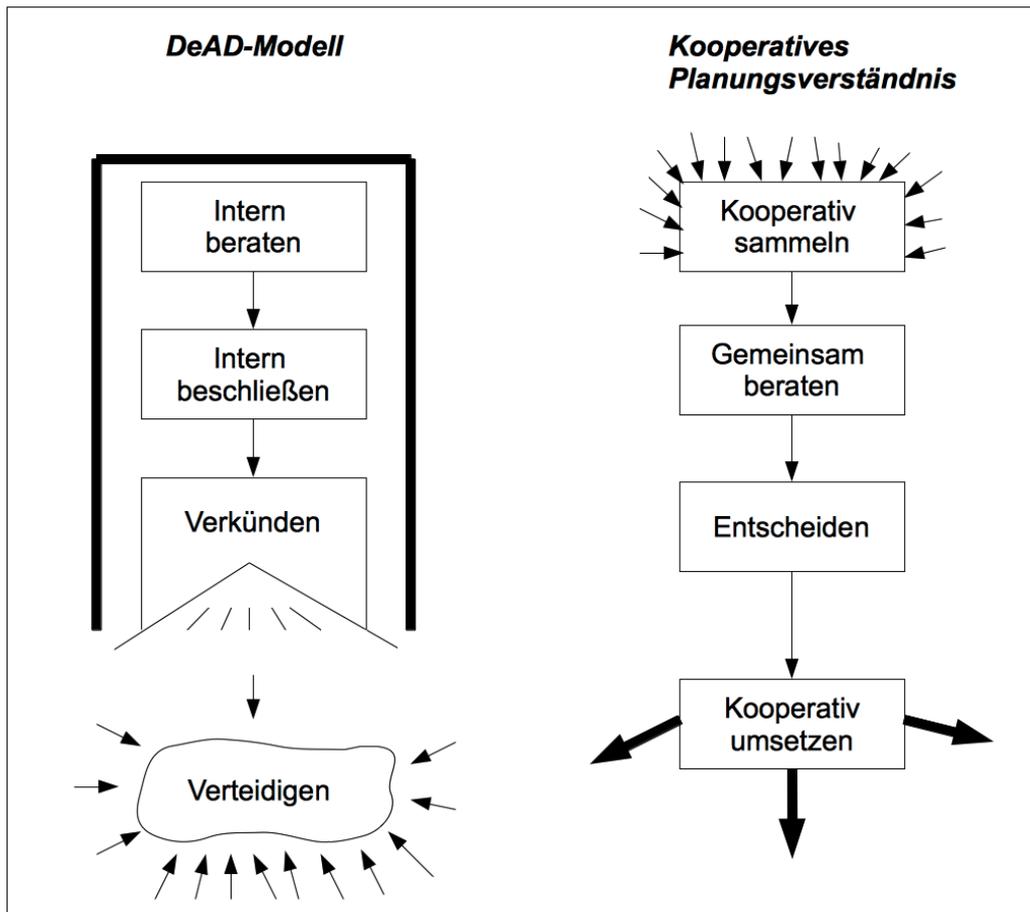


Abbildung 11: Hierarchisches und kooperatives Verfahren der Entscheidungsfindung nach SELLE 1996, (Quelle: eigene Darstellung nach WIECHMANN 2008a: 74).

Das *Kooperative Planungsmodell* veranschaulicht als kooperatives Verfahren einen adaptiven Planungsprozess. Es zeichnet sich dadurch aus, dass es von Beginn an durch kooperative Meinungsbildung und Entscheidungsfindung geprägt ist. Dabei liegt der Fokus der Planung auf Kommunikationsprozessen, auf dem vom Planer moderierten Planungsprozess sowie auf der Vermittlung von Planinhalten an Planadressaten. Der Entscheidungsfindungsprozess gliedert sich in eine Phase des kooperativen Sammelns, des gemeinsamen Beratens und Entscheidens und schließlich der kooperativen Umsetzung (vgl. WIECHMANN 2008a: 78).

Bezüglich der *Realität* konkreter Entscheidungssituationen merkt WIECHMANN (2008a: 88) an, dass diese oft durch widersprüchliche Tendenzen geprägt ist und daher in den meisten Fällen durch eine Kombination von Phasen des rationalen Planens und Phasen emergenten Entstehens beschrieben wird, deren wechselnde Abfolgen an Inhalt, Prozess und Kontext angepasst sind. Auch wenn weiche Kommunikations- und Kooperationsverfahren somit harte, rechtlich bindende Instrumente nur ergänzen, nicht aber ersetzen können, ist sich die

fachöffentliche Debatte durchaus bewusst, dass es zu einer Schwerpunktverlagerung kommen muss. Heute besteht weitgehend Konsens, „dass mehr Umsetzung, mehr aktive Gestaltung, mehr Management, mehr Flexibilität, mehr Kooperation, mehr Dialog, mehr Vernetzung und ergänzende informelle Instrumente die Zukunft der (...) Planung darstellen“ (WIECHMANN 2008a: 78). Eine Möglichkeit der Implementation dieser neuen Interaktionsmuster ist hierbei die strategische Raumplanung, die in Anlehnung an HEALEY (2006) auf kollektive Lernprozesse, Konsensbildung und Veränderung von Routinen setzt (vgl. ebd. 2006, nach WIECHMANN 2008b: 265).

3.6 Akteure der Raumplanung im Sinne des Partizipationsprinzips

Im Sinne des neuen Planungsverständnisses entstehen durch Partizipationsprozesse ‚neue‘ Akteure der Raumplanung. Diese entsprechen im Rahmen der strategischen Raumplanung den Planadressaten. Im Sinne des Governance-Konzeptes lassen sich die beiden Akteure ‚Staat‘ und ‚Zivilgesellschaft‘ ausmachen. Bezüglich der Planungstheorie können drei Interessengruppen unterschieden werden: Einerseits die Nutzer, andererseits die Träger der politischen Entscheidungsgewalt als demokratisch legitimierte Interessenvertreter der Nutzer und schließlich die Planer als beauftragte Experten mit dem Berufsethos der Nutzer-Interessenvertretung (vgl. EDLINGER & POTYKA 1989).

Dieses dreigliedrige Bild entspricht heute nicht mehr der Realität. Neben Staat und Zivilgesellschaft sind zudem Vertreter der Privatwirtschaft zu nennen, die vermehrt an Planungsprozessen und insbesondere an (Groß-)Projektdurchführungen beteiligt sind. Um eine Eingrenzung der Zahl von Involvierten in Planungsprozessen vorzunehmen, ohne aber zu verallgemeinern vorzugehen, wurde der Begriff „Stakeholder“ eingeführt. HAMEDINGER (2010: 26) definiert den Begriff in Anlehnung an GROTE & GBIKPI (O.J.):

„The stakeholders are those persons or institutions who possess some relevant quality or resource that may be necessarily present if some issue is to be solved by specific governance arrangements (...). What is needed for such an identification is a justification of entitlement and of forms of participation, established and underpinned by political authority“.

Die Stakeholder besitzen bezüglich des Planungsprozesses und der Planungsdurchführung unterschiedliche Handlungsintentionen, wobei Einfluss und Konstellation dabei von der

jeweiligen individuellen Macht abhängt (vgl. Abb. 12). Diese setzt sich aus verschiedenen Komponenten zusammen: der politischen Macht, Ressourcenkontrolle, dem Status, der formalen Kompetenz, dem persönlichen Beziehungsnetzwerk und Kontakten, der Leistungsfähigkeit der Informationsverarbeitung und bezüglich Gruppen aus den Mitgliedszahlen und der Interessenbündelung (vgl. FÜRST 2008b: 49ff).

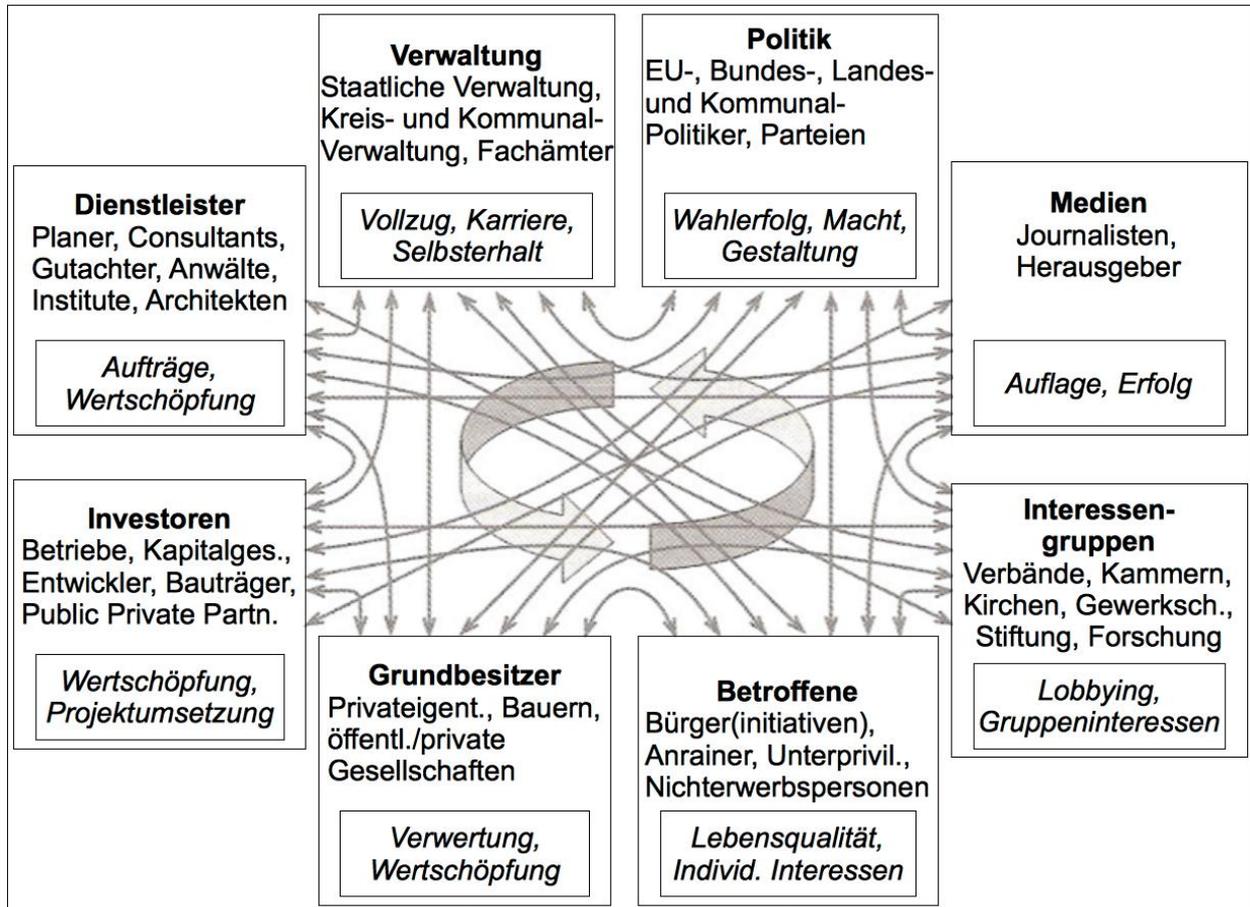


Abbildung 12: Primäre Intentionen von Stakeholdern im Planungsprozess (Quelle: eigene Darstellung verändert nach WIECHMANN 2008a: 117).

3.7 ‚Neue‘ Planungskultur in Deutschland

Die deutsche Partizipationskultur als Wesensmerkmal der neuen Planungskultur begründet sich in den 1960er Jahren, als der Staat in Form erster Informations- und Aufklärungsverpflichtungen Transparenz und Information gewährleistete. Zeitgleich entstand aus einzelnen Widerständen eine ganze Initiativ-Bewegung, die Ausdruck der allgemeinen politischen Aufbruchstimmung war. Deutlich wird diese insbesondere an Willy Brandts bekannter Versprechung aus der Regierungserklärung vom 28.10.1969: „mehr Demokratie wagen“ und seiner Betonung von „Mitbestimmung“ und „Mitverantwortung“ (vgl. SELLE 2007:

63). Die sich entwickelnde Demokratisierung beeinflusste Planungsprozesse und äußerte sich in den Mitwirkungsrechten der 1970er Jahre, die staatliche Akteure raumbezogener Planung neben der Information auch zur Meinungserfragung verpflichteten. Durch die Option der Mitbestimmung kam es im Rahmen der Partizipationseuphorie zu einer Hochphase, die aber mit dem Ende der Reformphase Ende der 1970er Jahre zu einem bloßen Folgen administrativer Vorschriften verblasste. Parallel wurden die Bürger jedoch zur Information, Beratung und Beteiligung bezüglich konkreter Projekte aktiviert (vgl. SELLE 1996b: 64ff). Diese Aufgliederung verdeutlicht die Aufgabe der Planungskultur, die nach SELLE (2007: 64) in der Koordination und Förderung bürgerschaftlichen Engagements im Sinne der Entscheidungs- und Leistungsbeteiligung auf der einen und der Bürgerorientierung der kommunalen Politik und Verwaltung auf der anderen Seite besteht. Die dialogorientierten, kooperativen Bemühungen der Integration von Bürgerinitiativen in Form von „Runden Tischen“ und „Zukunftswerkstätten“ sind damit kennzeichnend für die 1980er Jahre und führten zu neuen Zielsetzungen, zur Verbesserung der Lebensumstände und des Natur- und Umweltschutzes (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 92ff). Die Bemühungen bewirkten darüber hinaus in den 1990er Jahren ein Zusammenwirken öffentlicher und privater Akteure, das über bloße Beteiligung hinausgeht. SELLE (1996b: 66f) spricht in diesem Fall von „Kooperation“ im Sinne der communicative planning theory. Diese äußerte sich zunächst in der Umsetzung großer Bau- und Entwicklungsvorhaben im Zusammenwirken von Grundstückseigentümern, Kommunen und Investoren. Diese Kooperation wird als „Public-Private-Partnership“ (PPP) bezeichnet und ist durch die Zusammenführung von Kapital, know-how und flexiblen Organisationsstrukturen mit der öffentlichen Planung gekennzeichnet. Sie entzieht sich allerdings der demokratischen Kontrolle sowie Sanktionsmöglichkeiten und birgt dahingehend auch Gefahren der Machtverschiebung und -ausnutzung. Neben PPPs kam es aber auch vermehrt zu Kooperationen zwischen öffentlichen Akteuren und (nicht-investierenden) Bürgern. Erschwert wurden die Kooperationsprojekte vorrangig durch das Planungs- und Haushaltsrecht, das ein flexibles, kreatives und innovatives Verwaltungshandeln weitgehend ausschloss (und auch heute erschwert) (vgl. HEINZ 1992: 48). Zur Anpassung der politischen und der Rechtslage wurden daher Elemente direkter Demokratie, wie beispielsweise das Bürgerbegehren, eingeführt (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 92ff). Heute sind Partizipation, Bürgerbeteiligung, Bürgermitwirkung und Teilhabe geläufige Begriffe. Die öffentlichen Verwaltungen sollen nicht mehr nur noch informieren, sondern sie sollen sich bezüglich „Inhalten und Arbeitsweisen an den Interessen und Bedürfnissen der Bürger orientieren“

(SELLE 2007: 63). Zudem soll ein fairer Entscheidungsprozess zwischen der öffentlichen Verwaltung (insbesondere auf kommunaler Ebene) und den Bürgern geschaffen werden, der durch einen gleichen Zugang zu Informationen, gleiche Verhandlungsmacht und gleiche argumentative Kompetenzen ausgezeichnet ist. In der Schweiz spricht man daher vom „Prinzip der gleich langen Spieße“ (vgl. SELLE 1992: 28).

3.7.1 Formale Partizipation

Die angesprochenen staatlichen Verpflichtungen zur Mitwirkung lieferten die Grundlage für Gesetzesentwürfe zu Bürgerbeteiligung. Heute besitzen alle Bürger und TöB nach §3 und §4 des BauGB das Recht auf Beteiligung. Dies kann durch die Gemeinde, die TöB oder die betroffenen Bürger in Anspruch genommen werden. Nach §3 BauGB besitzt ‚Jedermann‘ (und nicht nur Betroffene) die Möglichkeit zur Äußerung (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2003: 109). Die Beteiligung wird als offenes Verfahren geführt. Das bedeutet, dass alle, die sich beteiligen wollen die Möglichkeit haben, inhaltliche Vorschläge zu machen. Dabei sollen alle unterschiedlichen Akteursgruppen gleichberechtigt sein und damit dieselben Chancen haben, ihre Interessen zu vertreten und durchzusetzen. Vor allem bei konfliktträchtigen Entscheidungen soll dadurch das Prinzip der demokratischen Legitimation gewahrt bleiben (vgl. ebd. 2003: 138).

Zwar besitzt ‚Jedermann‘ das Recht auf Beteiligung, jedoch gibt es kaum rechtlich vorgeschriebene Beteiligungsverfahren. Bezüglich Planungsvorhaben ist allerdings nach § 2aII BauGB ein ‚Anhörungsverfahren‘ verpflichtend durchzuführen. Dieses muss zu einem Zeitpunkt stattfinden, an dem sich die Planungsüberlegungen noch nicht zu konkreten Planungsabsichten verfestigt haben. Die Beteiligung der Bürger ist hierbei erwünscht, um „einseitige Informationen und Einflussnahme bestimmter Interessen zu verhindern“ (DIETRICH & KOCH 1977; zit. nach LANGHAGEN-ROHRBACH 2003: 103). Im Anhörungsverfahren werden die Pläne zu einem bestimmten Zeitpunkt öffentlich ausgelegt, woraufhin ‚Jedermann‘ die Möglichkeit hat, Bedenken und Anregungen zu äußern. Problematisch ist hierbei zum einen, dass diese Auslegungstermine zeitlich eng begrenzt sind und selten publik gemacht werden. Dadurch nutzen nur wenige Bürger ihr Recht auf Anhörung. Weitere Probleme sind das Desinteresse und teilweise die mangelnde Bildung Betroffener, durch die eine Artikulation erschwert wird. Eine zusätzliche Schwachstelle des Verfahrens ist, dass die Bürger erst bei dem fertigen Planungskonzept hinzugezogen werden, nicht aber bei der Planaufstellung. Zudem

finden die meisten grundlegenden Absprachen zwischen Investoren, Vorhabenträgern, Politikern und der Stadtverwaltung vor dem Anhörungsverfahren statt, sodass fertige Planungskonzepte vorgestellt werden, die schwer anzufechten sind (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2003: 24,105). Das größte Manko versteckt sich jedoch im Namen des Verfahrens – „Anhörung“. Denn es besteht keinerlei rechtliche Verpflichtung, die Meinungen, Äußerungen, Wünsche und Vorschläge der Bürger zu berücksichtigen. Des Weiteren kann der Prozess der Anhörung im aktuellen Planungssystem umgangen werden. Aus zeit- und geldsparenden Gründen finden Beschleunigungsverfahren statt, die eine Beteiligung der Bevölkerung erschweren und in vielen Fällen fast unmöglich machen.

Gesetzlich ist eine Beteiligung (im Sinne der Anhörung) an Verfahren zur Bauleitplanung, an Planfeststellungsverfahren und an Sanierungskommissionen vorgesehen. Der Stadtplaner UWE BODEMANN (2011: 5) weist allerdings in Bezug auf Stadtplanung darauf hin, dass „eine Stadt gut beraten [ist], nicht nur regelhafte Beteiligungsverfahren zu praktizieren, sondern frühzeitig und transparent über städtebauliche Projekte zu informieren und diese auch mit der Stadtöffentlichkeit zu diskutieren“.

3.7.2 Wesensmerkmale, Umsetzung und Grenzen der ‚neuen‘ Planungskultur

Nicht gesetzlich festgelegte Formen und Verfahren zur Umsetzung der Beteiligung werden durch die Planungskultur angesprochen. Diese beschreibt ‚neue‘ Einstellungen, Werthaltungen und Verhaltensmuster zur Realisierung der angestrebten Partizipation.

Der Planungsforscher JULIAN WÉKEL (2009: 14f) identifiziert fünf Wesensmerkmale der neuen deutschen Planungskultur. Seine Erkenntnisse stammen aus Beispielen der Projektplanung und finden Eingang in die zukunftsbezogene und proaktive Praxis der (Stadt-)Planung. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf innovativen und flexiblen Verfahren. Dazu wird eine Mischung aus formellen Instrumenten und innovativen Verfahren der Planung angewandt, die die Planungsprozesse für spontane und informelle Konstellationen und dynamische Entwicklungen offen lassen. Im Sinne der Vorstellung „der Weg ist das Ziel“ spricht WÉKEL (2009: 14) von „*Verfahrenskreativität*“. In Anlehnung an die communicative planning theory nehmen zudem neue *Kooperationsformen* eine zentrale Rolle ein. Beteiligung heißt in diesem Sinne eine möglichst offene und hierarchiefreie Diskussion zuzulassen, im Prozess eine

fachliche Qualifizierung anzustreben, fachplanerische Optimallösungen in Frage zu stellen sowie konkrete und realistische Alternativen zu entwickeln und überdies Entscheidungsverantwortung darzustellen und wahrzunehmen (vgl. HATZFELD 2011: 3). Daneben gewinnt die *Strategische Orientierung* des Planungsprozesses an Bedeutung. Dabei werden komplexe Leitvorstellungen, Entwicklungskonzepte und Visionen sowohl für die längerfristige Entwicklung als auch für spezifische Projekte formuliert. Leitbilder können dabei via Identifikation nach innen und über Images nach außen wirken. Des Weiteren führt eine *erweiterte Perspektive* zu einer vertikalen (über verschiedene Maßstabsebenen hinweg) und horizontalen (über sektorale Grenzen einzelner Fachplanungen hinaus) Integration. Hierbei können Wechselwirkungen genutzt und beeinflusst werden. Schließlich fördert eine enge Kooperation zwischen Raumplanung und *Forschung* die Planungspraxis, indem Projekte wissenschaftlich begleitet und über Ergebnisevaluationen und Methodenentwicklung Verfahren verbessert werden.

In diesem Rahmen wandeln sich auch die Anforderungen an den Planer. Er besitzt eine proaktive und innovative Grundhaltung, die Fähigkeit zum kooperativen und interdisziplinären Arbeiten und liefert neben seiner Rolle als rahmengebender Moderator auch Wissensinput (vgl. WÉKEL 2009: 15).

Fraglich ist allerdings, inwiefern diese Sichtweise als intensive Zusammenarbeit in allen Dimensionen (Akteure und Fachressorts) realistisch ist, oder nur einen anzustrebenden Zielzustand und damit eine Ideologie darstellt. Problematisch ist hierbei insbesondere die monetäre und zeitliche Umsetzbarkeit der Forderung, da in der Planungspraxis sowohl Geld als auch Zeit zu fehlen scheinen (vgl. SELLE 1992). Inwieweit diese idealisierten und beispielhaften Merkmale tatsächlich breit gefächert im Planungsalltag zu Anwendung kommen, soll nun im Folgenden kurz angerissen werden.

Tatsächlich kam es in den letzten 40 Jahren zu einem Wandel der Organisationsstruktur. Informelles Verwaltungshandeln nahm zu, wodurch die Diskrepanz zwischen formalisierter Verwaltung und faktischem Verwaltungshandeln vergrößert wurde. Beispielsweise fanden in den 1990er Jahren von Seiten der öffentlichen Verwaltung Umstrukturierungen statt, die zu einer Zunahme der Planungsprozesse „jenseits der klassischen Strukturen“ führten (WENTZ 1992: 15). Zudem kam es zu einem Aufweichen der strengen Hierarchie zugunsten der

dezentralen Einheiten und einer Machtverlagerung zugunsten der Bundesländer, die eine wachsende Eigenständigkeit verzeichnen. FÜRST (2007: 4) nennt hierbei die Schlagworte „De-Regulierung“, „Ent-Staatlichung“, „Ent-Standardisierung“ und „Projektorientierung“. Die von WÉKEL (2009: 14f) erarbeitete ‚Verfahrenskreativität‘ lässt sich also auch bezüglich der administrativen Ebene aufzeigen. Diese äußert sich auch in dem großen Instrumentarium an Partizipationsverfahren, die innerhalb des kooperativen Planens verstärkt genutzt werden (vgl. KELLER ET AL. 2006, nach FÜRST 2007: 4). Informelle Instrumente reichen dabei von Bürgerinformation über Rundschreiben und Bürgerbefragung bis zu etablierten Gremien, in denen Bürger ständig an Planungs- und Entscheidungsaufgaben mitwirken können. Beispiele hierfür sind Bürgerversammlungen; Anhörung, Bearbeitung und Erörterung von Einsprüchen zu ausgelegten Plänen sowie Foren, Beiräte und Anwaltsplanungen (vgl. FÜRST & SCHOLLES 2008a: 168). Des Weiteren gibt es Akzeptanzkampagnen, Zukunftswerkstätten, Planungszellen, Bürgergutachten, kooperative Workshops, Runde Tische und Mediationsverfahren (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2003: 139). Seit dem Jahrtausendwechsel öffneten sich zudem durch die massenhafte Verbreitung des Internets neue Möglichkeiten für die Beteiligung. Mithilfe des eGovernment ist zum einen das Informieren der breiten Öffentlichkeit möglich, zum anderen kann das Internet unter anderem für Online-Abstimmungen und Vernetzungen genutzt werden (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 92ff).

Parallel zu diesen Entwicklungen verlor der formale Dienstweg an Bedeutung, da durch die Modernisierungen der öffentlichen Verwaltung betriebswirtschaftliche Steuerungselemente eingeführt wurden (FÜRST 2008c: 143). Hier kann man im Sinne WÉKELS (2009: 14f) die neue ‚Strategische Orientierung‘ erkennen. Im Rahmen der Bildung eines „kooperativen Staates“ kam es zu einem „Überdenken klassischer Kommunikationsprozesse in Politik und Verwaltung“, das sich auch in der Praxis niederschlug (SELLE 1996b: 71f).

Dennoch betont FÜRST (2008c: 143), dass Raumplanung nach wie vor durch die öffentliche Verwaltung ausgeführt wird und es sich hierbei um Verwaltungsorgane handelt, deren Kennzeichen sich nicht ändern lassen: Sie sind hierarchisch aufgebaut mit einem politischen Verantwortlichen an der Spitze, besitzen regelgebundenen Operationen zur politischen Kontrollierbarkeit und verfügen über begrenzte Ressourcen, da sie diese nicht durch Leistung mehren können, sondern auf politische Zuweisungen über den Haushaltsplan angewiesen sind.

Betrachtet man neben den Änderungen der Organisationsformen (im Rahmen der Möglichkeiten öffentlicher Verwaltungen) das weitläufige Instrumentarium der Partizipation,

so lassen sich tatsächlich große Schritte in Richtung Kooperation, Kommunikation und neuer (strategischer) Verfahren erkennen. Lernprozesse sind in der Planungspraxis innerhalb konkreter Projekte aufgrund der zeitlichen und budgetären Grenzen eher selten. Zu Anpassungen und Veränderungen kommt es hier meist nur durch Druck von außen. Zu langfristigen Lernprozessen kommt es in der Praxis vorrangig durch die retrospektive Analyse von Positiv- und Negativbeispielen. Praxis und (Forschungs-) Theorie stehen zudem in Wechselwirkung miteinander. Die Forschung beeinflusst die zukünftige Entwicklung der Planungspraxis und entsteht selbst durch die Analyse vergangener Prozesse.

Trotz dieser positiven Entwicklungstendenzen kam es in Deutschland in den letzten Jahren immer wieder zu Konflikten um Großprojekte. Beispiele hierfür sind die Elbphilharmonie in Hamburg, der Berliner Flughafen und Stuttgart 21 (vgl. HÄGLER 2012). Obgleich für diese Konflikte eine Vielzahl von Ursachen genannt werden kann, zeigen sie auch Grenzen der Umsetzung der neuen Planungskultur in der Wirklichkeit auf. Mit diesen und insbesondere mit Grenzen der Umsetzung von Beteiligung hat sich SELLE (2007: 64ff, 2005: 4) auseinandergesetzt und bezeichnet sie als „Schönheitsfehler“ der neu erworbenen Beteiligung (ebd. 2005: 4). Seine Kritik setzt bei der Problematik, der auch Anhörungsverfahren unterliegen, an. Beteiligung entspricht dabei einer folgenlosen Meinungskundgebung zu längst beschlossenen Projekten. Das wirklich Relevante ist schon vor Einbeziehung der Bürger entschieden und/oder Ergebnisse werden nicht berücksichtigt beziehungsweise finden keinen Eingang in die Entscheidung. Beteiligung findet in diesem Sinne pro forma zur Sicherung des Status quo statt, sie ist leerformelhaft und ohne praktische Auswirkungen. Allerdings kann sie auch funktionalisiert werden: Dabei wird der Informationsauftrag aufgrund eigener Interessen ausgenutzt und die Meinung anderer manipuliert. Dieser Prozess kann ‚von oben‘ seitens Politiker³⁶ oder Medien, aber auch ‚von unten‘ seitens einzelner Betroffener stattfinden. Andererseits kann man den Beteiligungsprozess auch im Sinne des Populismus ausnutzen. Dies ist beispielsweise häufig bei Oppositionspartien der Politik zu beobachten. Ein Übermaß an Beteiligungsmöglichkeiten kann zu einer Banalisierung des Verfahrens und damit wiederum zu einer Missachtung des Wesentlichen führen.

Kommunikationsprozesse können aber auch verweigert und Akteure ausgegrenzt werden. Kommunikation findet also nur unter den Akteuren statt, die für die Planungs- und

³⁶Bürgerbeteiligung kann somit als Technology of Government eingesetzt werden (vgl. Kapitel 3.3).

Entscheidungsprozesse bedeutender Projekte ‚wirklich wichtig sind‘. Betroffene werden in diesem Fall erst informiert, wenn das Relevante beschlossen ist, da eine Teilhabe der Bürger bezüglich zentraler Entscheidungen nicht vorgesehen ist. Diese Herangehensweise findet vorrangig bei Großprojekten statt, bei denen wirtschaftliche Interessen involviert sind. Den Betroffenen bleibt hierbei nur noch der Weg über Proteste und Skandalisierung. Dadurch wird der Bürger aber tatsächlich zum ‚Störfaktor‘ und bestehende Vorurteile der Planer gegenüber Bürgerbeteiligung bestätigen sich. Dadurch entsteht ein Teufelskreis, der durch eine Veränderung des Kommunikationsverhaltens durchbrochen werden kann.

Problematisch wird es nach SELLE (2007: 64ff, 2005: 4) zudem, wenn die Eigenaktivität der Bürger und damit das bürgerschaftliche Engagement gefährdet, begrenzt oder überschätzt wird. Gescheiterte Bürgerbeteiligung kann einerseits das Resultat fehlender personeller, organisatorischer oder materieller Ressourcen sein. Sie kann aber andererseits auch durch übermächtige (meist wirtschaftliche) Gegeninteressen verursacht werden. Das Scheitern der Bürgerbeteiligung kann in diesen Fällen zu Resignation der beteiligten Bürger und damit zu einer Schwächung des bürgerschaftlichen Engagements führen. Auch hier kann es also zu einem schwer zu durchbrechenden Teufelskreis kommen.

Zuletzt führt SELLE (2007: 64ff, 2005: 4) auch eine gute Praxis der Bürgerbeteiligung an, grenzt dies aber zugleich mit der Behauptung ein, dass es sich hierbei meistens um zeitlich, sachlich, räumlich und institutionell begrenzte Teilhabepraktiken handelt. Sogar in Städten mit sehr guter Stadtplanung sind sinnvolle Beteiligungsprozesse, deren Ergebnisse Eingang in die Planung finden, eher die Ausnahme von der Regel. Sie finden ‚inselartig‘ statt, verlangen den gesamten Fokus und verhindern somit parallele Beteiligungsprozesse.

Neben den Umsetzungsgrenzen der Bürgerbeteiligung hat SELLE (2007: 67ff) auch besondere Herausforderungen aufgezeigt, mit denen sich die Raumplanungskultur auseinandersetzen muss. Insbesondere die veränderten Rahmenbedingungen der Planung identifiziert er als Problemfeld der Planungskultur. Kommunikationsprozesse zwischen Stakeholdern werden durch die Erosion des Vertrauens der Bürger in die Politik und den Verlust der Glaubwürdigkeit von Planern und Politikern erschwert. Neben erschwerten Beteiligungsprozessen von Seiten der Akteure sind finanzielle Auszehrungen als weiteres Problem der Partizipationsumsetzung zu nennen. Diese äußern sich in den kritischen

Haushaltslagen der Kommunen und führen zur Auslagerung von Vorhaben an die Privatwirtschaft. Aber auch inhaltliche und Kompetenzabgaben führen zu einer Abnahme der Handlungsfähigkeit der Raumplanung ‚vor Ort‘. Begrenzte Handlungsmöglichkeiten bereiten Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Kommunikationsprozessen und der Schaffung von Transparenz. In vielen Bereichen liegt die entscheidende Steuerungswirkung nicht bei der öffentlichen Verwaltung, sondern unterliegt privaten Entscheidungen. Diese Differenzierung nach Rahmensetzung und Vollzug resultiert aus dem BauGB, das der öffentlichen Planung lediglich „rahmensetzende Funktionen“ zuweist. Zudem lassen sich kommunale Ziele aufgrund der mangelnden Finanzkraft oft nur durch privates Handeln realisieren (im Idealfall in Form von PPPs). Dadurch entsteht eine Unübersichtlichkeit der öffentlichen und privaten Träger bezüglich der Verantwortlichkeit und Realisierung räumlicher Entwicklung.

Um also diese ‚gute neue‘ Planungskultur im Sinne WÉKELS (2009) auch in den Planungsalltag zu integrieren, sind nach wie vor Bemühungen notwendig. Im Wissen um die von SELLE (2005, 2007) aufgezeigten Widrigkeiten, Gegenkräfte, Veränderungen und Unübersichtlichkeiten können nun Interaktionsmuster im Sinne der Mittel-Zweck-Prozesse emergenter Strategien angepasst werden und die zweifellos vorhandenen positiven Ansätze gestärkt werden. Teufelskreise und Vorurteile müssen erkannt und durch verbesserte Kommunikations- und Dialogstrukturen sowie veränderte Rollenbilder durchbrochen werden.

3.8 Ausprägung der Planungskultur in Österreich

Die Entwicklung und Ausgestaltung der Planungskultur durch die Implementation von Partizipation ist in Österreich an die politische Bewegung „pro direkte Demokratie“ gekoppelt. Befürworter und Unterstützer der Partizipation und damit der Veränderung der Planungskultur waren nach Untersuchungen der österreichischen Bundesregierung Ende der 1970er Jahre vorrangig den „Aktivbürgern“ dieser Gruppierung zuzuordnen. Diese sind meist nicht einfach in politischer Opposition gegenüber Prinzipien und Einrichtungen parlamentarischer Demokratie, sondern fassen neue politische Verhaltensformen als Ergänzung zu bestehenden parlamentarischen Einrichtungen auf (vgl. EDLINGER & POTYKA 1989: 21). Ursachen der Forcierung der Einbindung von Betroffenen in Planungs-, Verwaltungs- und andere Verfahren waren einerseits das grundsätzliche Aufkommen von Protesthaltungen und bezüglich dieser die Multiplikatoreffekte durch die Medien. Andererseits waren sie auch als Reaktion auf die Funktionsunfähigkeit der untersten politischen Ebenen (unter anderem in

Bezug auf Planung) zu sehen. Damit entsprachen sie der Forderung nach (mehr) direkter Demokratie. Diese wurde von den Bürgern angestrebt, da in den Augen der Bevölkerung bei Wahlen weniger über Sachfragen und mehr über Parteien und Persönlichkeiten abgestimmt würde. Von Seiten der Politik wurden partizipatorische Elemente unter anderem aufgrund der Option zur Meinungsgewinnung (teilweise durch Manipulation) angestrebt (vgl. EDLINGER & POTYKA 1989: 13).

Das Einsetzen von Bürgerbeteiligungsverfahren in der Raumplanung begründet sich in der Tradition spontaner Bürgerbeteiligungen bei informellen Projektbeurteilungsverfahren. Als endgültigen Ausschlag, Bürgerbeteiligungsprozesse flächendeckend einzusetzen, nennt SCHINDEGGER (1999: 110) das Jahr 1984 und den Höhepunkt der Auwaldbesetzung zur Verhinderung des Donau-Kraftwerks bei Hainburg durch Bürgerbewegungen. Er erklärt, dass hierbei auch österreichischen Planungsträgern klar geworden sei, dass „die Berufung auf Rechtmäßigkeiten in einer emanzipierten – und von ‚politisierenden‘ Medien mitgesteuerten – Gesellschaft nicht mehr ausreicht, um die Realisierung von Projekten politisch durchzusetzen“ (SCHINDEGGER 1999: 110). Daher wurden nach Repräsentationsuntersuchungen der 1980er Jahre in allen planungsrelevanten Sektoren Mitbestimmungsmöglichkeiten ausgebaut. In Planung und Politik entwickelten sich die zentralistischen, bevölkerungsfern agierenden Verwaltungen zu bevölkerungsnah agierenden, dezentralen Institutionen. Parallel bildeten sich zahlreiche Bürgerinitiativen als autonome Selbstorganisationen, die Ausdruck der neuen sozialen Bewegung waren. Diese veranschaulichten die Strukturschwäche der repräsentativen Demokratie und forderten eine stärkere Einbindung der Bürger in die politischen Entscheidungsprozesse (vgl. EDLINGER & POTYKA 1989: 26ff; 39ff).

Bereits Ende der 1980er Jahre hatten sowohl Bürger als auch Politiker das Prinzip der Partizipation aus den bisherigen Erfahrungen und Lernprozessen verinnerlicht (als Element der mentalen Orientierung) und in ihre Interaktionsmuster übernommen. Dabei haben Bürger gelernt, sich um ihre Umwelt zu kümmern und dass Partizipation sowohl Mitentscheidung als auch Mitverantwortung bedeutet: „Politiker, Fachleute und Beamte haben gelernt, sich um die öffentliche – allerdings manchmal nur um die veröffentlichte – Meinung und damit um die Bürger zu kümmern“ (EDLINGER & POTYKA 1989: 267). Aufgrund dieser Ergebnisse haben sämtliche Akteure erfahren, dass sich durch partizipative Verfahren für alle Beteiligten befriedigende Ergebnisse erzielen lassen.

Die errungene Partizipation als Ausdruck der neuen Planungskultur befindet sich allerdings als Element der direkten Demokratie im ständigen Spannungsverhältnis zwischen direkter und repräsentativer Demokratie. Beide Elemente sind unabdingbar, da nur die direkte Demokratie garantieren kann, dass eine ‚demokratische Herrschaft‘ auch an das Volk gebunden ist. Andererseits ist die repräsentative Demokratie notwendig, da eine unmittelbare und ausschließliche Herrschaft des Volkes undurchführbar ist. Nur die repräsentative Demokratie kann die Wahrung der Interessen der sozial schwächer gestellten Bevölkerungsgruppen realistischerweise vertreten und einen globalen (in Bezug auf die verschiedenen Ebenen) Interessenausgleich herbeiführen. Bürgerinitiativen zur Artikulationsmöglichkeit von (betroffenen) Bürgergruppen stehen dabei als bedeutendstes Instrument der direkten Demokratie den administrativen Organen gegenüber, die die Aufgabe der Interessenartikulation aller Bürger im Repräsentativsystem bilden. Diese beiden theoretischen Pole werden in der Realität durch Elemente der neuen Planungskultur, wie Partizipation, Kommunikation, Information und der allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit zu einem Mittelweg vereinigt, um die für die Allgemeinheit beste Lösung zu finden (vgl. EDLINGER & POTYKA 1989: 267ff).

3.8.1 Formale Partizipation

Die verschiedenen Instrumente der Partizipation unterscheiden sich nach dem Grad der Institutionalisierung. Allgemein lassen sich partikuläre und temporäre Beteiligungsformen von auf Dauer institutionalisierten Beteiligungsinstrumenten unterscheiden, wobei auch kombinierte Formen auftreten (vgl. EDLINGER & POTYKA 1989: 270). Im Folgenden sollen kurz die repräsentativ-demokratisch formalen Instrumente der Partizipation vorgestellt werden, da sie die rechtliche Grundlage der Partizipationsverfahren bilden.

Neben den (je nach Bundesland) in den FWP oder Umweltprüfverfahren verankerten Informations-, Stellungnahme- und Anhörungsrechten für die Öffentlichkeit sind umfassende Mitwirkungs- und Mitentscheidungsbestimmungen in Planverfahren gesetzlich nicht vorgesehen. Im Idealfall sollte „der Planentwurfsphase ein Informations- und Vorschlagsverfahren vorgeschaltet sein, das zu einer frühest möglichen Information über wesentliche Planungsanliegen sowie zur Koordinierung privater und öffentlicher Interessen beiträgt“ (KANONIER 2010: 49). Dieses Verfahren ist bislang jedoch „(noch) nicht in allen Raumordnungsgesetzen vorgesehen“ (vgl. KANONIER 2010: 49). In diesem Sinne sollte aber ein

Rahmen geschaffen werden, in dem Vorhaben „offen kontroversiell diskutiert werden können“ (KÄFER 2010: 95). Mit der Einführung der UVP 1993 durch das „Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit und die Bürgerbeteiligung“ erhielten Bürgerinitiativen erstmals einen gesetzlich definierten Status und fanden somit Eingang in die Verfahrensregelung (vgl. SCHINDEGGER 1999: 109f). Damit wurde ein erstes Element der Partizipation – die Information und Konsultation – zu einem grundlegenden Element der bundesweiten Planungsverfahren. Dabei ist anzumerken, dass in vielen Gemeinden offene Planungsprozesse und kooperative Entscheidungsfindungen zwischen öffentlichen und individuellen Planungsinteressen zu den Planungsstandards gehören (vgl. KANONIER 2010: 49). Die vorhandenen gesetzlich vorgesehenen Mindestanforderungen besitzen allerdings in der praktischen Anwendung aufgrund der Planungshoheit der Gemeinden erheblichen Spielraum.

In der Stadt Wien erweiterte sich beispielsweise der Anspruch auf Information durch das Auskunftspflichtgesetz vom 1.7.1988, das die administrativen Organe zur Information und Auskunftserteilung gegenüber den Bürgern verpflichtet und die Amtsverschwiegenheit in vielen Bereichen aufhebt. In der Wiener Stadtverfassung ist verankert, dass „jeder Bürger in Vorbereitung auf eine Bürgerversammlung zu einer den Bezirk oder das Viertel betreffende Angelegenheit 14 Tage vor der Versammlung Einsicht in alle zur Verfügung stehenden Unterlagen und Entscheidungsgrundlagen haben soll“ (EDLINGER & POTYKA 1989: 272). Diese dienen der Information und Meinungsbildung der Bürger zur Beurteilung der Angelegenheiten. Informationen sollen dabei Probleme, Problemanalysen, allgemeine Absichten der Verwaltung, divergierende Interessenlagen im Sinne von Alternativen und Lösungsansätze enthalten. Erarbeitete Standpunkte werden dann in der Bürgerversammlung diskutiert, um einen Ausgleich der verschiedenen Interessen zu erreichen. Die Bürgerversammlung selbst ist ein häufig angewandtes formelles Instrument der Meinungsbildung. Sie muss durchgeführt werden, wenn 5 % der Einwohner des Bezirks oder ein Viertel der Bezirksvertretung³⁷ sie verlangen. Im Vergleich zur privaten Informationsverarbeitung in den Medien oder durch Diskussionen stellt sie ein öffentliches Kontaktforum für (direkt oder indirekt betroffene) Bürger, Politiker und Planer dar. Zum Einen wird dabei die Bevölkerung über Planung informiert. Experten stellen hierzu Varianten von Maßnahmen mit Problemen und Lösungsvorschlägen vor und es bieten sich Gelegenheiten zu Fragen, Ansichten und

³⁷Die Bezirksvertretung besteht aus von den Bürgern eines Bezirks repräsentativ gewählten Vertretern, gliedert sich in einen Bezirksvorsteher und einen Bezirksrat und stellt ein politisches Gremium und magistratisches Bezirksamt. Die Bezirksvertretung trägt die Entscheidungsverantwortung bezüglich örtlicher (den Bezirk betreffender) Entscheidungen und Probleme (vgl. EDLINGER & POTYKA 1989: 279).

Stellungnahmen. Dadurch lernen andererseits Politiker und Planer die Meinung der Bürger kennen. Wenn die Bürgerversammlung nicht gefordert wird und keine Wortmeldungen vorliegen, muss sie auch nicht zustande kommen. In diesem Fall gilt die Angelegenheit als vom Gemeinderat beschlossen (vgl. EDLINGER & POTYKA 1989: 273ff).

Im Rahmen der behördlich geregelten Anhörungsverfahren kann sich ‚Jedermann‘ zu Vorhaben äußern. Der Verkehrsplaner ANDREAS KÄFER (2010: 93) schränkt hierbei aber ein, dass es sich öfter um eine Konfrontation denn um eine Kommunikation handelt. Auch bestehen ähnliche Probleme der ‚Anhörung‘ wie sie in Deutschland vorliegen: nur eindeutige Verstöße gegen Normen, Richtlinien, Grenzwerte oder Gesetze sind rechtlich relevant und müssen berücksichtigt werden.

Wien stellt bezüglich des Planungssystems und damit der Planungskultur eine Besonderheit dar, da es als einziges Land über keine strategische Raumplanung verfügt. Möglich ist dies, da es Bundesland, Stadt und Gemeinde zugleich ist und sich daher keiner übergeordneten Planungsebene gegenüber verantworten muss oder deren Kontrolle unterliegt (vgl. Kapitel 2.5.3.4). Es existiert zwar eine Vielzahl übergeordneter Pläne und Konzepte, die vom Wiener Gemeinderat beschlossen werden, aber aufgrund fehlender Gesetze und Verordnungen können diese von der Stadtregierung und dem Gemeinderat ohne Konsequenzen ignoriert werden. Verbindliche Raumplanung hingegen findet „auf Basis Tausender Flächenwidmungs- und Bebauungspläne“ statt (SEIB 2007: 121). Bezüglich der FWP und B-Pläne dominiert dabei eine anlassbezogene Widmung die Planungspraxis (vgl. AKTION 21 – PRO BÜRGERBETEILIGUNG 2009: 25). Grundlage sind hierbei politische Entscheidungen, wobei bezüglich des FWP und des B-Plans aufgrund der recht floskelhaften Formulierungen großer planerischer Spielraum besteht. Des Weiteren können die (politisch besetzten) Bezirksausschüsse nach § 69 der Wiener Bauordnung „unwesentliche Abweichungen von Bebauungsvorschriften“ genehmigen, sofern „das Interesse an der Gestaltung des örtlichen Stadtbildes nicht entgegensteht“. Diese Formulierung bietet also eine zusätzliche Erweiterung des Spielraums (politischer) Planungsentscheidungen.

Nach BÖKEMANN (o.J.) werden aufgrund dieser Offenheit um ein vorgegebenes privates Projekt herum allgemeine politische Ziele formuliert, die dessen Realisierung rechtfertigen sollen (vgl. ebd. o.J., nach SEIB 2007: 122). Die Regierung wird dabei, so die Kritiker, von wirtschaftlichen

(Privat-) Interessen und nicht durch die der breiten Öffentlichkeit gesteuert. Überdies betrachte die politische Kultur, als Grundlage der Planungskultur, Planung generell eher als Einschränkung des Handlungsspielraums für Verantwortungsträger, denn als Mittel zur Verfolgung und Koordination mittel- und langfristiger Entwicklungsziele (vgl. SCHINDEGGER 2003, nach SEIB 2007: 14). Bezüglich Entscheidungsfindungsprozessen konkreter Planungsprojekte ist in diesem Falle kaum Transparenz vorhanden und es besteht der konkrete Vorwurf der „Freunderlwirtschaft“ (SEIB 2007: 126).

Als Resultat dieser Kritikpunkte bildeten sich in Wien viele Bürgerinitiativen, die sich zur „Aktion 21 – pro Bürgerbeteiligung“ zusammengeschlossen haben und das Ziel der gesetzlichen Verankerung einer funktionierenden, echten Bürgerbeteiligung nach nationalen, allgemein verbindlichen Standards anstreben (vgl. AKTION 21 – PRO BÜRGERBETEILIGUNG 2009: 12). Die AKTION 21 – PRO BÜRGERBETEILIGUNG (2009) bemängelt die vorhandene Öffentlichkeitsarbeit als nicht existent, beziehungsweise als Meinungsmache oder Technology of Government. Sie versucht, die formale Partizipation der Raumplanung ‚von oben‘ durch eine Beteiligung der engagierten Bevölkerung ‚von unten‘ zu ersetzen. Einzelne Bürgerinitiativen beteiligen sich dabei aktiv durch Forderungen, Stellungnahmen und Aktionen an konkreten Projekten.

Parallel zur Etablierung der Bürgerinitiativen intensivierte die Bundes- und Landesregierung die Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit durch die Einrichtung verschiedener Institutionen und Organisationen wie die Büros für Bürgerinitiativen als Servicestelle für Bürgerinitiativen, die beschriebenen Bürgerversammlungen, Bezirksvertretungen und die Umsetzung der Lokalen Agenda 21 in Agendabüros und Steuerungsgruppen. Dadurch veränderte sich der Dialog zwischen Regierung und Öffentlichkeit in den letzten Jahren. Durch die Entwicklungsprozesse an der Nahtstelle zwischen direkter und repräsentativer Demokratie schwächen sich die Kritikpunkte der Bürgerinitiativen bezüglich Öffentlichkeitsarbeit. Auf politisch-administrativer Ebene wird überdies durch die Umsetzung der Öffentlichkeitsarbeit im Sinne der Good Governance ein Lern- und Veränderungsprozess angestoßen, der langfristig zu einer Etablierung des neuen Planungsverständnisses führen wird und teilweise schon geführt hat. Durch aktuell ablaufende Prozesse werden bezüglich der Zusammenarbeit von Bürgern, Politik und Stadtverwaltung neue Abläufe etabliert, die mehr Formen des direkten Dialogs enthalten.

3.8.2 Umsetzung, Perspektiven und Grenzen der Planungskultur

Elementen einer neuen Planungskultur als Resultat von Lernprozessen im Sinne adaptiver Strategien fällt eine ebenso bedeutende Rolle zu, wie sie die formalen Partizipationsverfahren besitzen. In Österreich wird die Entwicklung und Verbreitung neuer Standards der Öffentlichkeitsarbeit (als Umsetzung der Planungskultur) im Wirkungsgefüge der Good Governance von Regierungsseite forciert und gefördert. Die in diesem Rahmen erarbeiteten und im Juli 2008 vom Ministerrat beschlossenen Standards sollen nun Verwaltungsmitarbeiter „bei der konkreten Durchführung qualitätvoller Beteiligungsprozesse unterstützen“ und somit zur Good Governance beitragen (TRATTNIGG 2010: 11). In Erfahrungen und Beispielen der Planungspraxis zeigt sich, dass Elemente der Planungskultur in der Raumplanung tatsächlich technisch und demokratisch systematisierbar sind und zu einer qualitätvollen Bereicherung des Verwaltungsapparates um Formen der direkten Demokratie geführt haben.

Es existiert dabei eine Vielzahl verschiedener Instrumente, die vier Kategorien zugewiesen werden: *Information* ist das Resultat des Rechts der Bürger auf komplette und zugängliche Information. Sie entspricht der Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung, die für verschiedene Teil-Öffentlichkeiten (Meinungsbildner, Architekten, Bürger, ...) maßgeschneidert ist und in Stakeholder-Dialogen ausgetauscht werden kann. Information kann über Rundbriefe, Aushänge, Medien, Informationsstellen oder lokale Ausstellungen vermittelt werden. Dabei besteht allerdings die Gefahr der Ausnutzung der Information zu eigenen Gunsten oder zur Manipulation nach dem Sprichwort „Wissen ist Macht“. Neben der Versorgung der Bevölkerung mit Information steht die Vermittlung der Bürgerinteressen an die Planer. Dies geschieht durch *Meinungsforschung* und besonders häufig durch Befragungen. Teilweise kann Meinungsforschung Bürgerbeteiligung ersetzen und damit zu einem Element der repräsentativ-demokratischen Prozesse umgewandelt werden. Problematisch ist hierbei allerdings die Fehlbarkeit und mangelnde Repräsentativität von Meinungsforschung als Verfahren. Auf der Information der Bürger aufbauend findet die *Meinungsbildung* statt. Dabei wird ein Meinungskonsens oder auch eine Polarisierung zur Entscheidungsvorbereitung erarbeitet. Dabei kann sich die Meinung beispielsweise durch Vorträge, Bürgerversammlungen, Podiumsdiskussionen, Straßendiskussionen und Besichtigungen bilden. Den vorgestellten Meinungsbildungsprozessen stehen Entscheidungsprozesse gegenüber. Diesen gehört die *Interessenvertretung* an. Diese findet unter anderem durch den Ombudsmann, Büros für Bürgerinitiativen, dem Petitionsrecht, Bürgerforen, Bezirksvertretungen, Ausschuss-Hearings,

Anwaltsplanungen als Alternativplanungen, Auflageverfahren, Volksbefragungen und Abstimmungen statt (vgl. EDLINGER & POTYKA 1989: 269f).

Gemeinden, Landesregierungen und andere Planungsträger entwickeln heute in der Regel von sich aus für (Groß-) Projekte „maßgeschneiderte“ Bürgerbeteiligungsverfahren. Fraglich ist dabei, ob sie zum Nutzen der Politik und Planer oder zum Nutzen der Betroffenen maßgeschneidert werden. Denn allein aufgrund der Existenz von Bürgerbeteiligungsverfahren kann man noch nicht endgültig auf deren Nutzbeitrag hinsichtlich Demokratiequalität und Lösungsoptimierung schließen (vgl. SCHINDEGGER 109ff). Allgemein sind diese Entwicklungen jedoch Ausdruck des Bedeutungsgewinns und der Verankerung von partizipativer Planung im Sinne der Raumentwicklung unter Beteiligung verschiedenster Akteure von Seiten der Raumplanung (vgl. ZECH 2010: 7).

Die Politikwissenschaftlerin RITA TRATTNIGG ³⁸ (2010: 12ff) identifiziert bezüglich Partizipationsverfahren Rahmenbedingungen und Qualitätskriterien als Faktoren eines guten Gelingens: Eine qualitätsvolle Öffentlichkeitsarbeit kann nur durch eine ausgewogene Beteiligung aller relevanten Interessengruppen gewährt werden. Dabei ist es unabdingbar, dass über Inhalt, Ablauf und Ziel sowie Zielgruppe des Prozesses Klarheit bestehen. Zur Erlangung von Klarheit bezüglich Struktur und Organisation des Prozesses ist es wesentlich, dass eindeutige Interaktionsregeln und ein gestärktes Vertrauensverhältnis vorherrschen. Des Weiteren ist von großer Bedeutung, dass die Rolle der Prozesssteuerung klar definiert, unabhängig und kompetent ist und der Rollenträger für die Einhaltung der ‚Spielregeln‘ und Vereinbarungen sorgt. Neben der Funktion der Steuerung sollten bezüglich aller Akteure klare Rollenzuweisungen bestehen. Entscheidungskompetenzen der Verwaltung und Entscheidungsräume der Beteiligten sind dabei im Vorhinein festzulegen. Der Prozess selbst ist als transparente Kommunikation zu gestalten und die Anwendung der Ergebnisse der Beteiligungsprozesse ist klarzustellen.

Durch die Förderung von Beteiligung entwickelt sich eine neue Politik- und Sozialkultur. Nach TRATTNIGG (2010: 17ff) kann durch das Erschließen bürgerschaftlicher Engagementpotentiale

³⁸RITA TRATTNIGG ist Mitglied der Strategiegruppe Partizipation des Lebensministeriums (dieses entspricht dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft (BMLFUW)), das sich mit nachhaltiger Entwicklung sowie Governance und Partizipation auseinandersetzt (vgl. BMLFUW o.J.).

die Bildung von Sozialkapital gefördert werden. Sozialkapital äußert sich in Form von Vertrauen, Normen und Netzwerken. Ein gesteigertes Sozialpotential verbessert die Effizienz durch erleichterte Koordination der Handlungen. Es steht daher in positivem Zusammenhang mit der Performanz von Demokratie und wirtschaftlicher Leistung. Die Demokratie wird zudem durch gelungene Partizipation gefestigt, da letztere Vertrauen schafft und stärkt und das (politische) Beteiligungspotential erhöht. Dieses Phänomen äußert sich vorrangig auf der lokalen und regionalen Ebene, da hier der persönliche Gewinn der Partizipation ersichtlich ist und damit offensichtlich etwas erreicht wurde. Dadurch verbessert sich das direkte Lebensumfeld der Bürger und führt zu mehr Lebensqualität. Neue Partizipationsstrukturen stärken somit die „Gemeinwohlbezogenheit“ – die Ausrichtung der Raumordnung an den Bedürfnissen der Bevölkerung. Bereits 1989 forderten PERTHALER & FEND, dass die Formulierung des Gemeinwohls „ein offener, unter öffentlicher Kritik stehender demokratischer Entscheidungsvorgang“ sein sollte (ebd. 1989, zit. nach KANONIER 2010: 41). Diese Forderungen finden in den letzten zehn Jahren Eingang in die österreichische (Planungs-)Politik und ihre Umsetzung wird von Seiten der Regierung und Verwaltung forciert. Planung wird durch diese partizipative Governance zu einem offenen und sich veränderndem Lernprozess mit positiven Ergebnissen für die politische Kultur (vgl. HAMEDINGER 2010: 27).

Die Umsetzung der Partizipation unterscheidet sich aufgrund der großen Auswahl des Instrumentariums und der Verschiedenartigkeit einzelner Planungsprozesse. Allgemeine Planungsaufgaben weisen oft eine maximale Möglichkeit zur Stellungnahme, aber kaum Rechte der Beteiligten auf. Die projektbezogenen Planung besitzt hingegen eine geringere Beteiligung mit stärkeren (Rechts-)Positionen. Die hoheitlichen formalen Planungsverfahrensschritte bilden dabei Regeln und Rahmenbedingungen des Planungsablaufs. Die Planungspraxis zeigt aber auch verstärkt, „dass keinesfalls nur gesetzlich geregelte Raumpläne und -prozesse Anwendung finden“, sondern vermehrt informelle Verfahren zum Einsatz kommen (KANONIER 2010: 39). Zur Umsetzung des in Kapitel 3.3 erarbeiteten neuen Planungsverständnisses im Rahmen einer ‚guten‘ partizipativen Governance müssen jedoch die Strukturen und Prozesse der lokalen und regionalen Governance weiter verändert werden. Dies scheitert bislang an Interaktionsmustern der politischen Entscheidungsträger, beziehungsweise an den politischen Prozessen und der Struktur des Regierungssystems. Daneben hemmen aber auch die vorherrschenden mentalen Orientierungen der Bürger bezüglich politischer Prozesse einen vollständigen Wandel (vgl. ALMOND & VERBA o.J., nach HAMDINGER 2010: 27f). Dies bedeutet, dass

zunächst ein Wandel der politischen Kultur vonstattengehen muss, bevor sich die neue Planungskultur zur Gänze entfalten kann.

Ähnlich wie SELLE (2007, 2005) in Deutschland identifizierte der Raumplaner ANDREAS KÄFER (2010: 92) Grenzen bezüglich der Umsetzung von Partizipation in Österreich. Diese Formen der Partizipation bezeichnet er als „Pseudopartizipationsprozess“, wobei er zwei verschiedene Verfahrenstypen unterscheidet. Einerseits sind dies Verfahren, bei denen die Interessen und Anliegen der Betroffenen gar nicht ernst genommen werden. Andererseits handelt es sich hierbei um Verfahren, bei denen „mittels einer überausgestatteten PR-Maschinerie eine Mitsprachemöglichkeit vorgegaukelt wird, letztlich aber keine echte Beteiligung stattfindet“ (KÄFER 2010: 92). Diese Pseudopartizipationsprozesse werden durch die Gefahr der ungleichen Beteiligung (-kompetenz) in offenen Kommunikationsprozessen genährt. Beteiligte unterscheiden sich teilweise gravierend in ihrem sprachlichen Vermögen und damit in ihren Machtverhältnissen (vgl. EDLINGER & POTYKA 1989: 14). Den Pseudopartizipationsprozessen stellt KÄFER (2010: 92) auch einen Verfahrenstyp der positiven Partizipation gegenüber. Diesen beschreibt er als Prozess, der ehrlich geführt wird und an dessen Ende ein Konsens im Sinne eines Interessenausgleich gefunden werden soll.

Neben den Anwendungsgrenzen der Partizipation bestehen aber auch Verfahrensgrenzen. Entscheidungsblockaden können beispielsweise zu begrenzten Handlungsfähigkeiten führen. Partizipationsverfahren besitzen in einem solchen Fall nur geringe Konfliktregulationsmechanismen. Des Weiteren ist ihre Legitimität umstritten und eine Bindungskraft an die gefällten Entscheidungen nicht immer gegeben. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Governance-Organisationsstrukturen (noch) auf einem sehr fragilen Fundament stehen (vgl. HAMEDINGER 2010: 32). Dieses Fundament der Good Governance und partizipativen Governance muss zunächst ausgebaut und gestärkt werden, bevor partizipative Verfahren in Planungsprozessen flächendeckend erfolgreich in den Planungsalltag integriert werden können. Dieser Weg wird wie oben beschrieben jedoch schon erfolgreich beschritten.

3.9 Zwischenfazit zu den theoretischen Grundlagen

Deutschland und Österreich besitzen zwar unterschiedlich ausgeprägte Planungssysteme, gehören aber im internationalen Vergleich derselben Gruppe von Systemen, der „germanischen Planungstradition“ an (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 98). Sie besitzen somit ähnlich aufgebaute Systeme, die beide der föderalen Struktur der Regierungssysteme folgen. Dennoch

gibt es, wie in Kapitel 2.6 aufgezeigt wurde, große Unterschiede in Bezug auf Organisationsstrukturen, Regelwerke, Instrumente und Übersichtlichkeit. Allerdings ist hierbei eine Annäherung der Systeme zu beobachten, die sicher unter anderem das Resultat des Europäischen Rahmens sind. Daneben findet aufgrund von Impulsen der Wissenschaft und Planungstheorie eine Konvergenz der Planungsverständnisse statt. Dies führt allerdings in beiden Ländern zu einer Krise von Theorie und Planung. Diese ist das Resultat der Divergenz zwischen den sich entwickelnden Rahmenbedingungen und den sich verändernden Aufgaben. Dies führt zu Widrigkeiten bezüglich der Umsetzung der neuen Planungskultur, wie sie SELLE (2007, 2005), HAMEDINGER (2010) und KÄFER (2010) aufzeigen. Die beiden Länder unterscheiden sich dabei im Umgang mit den Konflikten zwischen Planungstheorie und -praxis.

In Deutschland wird von Seiten der Wissenschaft und Praxis vorrangig ‚gegen‘ den allgemein verankerten linearen Planungsverlauf argumentiert und gearbeitet. In Österreich werden hingegen neue Planungsverfahren ‚gestärkt‘ und implementiert. Dies ist als Resultat der stärkeren direktdemokratischen Ausprägung der österreichischen Politik zu werten. Hier werden Lösungen politischer Konflikte in Lernprozessen erarbeitet und umgesetzt, wohingegen sie in Deutschland von Seiten der Wissenschaft entwickelt und als Ideologie von der Planungspraxis angestrebt werden. Der Wandel der Planungskultur kann also als Resultat des Wandels der politischen Kultur betrachtet werden. Angestrebt wird dabei eine Good Governance.

Österreich ist aufgrund seiner politischen Voraussetzungen der direkten Demokratie und dem flexibleren Verwaltungssystem in diesem grundlegenden Wandel der politischen Kultur weiter vorangeschritten. Dies führt dazu, dass Österreich im Vergleich zu Deutschland auch in Bezug auf ein neues Planungsverständnis schon einen Schritt weiter ist. Partizipation als Ausdruck eines adaptiven Planungsprozesses ist hier schon stärker in die Planungspraxis integriert. In Deutschland stammen die von SELLE (2007, 2005) identifizierten Widrigkeiten bezüglich der Umsetzung des neuen Planungsverständnisses insbesondere aus der (scheinbaren) Unvereinbarkeit der im Planungssystem vorherrschenden linearen Planungsprozesse mit den neuen Elementen der Partizipation. Diese Unvereinbarkeit ist auch in Österreich zu identifizieren, weswegen auch dort die Partizipation nach HAMEDINGER (2010) und KÄFER (2010) Grenzen besitzt. Dennoch sind diese nicht so gravierend und stark ausgeprägt, da das österreichische Planungssystem aufgrund seiner Offenheit und Flexibilität besser neue Elemente flächendeckend integrieren kann. Umso stärker ist hervorzuheben, dass es in

Deutschland durchaus auch Positivbeispiele einer erfolgreichen Partizipation zu verzeichnen gibt. Diese Positivbeispiele könnten für die Umsetzung einer ‚guten‘ Planungskultur in Deutschland und Österreich förderlich sein. Wie die „Lokale Agenda 21“ in Wien zeigt, können dadurch in die Interaktionsmuster aller Akteure neue, in Lernprozessen entwickelte Kommunikations- und Dialogstrukturen implementiert und somit langfristig in den (Planungs-)Alltag integriert werden (vgl. BINDER-ZEHETNER 2010). Zwar sind partizipative Positivbeispiele auch in Deutschland zu verzeichnen, müssen aber wie das Projekt „Lindau 21“ erst von Seiten der Bürger ‚erstritten‘ werden (vgl. ROTHFUß, PERRONE & MORORÓ 2012).

In Deutschland war bis zum Protestjahr 2010 die Haltung der Bürger gegenüber politischer und planerischer Prozesse eher reserviert distanziert. Dies ist unter anderem ein Resultat der Resignation der Bürger angesichts der oftmals misslungenen Partizipation. Erst seit dem Protestjahr kommt es durch die Entwicklung einer neuen Protestkultur zu einem Aufbrechen der alten mentalen Orientierungen hinzu mehr bürgerschaftlichem Engagement. Dieses wird auch durch die Politik gewürdigt, wobei die Entwicklung erst ‚in den Kinderschuhen‘ steckt (vgl. hierzu das „Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung“ des BMVBS 2012). In Österreich steht dem einerseits eine engagierte Bürgerschaft gegenüber, die aufgrund der ausgeprägten Kultur der Bürgerinitiativen geübt in partizipativen Prozessen ist. Andererseits ist auch die Politik aufgrund der direktdemokratischen Elemente an engagierte Bürger gewohnt, da das Volk auf kommunaler Ebene durch Volksabstimmungen „mitregieren“ kann (PERNTHALER 2004: 755). Dadurch ist es für das System keine Besonderheit, sich dem Bürgerwillen zu ‚beugen‘.

Unsicherheiten in Bezug auf die Wandlung der Planungskultur im Hinblick auf eine neues Planungsverständnis müssen also ‚an der Wurzel‘ der politischen Kultur beseitigt werden. Die mentale Orientierung der Politiker, Planer und Bürger muss sich diesbezüglich erst wandeln. Partizipation kann nur bedingt zu einer Demokratisierung führen. Daneben ist in besonderem Maße das Engagement der Politik und Politiker notwendig. Erst dann kann Partizipation im Sinne einer Aufwärtsspirale bekräftigend wirken. Daher müssen auch in der Politik verstärkt Elemente der Good Governance umgesetzt werden, partizipative Interaktionsmuster verstärkt und Verantwortlichkeiten klar aufgezeigt werden.

4 Planungspraxis – die Fallbeispiele

Wie Planungspraxis in Österreich und Deutschland formal ausgestaltet ist, wurde in Kapitel 2 erläutert. Potentielle Einflussfaktoren, konkrete Verhaltensweisen, Einstellungen, Strategien und Strukturen wurden im Rahmen der Planungskultur behandelt. Dabei wurden aber nur allgemeine globale und länderspezifische Tendenzen aufgezeigt. Im Folgenden soll dies anhand der Fallbeispiele projektorientiert konkretisiert und analysiert werden. Dabei werden die Projekte jeweils vorgestellt, der Planungsprozess im Allgemeinen und Planungsstrategien im Besonderen veranschaulicht und Gründe für die Konflikte in Stuttgart sowie Partizipations- und Kommunikationsformen in Wien erarbeitet. Im Anschluss soll die Planungskultur der beiden Projekte verglichen und daraus Perspektiven und Anknüpfungspunkte abgeleitet werden.

Beide Projekte stellen kombinierte Verkehrs- und Stadtentwicklungsprojekte dar, wobei in Europa mehr als 100 solcher Bahnhofsgroßprojekte zu finden sind. Postindustrielle Metropolen versuchen, „durch adäquates Bahnflächenrecycling Innenstadtentwicklung und schienengebundenen Verkehr in integrierter Form zukunftsfähig und innovativ zu konzipieren“ (KRÜGER 2012: 591). Entsprechende Metropolen befinden sich dabei größtenteils entlang des Transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V)³⁹. Sowohl Stuttgart als auch Wien liegen auf der sogenannten „Magistrale für Europa“. Dabei handelt es sich um die „Achse 17“ – die (Hochgeschwindigkeits-)Eisenbahnverbindung Paris-Stuttgart-Wien-Bratislava. Diese zählt laut EU-Kommission 2005 zu den vorrangigen Achsen, deren Ausbau bis 2020 abgeschlossen werden soll (vgl. EISENKOPF 2007: 22).

Sowohl „Stuttgart 21“ als auch der „Hauptbahnhof Wien“ stellen Großprojekte dar, wobei diese besondere Merkmale und Eigenschaften aufweisen. Um also den Einsatz politischer und planerischer Steuerungs- und Planungsinstrumente, sowie Denkweisen, Motive und Handlungen einzelner Akteure adäquat wiedergeben zu können, werden Großprojekte kurz unter einem allgemeinen Blickwinkel vorgestellt.

³⁹Das TEN-V ist eines der von der EU konzipierten Transeuropäischen Netze (TEN) zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Zusammenhalts. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, entsprechende Projekte zu realisieren. Die EU fördert dabei die Entwicklung über finanzielle Instrumente und stellt insgesamt 600 Mrd. Euro zur Verfügung (aus der EU-Haushaltlinie TEN, dem EFRE, den Kohäsionsfonds und durch Kredite der Europäischen Investitionsbank) (vgl. EISENKOPF 2007: 20ff).

4.1 Merkmale und Eigenschaften von Großprojekten

Großprojekte zeichnen sich meist durch mehrjährige Aushandlungs-, Planungs- und Entwicklungsprozesse aus. Dabei ist eine Vielzahl an Akteuren involviert, die mannigfache lokale, aber auch überregionale, staatliche, sowie nicht-staatliche Interessen und Absichten besitzen. Dabei kann es sich um Akteure staatlicher und nicht-staatlicher Herkunft handeln (vgl. Kapitel 3.6). PÜTZ & REHNER (2007) sprechen daher davon, dass sich Großprojekte im Spannungsverhältnis zwischen öffentlicher und privater Steuerung befinden (vgl. ebd. 2007, nach ROTHACKER 2011: 45). Überdies befinden sie sich in komplexen Wechselwirkungen mit Raumstrukturen im näheren Umfeld. Dadurch kann es zu fließenden Übergängen zwischen dem eigentlichen Vorhaben und (räumlich oder inhaltlich) angrenzenden Maßnahmen kommen (vgl. IBERT 2007, nach ROTHACKER 2011: 45).

Allgemein unterscheidet man vier Typen von Großprojekten: Großveranstaltungen, Flagship-, Urban-Renaissance- und Infrastrukturprojekte. Allen ist gemein, dass sie den Bekanntheitsgrad einer Stadt erhöhen, innenstadtnahe Brachflächen aufwerten und öffentliche Aufgaben umsetzen sollen. Dabei besteht die Möglichkeit, neben lokalen öffentlichen auch private und überregionale Gelder zu akquirieren (vgl. KRÜGER 2012: 589). Außenwirkung kann durch architektonische Highlights und plakative Projekte erwirkt werden, da diese Aufmerksamkeit wecken und einen Imagegewinn fördern. Allerdings besteht hierbei die Gefahr der negativen Resonanz, da die hohe finanzielle und personelle Ressourcenbindung Konkurrenz im städtischen Gesamtgefüge erzeugt und somit Raum für Kontroversen wegen möglicher Auswirkungen und Interessendefiziten und schließlich Skepsis liefert. Innenwirkung wird vorrangig durch einen Anstoß der Stadtentwicklung und dadurch ausgelöste Multiplikatoreffekte erzielt (vgl. ADAM 2012: I). Hierbei besteht aber auch die Gefahr der Verdrängung anderer nicht-verwandter Projekte und Maßnahmen durch die Konzentration auf „privilegierte Orte“ (ADAM & FUCHS 2012: 572).

Großprojekte untergliedern sich im Allgemeinen in Teilprojekte, wobei die funktionelle Wechselwirkung und gegenseitige Abhängigkeit eine ausgeprägte Koordination und Transparenz erfordert. Jedes Teilprojekt gilt dabei als Aushängeschild des Ganzen, die Erfolge der Teilprojekte hängen voneinander ab und ein Scheitern wird mit dem Scheitern des gesamten Projekts gleichgesetzt. Daher wird bezüglich der Umsetzung von Großprojekten durch den Beschluss ein ‚point of no return‘ überschritten. Der Beschluss entspricht damit einer unumkehrbaren Grundsatzentscheidung und es existiert kein anderer Ausweg als die

Verwirklichung des Projekts (sogar unter Qualitätseinbußen). Dadurch entsteht ein Netzwerk aus gegenseitigen rechtlichen und vertraglichen Verpflichtungen und Verbindlichkeiten (vgl. ROTHACKER 2011: 45ff).

Großprojekte werden nicht nur von einer Vielzahl an Akteuren gesteuert, sie berühren auch das Lebensumfeld entsprechend vieler Bürger. Damit wächst die Fülle an Akteuren, sowie Ansprüchen, Zielen, Wünschen und Vorstellungen und das Projekt wird zum Gegenstand der öffentlichen Diskussion. Dadurch und durch die hohe mediale Aufmerksamkeit stehen Großprojekte unter einem enormen Erfolgsdruck, bergen aber gleichzeitig ein beträchtliches Konfliktpotential. Dies resultiert aus der begrenzten Partizipationsmöglichkeit der Bürger aufgrund des frühzeitigen ‚point of no return‘, der eine Sinnfrage oder konzeptionelle Entscheidungen obsolet macht. Die Bürger werden größtenteils nur noch informiert, es wird um Akzeptanz geworben oder eine Beteiligung findet bezüglich nebensächlicher Themen statt, die im Gegensatz zum Gesamtprojekt noch Verhandlungs- und Beteiligungsspielraum besitzen. Eine frühzeitige Information, Einbindung und Akzeptanzsicherung zur Legitimation des Projekts von Seiten der Bürger ist daher elementar. Nach IMBACH (2008) sind positive Einstellungen der Bürger deshalb so bedeutend, weil diese das Konfliktpotential verringern. Oberste Prämisse der Partizipation sollte daher ein dialogorientierter, kontinuierlicher und zielgruppenspezifischer Kommunikationsprozess sein (vgl. ROTHACKER 2011: 52f).

Heute befinden sich Großprojekte im Fokus der planerischen Öffentlichkeit. Diese Entwicklung ist das Resultat der „Auferstehung der großen Pläne“ (ADAM & FUCHS 2012: 572) und des Wandel hinzu projektorientierter Planung, die heute nach den Kritiken der 1960er und 1970er Jahre offensichtlich wieder „in“ ist (ADAM 2010: I). Sie wird als Antwort auf die Forderung nach greifbarer, umsetzungsorientierter Planung gesehen, die sichtbare Zeichen setzt und kann als ein von WIECHMANN (2008a) geforderter Mittelweg betrachtet werden. Zur Realisierung eines diskursiven Prozesses sollen Entscheidungsprozesse in Großprojekten zu Bausteinen einer innovativen Beteiligungskultur werden, da hier durch die große öffentliche Aufmerksamkeit bürgerliches Engagement geweckt werden kann. Daher müssen „Großprojekte (...) im Entwurf flexibel bleiben, um veränderten Ansprüchen und neuen Erkenntnissen Rechnung tragen zu können, auch um nicht die Fehler zu wiederholen, die längst bekannt sind“ (ADAM 2012: II). In diesem Sinne bezeichnen ADAM & FUCHS (2012: 570) Großprojekte als innovative Experimentierfelder und Lernprozesse einer integrativen Koordination von Interessen,

Zustimmung, Skepsis und Ablehnung. Hier kann also eine moderne Planungsaktivität im Sinne der communicative planning theory greifen und beispielsweise durch Moderationsprozesse zum Ausdruck kommen (vgl. BEUTL 2010: 29).

4.2 „Stuttgart 21“

4.2.1 Allgemeine Informationen und Projektbeschreibung

Das Zentrum der Landeshauptstadt Stuttgart liegt aus topographischer Sicht in einem Talkessel in einer Senke der Keuperwaldberge im Südwesten Deutschlands (Marktplatz 245 m ü. NN). Es wird vom Nesenbach durchflossen, der mit seinem Eintritt (südwestlich) und Austritt (nordöstlich) den Rand des Kessels durchschneidet und in das Neckarbecken mündet. Dieses charakterisiert den landschaftlichen Norden und Nordosten Stuttgarts und befindet sich auf einer Höhe von 210m ü. NN (auf Neckarhöhe). Nordwestlich, westlich, südwestlich, südlich und südöstlich ist der Talkessel von den Keuperwaldbergen umgeben. Die Bernhartshöhe der südlichen Hochebene der Filder liegt beispielsweise auf 549 m ü. NN (vgl. LANDESHAUPTSTADT STUTTGART – AMT FÜR UMWELTSCHUTZ - ABTEILUNG STADTKLIMATOLOGIE o.J.). Das topographisch stark gegliederte Stuttgarter Stadtgebiet überwindet somit einen Höhenunterschied von über 300 m. Dies veranschaulicht die eisenbahntechnischen Herausforderungen des 19ten Jahrhunderts. Einzige Lösung damals war der Kopfbahnhof mit Ein- und Ausfahrt in nordöstlicher Richtung. Das Bahnhofsareal mitten in der Innenstadt umfasst/e dabei den Kopfbahnhof mit weiträumigem Gleisvorfeld und den Rangier- und Abstellbahnhof (vgl. ROTHACKER 2011: 7). Das Projekt Stuttgart 21 sieht heute eine Umwandlung des alten Bahnknotens unter Einbeziehung neuester technischer Methoden vor. Es ist eingebunden in das „Bahnprojekt Stuttgart – Ulm“, das in die zwei (planerisch weitgehend unabhängigen) Teilprojekte „Stuttgart 21 – Neuordnung des Bahnknotens Stuttgart“ (S21) und „NBS – Neubaustrecke Wendlingen – Ulm“ (NBS) untergliedert wird (vgl. BAHNPROJEKT STUTTGART – ULM E.V. 2013a). Das Projekt S21 zerfällt selbst wieder in den Bau des neuen Hauptbahnhofs als modernen unterirdischen Bahnhof, der um 90° zum Verlauf der alten Gleisanlage gedreht wird, den neuen Fernverkehrsbahnhof Messe/Flughafen, die neue S-Bahnstation im Rosensteinviertel und den neuen Abstellbahnhof in Untertürkheim (vgl. Abb. 13; vgl. KRÜGER 2012: 590).

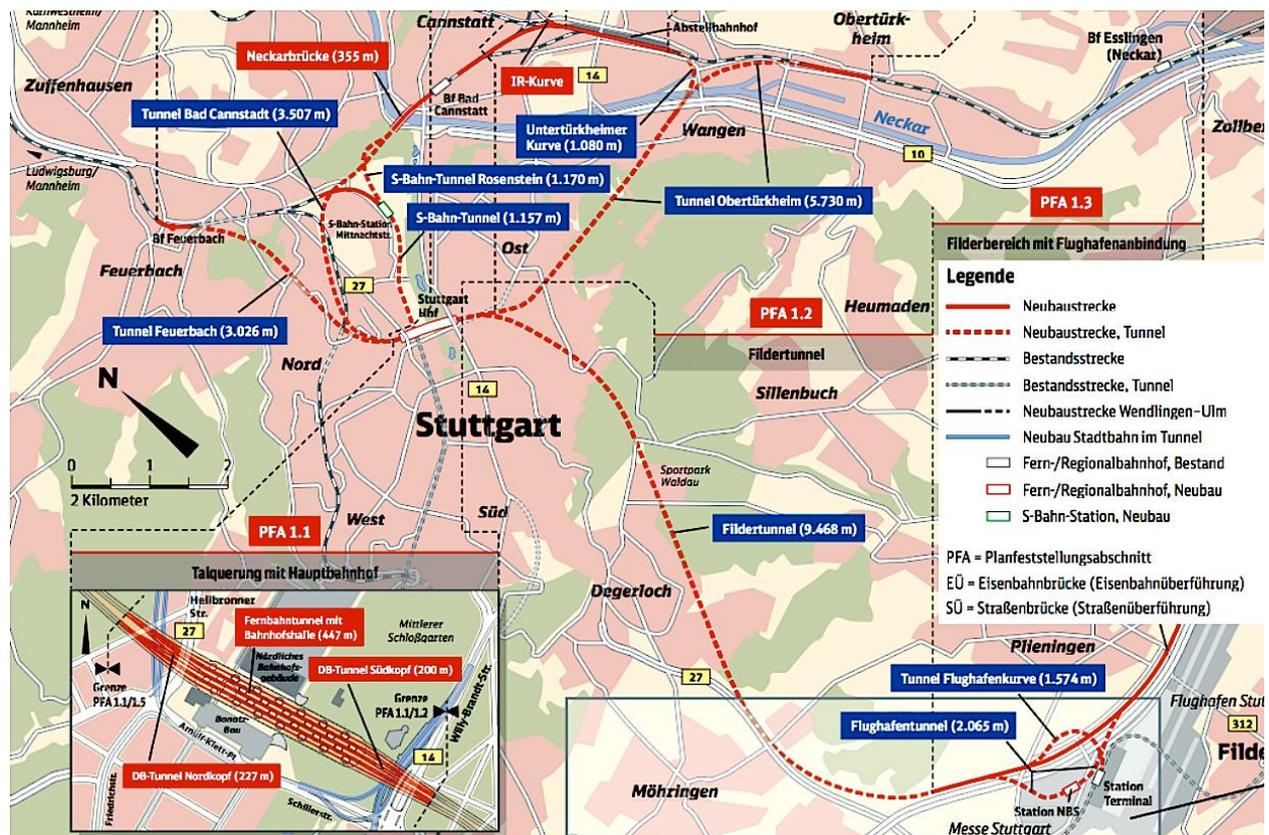


Abbildung 13: Stuttgart 21 - angestrebte Neuordnung des Bahnknotens (Hauptbahnhof, Ringsystem, Abstellbahnhof, Bahnhof Messe/Flughafen) (Quelle: verändert nach BAHNPROJEKT STUTTART – ULM E.V. 2013d).

Der neue, von dem Architekten Christoph Ingenhoven entworfene Hauptbahnhof soll 11 m unter dem alten Gleisverlauf liegen und fünf⁴⁰ Bahnsteige und zehn Gleise umfassen. Er ist über einen Ringverkehr in das 30 km lange Tunnelsystem eingebunden, das in alle Richtungen an das regionale und überregionale Schienennetz anschließt. Zwischen Gleisanlage und Oberfläche befindet sich eine weitere „Verteilerplattform“, über die die Bahnsteige erreicht werden. „Lichtaugen“ schaffen dabei neben künstlichem Licht eine helle Aufenthaltsatmosphäre. Das historische Bahnhofsgebäude, der bekannte „Bonatzbau“, bleibt als Empfangs- und Aufenthaltsgebäude erhalten, wohingegen die Seitenflügel abgerissen werden bzw. wurden.

Neben dem neuen Hauptbahnhof soll der neue Bahnhof Flughafen/Messe den Stuttgarter Süden inklusive Flughafen und Messe an das ICE und Regionalnetzwerk anbinden. Er stellt das Bindeglied zur NBS dar. Dies ist eine 60 km lange Hochgeschwindigkeitsstrecke, die parallel

⁴⁰Ursprünglich waren nur vier Bahnsteige vorgesehen, doch ein Ergebnis der Schlichtung 2010 war das Hinzufügen zwei weiterer Gleise im Rahmen von „Stuttgart 21 plus“ (vgl. BAHNPROJEKT STUTTART – ULM E.V. 2013b).

zur A8 verlaufen und über ein Tunnelsystem die Schwäbische Alb überwinden soll (vgl. ROTHACKER 2011: 8f).

Ziele des Bahnprojekts Stuttgart – Ulm sind die Neuordnung des Stuttgarter Bahnknotens, die Einbindung der Region in das Europäische Hochgeschwindigkeitsnetz, sowie eine bessere Anbindung an andere europäische Metropolen. Daneben sollen verbesserte Standortfaktoren für Stuttgart durch die Lösung der topographisch bedingten Verkehrsproblematik und die Zuführung innerstädtischer Flächen zur städtischen Umnutzung erzielt werden und die bisherige Teilung des Stuttgarter Nordens vom Osten durch die Gleisanlagen aufgehoben werden (vgl. KRÜGER 2012: 590).

Das Bahnprojekt Stuttgart – Ulm schlägt auch eine Schneise in die Bevölkerung. Selten hat in jüngerer Zeit ein Projekt eine Stadt derart elektrisiert und polarisiert. Da es hierbei neben planerischer auch um inhaltliche Aspekte ging und geht, werden zunächst Vorteile in Tabelle 1 vorgestellt. Diese sind für die Entscheidung von Bund, Land und Stadt für das Bahnprojekt Stuttgart – Ulm verantwortlich und aus dem Entwicklungskontext Stuttgarts heraus zu bewerten. Anschließend werden Nachteile, wie sie Gegner von S21 und Befürworter des Alternativkonzepts „Kopfbahnhof 21“ sehen in Tabelle 2 angeführt (vgl. KRÜGER 2012; ROTHACKER 2011).

Tabelle 1: Vorteile des Bahnprojekts Stuttgart - Ulm mit Fokus auf das Teilprojekt ‚Stuttgart 21‘ (Quelle: KRÜGER 2012: 595ff; ROTHACKER 2011: 8)

Positive Entwicklungspotentiale	Ausführungen
Wirtschaftliche Aspekte	S21 als „Konjunkturspritze“ und Instrument des Strukturwandels, um Desindustrialisierung und wachsende Arbeitslosigkeit aufzufangen – via Schaffung neuer Arbeitsplätze (Baustelle und neue Viertel) und Impulssetzung für Folgeinvestitionen
Bevölkerungsentwicklung	S21 als Reurbanisierungsstrategie zur Verminderung von Armut und sozialer Polarisierung – via Bedeutungsgewinn der Landeshauptstadt und erneutem Zuzug wohlhabender Bevölkerungsschichten in die neuen Viertel
Regionalisierungstendenzen	S21 als Mittel politischer Regulation auf regionaler Ebene zur Verhinderung der Abkopplung des zunehmend autonomen suburbanen Raum von der Kernstadt und Fragmentierungsprozessen auf regionaler Ebene – via Zentralitätsgewinn und Konstruktion eines einheitlichen Regionalbewusstseins
Image und Stadtmarketing	S21 als Imageprojekt zur Aufwertung des Image der Landeshauptstadt – via Aufwertung harter und weicher Standortfaktoren
Infrastrukturelle und ökologische Aspekte	S21 zur Aufwertung und Verlagerung des Verkehrs von Straße und Flugverkehr auf die Schiene – via verkürzter Reisezeiten, besserer Direktverbindungen und bessere Anbindung an den internationalen Bahnverkehr
Verkehrliche und bahnbetriebliche Aspekte	Kostensparnis und Kapazitätswachstum durch S21 – via erhöhter Betriebsqualität, geringerer Haltezeiten und Reduktion der Instandhaltungskosten Steigerung der Attraktivität der Schiene durch schnellere Zugverbindungen durch S21 und NBS – via geringerer Haltezeiten und Hochgeschwindigkeitsstrecke

Tabelle 2: Kritikpunkte an dem Bahnprojekt Stuttgart – Ulm mit Fokus auf das Teilprojekt ‚Stuttgart 21‘ (Quelle: KRÜGER 2012: 593; ROTHACKER 2011: 12)

Kritikpunkte	Ausführungen (beispielhaft)
Historische Aspekte	Abriss der beiden Seitenflügel des historisch bedeutenden Bonatzbaus
Wirtschaftliche und finanzielle Aspekte	Enorm hohe Kosten von S21 und Kostensteigerungen mit Unklarheiten über die Gesamtkosten sowie Konzentration der Landesmittel auf S21, wobei diese andernorts fehlen
Soziale Aspekte	Befürchtung, dass die neuen Viertel durch Gentrifizierungsprozesse und Monofunktionalität geprägt sind. Langjährige Verschlechterung der Lebensqualität durch Verkehrsbehinderungen, Feinstaubbelastungen und den Lärm der Großbaustelle
Politische Aspekte	Baubeginn trotz noch nicht planfestgestellter Abschnitte, schlechte Bürgerbeteiligung und Vernachlässigung des Bürgerwillen sowie allgemeines Gefühl der Machtlosigkeit von Seiten der Bürger
Städtebauliche und Architektonische Aspekte	Sorge um monotone Bauweise, Monofunktionalität und Segregation in den neuen Vierteln durch Entstehung von Luxussegmenten Gefahr für vorhandene Bausubstanz durch die riskante Geologie des Baugrunds
Ökologische Aspekte	Negative Auswirkungen von S21 auf das Stadtklima, den Baubestand und Gefährdung des Stuttgarter Mineralwasservorkommens
Verkehrliche und bahnbetriebliche Aspekte	Technische Mängel am Projekt, Zweifel an der Leistungsfähigkeit des Tiefbahnhofs und die durch das Projekt hervorgerufene Vernachlässigung anderer wichtiger und notwendiger Schienenprojekte von Seiten der Deutschen Bahn AG – hervorgerufen durch bestehende Defizite in der Planung und bei der Deutschen Bahn AG selbst
Es existiert eine Alternative	„Kopfbahnhof 21“ ⁴¹ (K21) als günstigere, risikofreiere, schneller durchführbare und flexiblere Variante, die sofort gebaut werden kann

⁴¹Das Alternativprojekt „Kopfbahnhof 21“ sieht einen Ausbau sowie eine Modernisierung des bestehenden Stuttgarter Bahnknotens und eine Optimierung des bestehenden Kopfbahnhofs vor. Ein Drittel der freiwerdenden Flächen kann in jedem Falle städtebaulich genutzt werden und auch die Anbindung an die NBS ist gewährt (vgl. ROTHACKER 2011: 14). Bezüglich der Projektrealisierung kann flexibel auf Bedürfnisse eingegangen und das Vorhaben somit sukzessive im Rahmen eines emergenten Prozesses im Sinne des fragmentierten Inkrementalismus durchgeführt werden (vgl. Kapitel 3.5; vgl. ROTHACKER 2011: 12).

Neben den von Seiten der Deutschen Bahn AG sowie Land und Stadt wahrgenommenen (aber schlecht kommunizierten – vgl. Kapitel 4.2.3) Vorteilen für S21 bestehen also auch bedeutende Kritikpunkte gegen das Projekt. Insbesondere die politischen Aspekte führten zum einzigen Beteiligungsmittel, das in den Augen der Bürger blieb – dem (größtenteils) friedlichen Protest. Dieser forderte weitgehend das Fallenlassen von S21 (zugunsten K21). Ein Ausstieg aus S21 gestaltet/e sich aber aufgrund der Rechtsverbindlichkeit der Beschlüsse und Verträge zwischen Bundestag, Landtag, Gemeinderat der Stadt Stuttgart, der Deutschen Bahn AG und weiteren Projektpartnern, sowie den damit verbundenen finanziellen Auswirkungen (unter anderem auf den Haushaltsplan der Stadt Stuttgart) als äußerst schwierig⁴² (vgl. ROTHACKER 2011: 14). Dennoch führte der medial aufgebaute Druck auf die Projektträger (insbesondere durch den „Schwarzen Donnerstag“⁴³) zu einer Schlichtung (vgl. VON LEESEN 2011). Dabei kam es unter der Moderation von Schlichter Heiner Geißler zu einem öffentlichen Meinungs austausch von Vertretern der Projektbefürworter und der Projektgegner. Geißlers Schlichtspruch vom Dezember 2010 fordert unter anderem Nachbesserungen am Projekt und einen Stresstest der Leistungsfähigkeit des Tiefbahnhofs. Das aus diesen Forderungen nachgebesserte Projekt S21 wird als „Stuttgart 21 plus“⁴⁴ bezeichnet (vgl. ROTHACKER 2011: 12). Ein weiteres Resultat des Schlichtspruchs ist die Einrichtung eines „Bürgerforum S21“ von Seiten der Stadt zur Schaffung eines transparenten Dialogs (vgl. LANDESHAUPTSTADT STUTTGART o.J.a). Die Protestbewegung bewirkte überdies einen Machtwechsel der Landesregierung im März 2011: nach 57 Jahren CDU-Regierung wurde der erste Grüne Ministerpräsident Winfried Kretschmann ins Amt gewählt (vgl. BUND 2011). Zudem führte dies zur Umsetzung einer rechtskräftigen Volksabstimmung um das „S21-Kündigungsgesetz“ – der ersten ihrer Art in Baden-Württemberg (vgl. VON LEESEN 2011).

⁴²Ein Ausstieg aus der NBS müsste sogar auf Bundesebene erfochten werden, da der Unterhalt der Schienenverkehrswege in die Zuständigkeit des Bundes und nicht des Landes fällt (vgl. ROTHACKER 2011: 14).

⁴³Am Donnerstag den 30.09.2010 eskalierte dabei die friedliche Demonstration gegen das Fällen der Bäume im Schlossgarten und es kam zu einem im Nachhinein stark kritisierten Polizeieinsatz mit vielen (zum Teil schwer) Verletzten auf beiden Seiten (vgl. o.A. StZ 2013).

⁴⁴Die Formulierung ‚Stuttgart 21‘ wird in dieser Arbeit aus Verständnisgründen beibehalten. Das damit angesprochene Projekt enthält bereits die Nachbesserungen des Schlichtspruchs und kann somit mit ‚Stuttgart 21 plus‘ gleichgesetzt werden.

Ein Resultat von S21 gilt es besonders hervorzuheben: die innerstädtischen *städtebaulichen Entwicklungspotentiale*. Die Planung bezüglich der freiwerdenden Gleis- und Betriebsflächen durch den neuen unterirdischen Bahnhof kann hierbei als Folgeprojekt von S21 betrachtet werden. Dieses steht im Einklang mit dem Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM), dass der Innen- und Bestandsentwicklung Priorität einräumt (vgl. KRÜGER 2012: 591). Ebenso entspricht es dem Stuttgarter FNP von 2000, der der Innenentwicklung Vorrang vor der Inanspruchnahme von Neubaufächen einräumt und dem nachhaltigen Bauflächenmanagement untergeordnet ist (vgl. KRON & WEILER 2009: 40f). Durch das städtebauliche Projekt kann das städtebauliche Ziel der „revitalisierenden und nahverdichtenden Innenstadtentwicklung“ umgesetzt werden (ROTHACKER 2011: 9). Auf den 100 ha freiwerdenden Gleisflächen werden im Rahmen des Projekts zwei neue Stadtviertel – das Europaviertel und das Rosensteinviertel entwickelt und umgesetzt und überdies der Rosensteinpark und der Schlossgarten um 20 ha erweitert. Die in Abbildung 14 dargestellte Fläche des Rosensteinviertels entspricht nur der Neubaufäche und angestrebten Parkerweiterung des Viertels. Darüber hinaus werden aber auch bereits vorhandene Quartiere, sowie der Pragfriedhof integriert.



Abbildung 14: Europaviertel (A1 und A2) und Rosensteinviertel (B und C) (Quelle: verändert nach BAHNPROJEKT STUTTGART – ULM E.V. 2013c)

Die Fläche A1 hat die Deutsche Bahn AG bereits zu einem Teil veräußert. Bei den Käufern handelt es sich vorrangig um Banken. Die Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) hat beispielsweise schon ein Gebäude und den LBBW-Citytower errichtet. Die umliegenden Immobilien können erst gebaut werden, wenn der neue Hauptbahnhof errichtet und befahrbar, also S21 vollendet ist. Deren Wertigkeit hängt daher direkt mit dem Erfolg von S21 zusammen (vgl. ROTHACKER 2011: 10).

Bereits 2001 hat die Stadt Stuttgart der Deutschen Bahn AG die Flächen A2, B und C abgekauft und somit das Baurecht erworben (vgl. ROTHACKER 2011: 10). Als Leuchtturmprojekt wurde hier im Oktober 2011 die neue Stadtbibliothek am Mailänder Platz errichtet (vgl. RAIDT 2011). Parzellen des Rosensteinviertels wurden bislang weder an Investoren verkauft noch endgültig geplant. Das Viertel soll mit den Bürgern der Stadt Stuttgart „im Dialog durch transparente, kommunikative und offene Verfahren gemeinschaftlich entwickelt werden“ (ROTHACKER 2011: 11). Um Grundstücksspekulationen zu verhindern, kam es zu einer Überführung der Grundstücke in eine Stiftung. Diese ist bezüglich der Bebauung an ökologische, soziale und familienfreundliche Zwecke im Sinne des SIM gebunden. 2012 zeigte das Viertel erste „Konturen“ durch den Entwurf eines Wohnungsbauprojekts auf, wobei auch hier wieder Stimmen laut wurden, die eine mangelnde Beteiligung und die befürchtete monotone Architektur beklagen (vgl. ORSWALD 2012). Angestrebt wird jedoch die Entstehung eines lebendigen Stadtteils mit sozialer Durchmischung, der in kooperativer Zusammenarbeit mit den Bürgern entwickelt werden soll. Ziel ist ein Musterquartier mit ökologischem, nachhaltigem und innovativem Modellcharakter (vgl. ROTHACKER 2011: 73). Spannend bleibt, inwiefern nach der gescheiterten Bürgerbeteiligung bei S21 ein Lernprozess zugunsten des Rosensteinviertels eingesetzt hat und das anvisierte Ziel des Musterquartiers auch in planerischer Hinsicht erreicht wird.

4.2.2 Planungsprozess und Planungsstrategien

In Anlehnung an die Merkmale von Großprojekten zeichnet sich auch S21 durch eine Fülle an verschiedenen Akteuren mit unterschiedlichen Interessen aus. Diese konvergierten insbesondere während der Initialisierungsphase und waren zu Beginn des Projektes überzeugend genug, um zu seiner Umsetzung zu führen⁴⁵. Planungsträger des Bahnprojekts

⁴⁵Aktuell distanzieren sich einige Vorhabenträger wie die Deutsche Bahn AG und das Land von dem Projekt. Aufgrund der Ausstiegsschwierigkeiten wird S21 dennoch durchgeführt (vgl. WÜPPER 2012).

Stuttgart – Ulm (und damit von S21) ist die Deutsche Bahn AG, die sich im Eigentum der BRD befindet, „soweit die Tätigkeit des Wirtschaftsunternehmens den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen umfasst“ (Art 87e Abs. 3 GG, zit. nach ROTHACKER 2011: 22). Die Deutsche Bahn AG forcierte S21 im Rahmen der „Renaissance der Bahnhöfe“ vorrangig aufgrund betriebswirtschaftlicher Interessen (DÜRR 1996, zit. nach KRÜGER 2012: 593). Ziel war und ist die bauliche, verkehrliche, kommerzielle und symbolische Aufwertung der Bahnhofsareale. Diese Schwerpunktsetzung auf Erneuerungsprozesse von Bahnhöfen war Teil des Transformationsprozesses der Bahn in ein modernes Wirtschaftsunternehmen (vgl. MARTEN 1997, nach ROTHACKER 2011: 32). Die Deutsche Bahn AG entwickelte daher die „21er-Projekte“, die heute teilweise schon umgesetzt sind („Saarbrücken 21“ und „Neu-Ulm 21“), sich im Bau befinden (S21) oder die zum Teil aufgrund von hohen Kosten und lokalen Ressentiments verworfen wurden (beispielsweise „Frankfurt 21“ und „München 21“) (vgl. Krüger 2012: 593).

Nach RICHTER (2010) regte die Deutsche Bahn AG aufgrund ihres Interesses an einem neuen Bahnhof in Verbindung mit einem neuen Bahnhofsareal die Stadt an (vgl. ebd. 2010, nach ROTHACKER 2011: 32). Das Entwicklungspotential durch die freiwerdenden innerstädtischen Areale weckte städtebauliches Interesse und führte zu einer raschen Überzeugung der Stadt für S21. Diese (vermeintliche) ‚Win-Win-Situation‘ zwischen der Stadt Stuttgart und der Deutschen Bahn AG führte im Nachhinein zu einer Vernachlässigung von Alternativkonzepten und einer frühen Vertragsbindung. ROTHACKER (2011: 33) sieht hierin einen Grund für die Realisierung von ‚Stuttgart 21‘ im Vergleich zu den verworfenen Projekten ‚Frankfurt 21‘ und ‚München 21‘.

Im Verlauf des Projekts sind Konflikte innerhalb der städtebaulichen Planung zu verzeichnen. Diese bestehen unter anderem in den Differenzen zwischen sozialen (Stadtplanung Stuttgart) und wirtschaftlichen (Wirtschaftsförderung Stuttgart) Entwicklungspotentialen sowie zwischen politischen Interessen der Stadtverwaltung und des Gemeinderats. Generelle Interessen von Bund und Land liegen sowohl im infrastrukturellen als auch im städtebaulichen Bereich, da sich eine Verbesserung der Infrastruktur und weicher Standortfaktoren positiv auf die Metropolregion auswirkt. Nach den Leitvorstellungen der Raumordnung von Bund und Ländern – beispielsweise nach dem raumordnerischen Handlungsrahmen der MKRO von 1995 – werden Metropolregionen als Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung gesehen. Als solche sind sie von internationaler Bedeutung und ihre Leistungsfähigkeit steht in direktem Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit des Bundes. Daher werden sie als besonders

förderungswürdig eingestuft (vgl. Kapitel 2.4.2.1; vgl. KRÜGER 2012: 594). Allgemein wurde S21 von Seiten der Raumplanung als Entwicklungspotential im Sinne des ROG §2 zu Verdichtungsräumen wahrgenommen. Hier angeführte Aufgaben sind unter anderem die Stärkung der Attraktivität des öffentlichen Personennahverkehrs, die Sicherung von Freiräumen, die Sicherung der Funktion als Wohn-, Arbeits- und Dienstleistungsstandort sowie die Steuerung der Siedlungsentwicklung durch die Ausrichtung an einem integrierten Verkehrssystem (vgl. LANGHAGEN-ROHRBACH 2010: 42f).

Die Interessen der Akteure beeinflussten den Verlauf des Planungsprozesses maßgeblich. Wie dieser im Einzelnen durchgeführt wurde, veranschaulicht die folgende *Chronologie* des Projekts. Das Bahnprojekt Stuttgart – Ulm entspricht dabei einer Fachplanung und ist somit den entsprechenden Verfahren zuzuordnen.

1985 wurde vom Bund ein neuer Verkehrswegeplan vorgestellt, der den Ausbau der ICE-Strecke Mannheim-Ulm-München entlang des Neckartals ohne Anbindung des Stuttgarter Hauptbahnhofs vorsah. Der Stuttgarter Verkehrswissenschaftler Gerhard Heimerl befürchtete eine Abkopplung der Region vom Fernverkehr als Resultat dieser neuen ICE-Strecke und entwickelte eine neue „H-Trasse“ mit parallelem Verlauf zur Autobahn und einer Unterführung des Stuttgarter Hauptbahnhofs (vgl. HEIMERL 2005, nach KRÜGER 2011: 591). Bis 1988 führte die Deutsche Bahn AG Konzeptstudien durch und wägte Planungsalternativen ab, beschloss aber im August 1988 in einem Grundsatzbeschluss die „H-Trasse“. Diese wurde als Basis der Entwicklung betrachtet und auch die Landesregierung entschied sich im September 1992 für dieses Konzept (vgl. BAHNPROJEKT STUTTGART – ULM E.V. 2013a). Im April 1994 wurde das Projekt öffentlich präsentiert und nach Machbarkeitsstudien fand im November 1995 die Rahmenvereinbarung statt. Mit ihr gingen die Vertragsbeteiligten – die Deutsche Bahn AG, der Bund, das Land, die Region Stuttgart und die Stadt Stuttgart – „eine verbindliche und unwiderrufliche Verpflichtung ein, das Projekt (...) zu verwirklichen“ (ROTHACKER 2011: 57). Zudem wurde die zeitgleiche Realisierung von S21 und der NBS beschlossen und damit beide Projekte im Bahnprojekt Stuttgart – Ulm verknüpft. Zwischen 1996 und 1997 wurden sowohl das ROV als auch die UVP durchgeführt. Beide Verfahren waren bezüglich des Projekts verpflichtend⁴⁶. Ende der 1990er Jahre erzielte die Vorhabenträger die Einsicht, dass das

⁴⁶Maßnahmen zum Bau und Umbau von Schienenstrecken, die Gegenstand eines ROV sind, werden im Anhang des ROG, der Raumordnungsverordnung aufgelistet (vgl. Kapitel 2.4.2.2; vgl. ROTHACKER 2011: 22).

Projekt immer teurer wurde. Daher distanzierte sich der damalige Bahnchef Johannes Ludewig vom Projekt. Das Land Baden-Württemberg, die Region Stuttgart, die Stadt Stuttgart und der Flughafen Stuttgart sagten als Resultat der Deutschen Bahn AG eine finanzielle Beteiligung in Höhe von 1,3 Mrd. Euro zu, wodurch das Projekt auch von Seiten der Deutschen Bahn AG wieder forciert wurde (vgl. KRÜGER 2012: 591). 1999 wurde das erste PFV für den ersten Teilabschnitt der NBS durchgeführt und 2001 der erste Abschnitt von S21 planfestgestellt. Insgesamt untergliedert sich das PFV des Großprojekts Bahnprojekt Stuttgart – Ulm in je sieben Planfeststellungsabschnitte bezüglich S21 und NBS. Diese werden seit 1999 beziehungsweise 2001 bei der Planfeststellungsbehörde (dem Eisenbahnbundesamt in Bonn) eingereicht. Allerdings stehen die Planfeststellungsbeschlüsse zu einigen Abschnitten noch aus. Die bereits vorhandenen entsprechen Baugenehmigungen. Im Rahmen des PFV zu S21 wurden dabei über 11.500 Einwände und 60 Realisierungsalternativen in 16 Anhörungen vorgelegt (vgl. ROTHACKER 2011: 23ff). Im Juni 2001 wurde die Baugenehmigung für den Hauptbahnhof erteilt und das Projekt S21 in seinen Grundsätzen rechtlich abgesichert. Das ‚Memorandum of Understanding‘ wurde 2007 von der Deutschen Bahn AG, dem Bund, dem Land, der Region Stuttgart und der Stadt Stuttgart unterzeichnet und bereitete den Weg für die Finanzierungsvereinbarungen. Die Finanzierungsverträge für S21⁴⁷ wurden schließlich im April 2009 unterzeichnet. Bereits 2008 begann die Realisierungsphase unter Anpassung der Organisationsverfahren. Im Dezember 2009 nahm die Bürgerbeauftragte Alice Kaiser ihre Arbeit auf. Sie soll während der Bauzeiten die Bürgerinteressen vertreten (vgl. BAHNPROJEKT STUTTGART – ULM E.V. 2013a). Am zweiten Februar 2010 begannen die Bauarbeiten unter erheblichen Protesten von Seiten der Bürger, die im ‚Schwarzen Donnerstag‘ am 30. September 2010 gipfelten und zur Schlichtung im Dezember 2010 und einem Machwechsel der Landesregierung im März 2011 führten (vgl. ROTHACKER 2011: 37). Ein weiteres Resultat dieser Prozesse war die Volksabstimmung zum Ausstiegsgesetz aus der Finanzierung von S21 im November 2011. Die Volksabstimmung sprach sich zu 58,9 % gegen das Ausstiegsgesetz und damit indirekt für S21 aus. Im Mai 2012 begannen die Bauarbeiten der NBS (vgl. BAHNPROJEKT STUTTGART – ULM 2013a).

Ende 2012 wurden neue Kosten des Projekts S21 veröffentlicht und in diesem Rahmen von einer weiteren „Kostenexplosion“ gesprochen (BRAUN 2012). Der Grund hierfür ist eine stetige Steigerung der Kosten von 2,8 Mrd. Euro 2007 über 3,076 Mrd. Euro 2008 und 4,088 Mrd. Euro

⁴⁷ Die NBS ist im Bedarfsplan des Bundes verzeichnet und damit obliegt diesem nach dem Bundesschienenwege-Ausbaugesetz die Finanzierung (vgl. KRÜGER 2012: 593).

Ende 2009 (nach Einschätzungen der Deutsche Bahn AG, vgl. BRAUN 2012) auf aktuelle 6,524 Mrd. Euro im März 2013 (vgl. BAHNPROJEKT STUTTGART – ULM E.V. 2013e). Damit wurde eine weitere mediale Diskussion um erneute Ausstiegspläne aus S21 und der Rechtmäßigkeit der Finanzierungsvereinbarung angefacht (vgl. WÜPPER 2012). Grund hierfür war die Aussage von Bahnchef Rüdiger Grube, dass das Projekt S21 für die Deutsche Bahn AG nur bis Kosten in einer Höhe von 4,7 Mrd. Euro wirtschaftlich sei (vgl. BRAUN 2012). Dennoch beschloss der Aufsichtsrat der Deutschen Bahn AG im März 2013 den Weiterbau von S21 (vgl. ALLGÖWER, BRAUN & DURCHDENWALD 2013). Nach dem Beschluss des Bahnaufsichtsrates vom 05.03.2013 setzt sich der neue *Finanzierungsrahmen* der Kosten von 6,526 Mrd. Euro aus Anteilen der Projektpartner Deutsche Bahn AG, Land Baden-Württemberg, Landeshauptstadt Stuttgart, Flughafen Stuttgart und Verband Region Stuttgart sowie Bund und EU-Fördermittel zusammen (vgl. Abb. 15; vgl. BAHNPROJEKT STUTTGART – ULM E.V. 2013e).

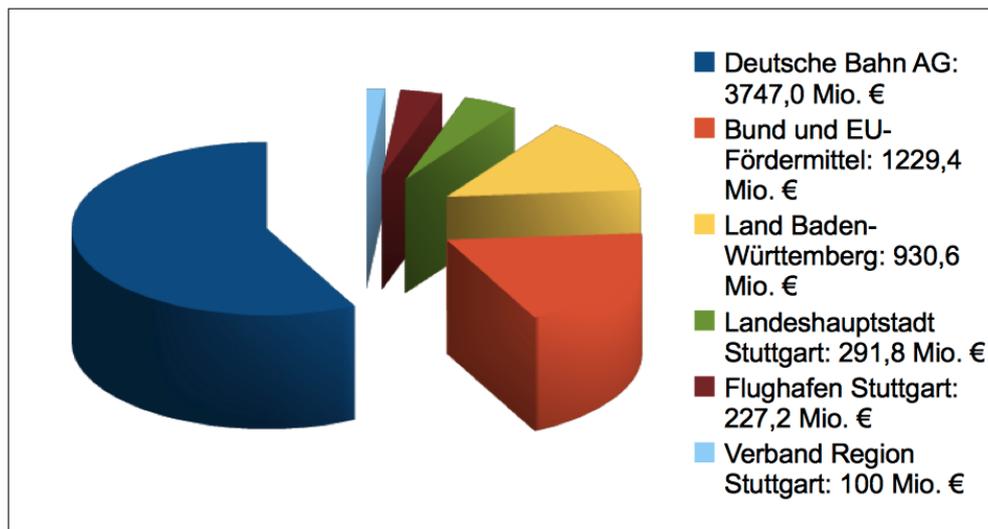


Abbildung 15: Finanzierungsrahmen ‚Stuttgart 21‘ mit Anteilen der Projektpartner (Quelle: eigene Darstellung nach Daten von BAHNPROJEKT STUTTGART -ULM E.V. 2013a).

ROTHACKER (2011: 40) identifiziert die *Planungsstrategie* von S21 im Sinne WIECHMANN (2008) als DeAD-Modell. Er begründet dies damit, dass es sich bezüglich der Planung des Bahnprojekts Stuttgart – Ulm bis zur Vorstellung des Projekts 1994 und letztendlich auch bis zu den Rahmenvereinbarungen 1995 ausschließlich um interne Planungen handelte. Das Prozessverfahren wurde im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Wege weiter abgehandelt, aber bis zum Baubeginn wenig kommuniziert. Dieser rief Proteste hervor, sodass das Projekt gegen massive Widerstände verteidigt werden musste. Durch die starke mediale

Präsenz und den dadurch anwachsenden Druck wurden die Projektbeteiligten zur Schlichtung gezwungen. Hier fand eine erste sachliche, auf realen Fakten beruhende Kommunikation in einem vom Schlichter Heiner Geißler moderierten kooperativen Dialog statt. Die hier erarbeiteten Ergebnisse wurden von Heiner Geißler in dem Entwurf ‚Stuttgart 21 plus‘ gebündelt und stellen den neuen Projektrahmen. Des Weiteren wurde die Einbindung der Bürger verstärkt, die Information verbessert und der Dialog gesucht (vgl. LANDESHAUPTSTADT STUTTGART o.J.a). Das anstehende Projekt „Rosensteinviertel“ steht zudem unter dem Slogan „Wir gestalten unsere Stadt von morgen“ und verspricht eine gemeinsame Entwicklung des Viertels durch Verwaltung und Bürger (vgl. LANDESHAUPTSTADT STUTTGART o.J.b). Es fand also bezüglich der Projektausübung ein Wandel hin zum kooperativen Modell im Sinne WIECHMANN (2008) statt (vgl. Kapitel 4.2.4). Die Projektträger lernten (gezwungenermaßen) aus den Fehlern der vorangegangenen Planungspraxis und integrieren neue (kooperativ) entwickelte Entscheidungen in die Projektplanung. Spannend bleibt, ob diese Strategie zukünftig tatsächlich beibehalten und umgesetzt wird. Wie dieser Weg beschritten werden könnte, zeigt sich auch im Vergleich der beiden Fallbeispiele.

4.2.3 Partizipation, Kommunikation und Symbolik als mögliche Ursachen der Protestbewegung

Bevor sich der Fokus der Aufmerksamkeit auf Problemlösungen richtet, müssen zunächst die Probleme selbst analysiert werden. Der Geograph MORITZ ROTHACKER (2011) analysierte in seiner Arbeit „Räumliche Planung am Beispiel ‚Stuttgart 21‘“ das Bahnprojekt Stuttgart – Ulm mit besonderem Fokus auf die Protestursachen gegen S21. Neben den von SELLE (2007, 2005 – vgl. Kapitel 3.7.2) identifizierten Grenzen und Teufelskreisen bezüglich Bürgerbeteiligung erarbeitet Rothacker weitere Gründe des Protests. Obwohl das Projekt alle fachlichen Verfahren durchlief und durchläuft und somit fachlich, rechtlich, vertraglich und (weitestgehend) finanziell abgesichert, legitimiert und beschlossen ist, rief es einen massiven Widerstand in Form von überdurchschnittlich vielen außergewöhnlich engagierten sowie koordinierten bürgerlichen Protestaktionen hervor. Allgemein ist hierfür die planerische, kommunikative und politische Vorgehensweise bei der Projektplanung verantwortlich zu machen. Im Speziellen bedeutet dies eine falsche Auslegung von Bürgerbeteiligung von Seiten der Vorhabenträger. Die Bürger fühlten sich weder einbezogen und mitgenommen, noch in ihren Interessen vertreten. Des Weiteren kam es nicht zur Generierung von positiven

Emotionen und Vorfreude für das ‚Neue‘. Dies ist der vernachlässigten Transparenz und ungenügenden Kommunikation des Projektes anzulasten. Diese Prozesse sind aber bei Großprojekten unabdingbar, ebenso wie die Berücksichtigung der Ängste um ‚Altes‘. Diesbezügliche Symbole wurden aber von Seiten der Vorhabenträger übersehen.

Bürgerbeteiligung

Mit der Rahmenvereinbarung gingen alle Vertragsbeteiligten (Deutsche Bahn AG, Bund, Land, Region und Stadt Stuttgart) eine „verbindliche und unwiderrufliche Verpflichtung ein, das Projekt in der heutigen Gestalt zu verwirklichen“ (ROTHACKER 2011: 57). Dieser Vertrag enthält keine Kündigungsmöglichkeit (vgl. KUGLER 2011, nach ROTHACKER 2011). Da es sich hierbei um einen Vertrag handelt, kam bezüglich S21 kein Bürgerentscheid in Frage. Diese waren nach damaliger Gemeindeordnung nur in wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde rechtens. Auch ein Bürgerbegehren gegen private Bauvorhaben war nach der Gemeindeordnung rechtlich nicht möglich. Daher stand eine grundsätzliche Infragestellung des Projekts nie zur Option. Einzig die Wahl zum Stuttgarter Gemeinderat am 12.06.1994 – acht Wochen nach der Pressekonferenz und Vorstellung des Infrastrukturprojekts – hätte die Rahmenvereinbarung und damit S21 verhindern können (vgl. ZIELCKE 2010, nach ROTHACKER 2011: 58). Das Projekt war zu diesem Zeitpunkt aber noch ein zu abstraktes, in weiter Zukunft befindliches Phänomen, als dass sich die Bürger ausgiebig damit auseinandergesetzt hätten. Hier offenbart sich ein großer Nachteil von Projekten dieser Größenordnung – ihre Laufzeit. Dadurch handelt es sich bei den ersten Planungs- und Vorstellungsrunden um „Luftschlösser“, die oftmals nicht ernst genommen werden und mit denen sich Bürger nicht aktiv auseinandersetzen. Dies wurde zudem durch den sehr engen Zeitraum zwischen Vorstellung und Verhinderungsoption erschwert. Ein organisierter Protest war schlicht nicht möglich. Dadurch wurde den Bürgern nie die „Sinnfrage“ des „ob“ des Projekts sowie die Diskussion konzeptioneller Alternativen überlassen. Auf Grundlage des Rahmenplans bestanden Information und Beteiligungsoptionen lediglich bezüglich Detailkorrekturen und Detailbeschwerden – also im „wie“ des Projekts. Bereits 1997 im Rahmen der ersten offenen Bürgerbeteiligung zu S21 beklagten sich die Bürger, rein „schmückendes Beiwerk“ zu sein (vgl. ROTHACKER 2011: 60). Die damalige Kritik der Bürger über die Verwehrung von Information und Integration sowie die Nicht-Beachtung kontroverser Stimmen führte allerdings nicht zu einer Änderung der Verfahren. Im Gegenteil, Strategien wurden beibehalten und Information nach wie vor spärlich herausgegeben. Dadurch

fühlten sich die Bürger von den Projektplanern nicht mitgenommen und schlecht bis gar nicht in ihren Interessen vertreten. Dies führte zu Wut, Auflehnung und Opposition von Seiten der Bürger und äußerte sich in dem kommunizierten „Ohnmachtsgefühl“ (ROTHACKER 2011: 61). Die Bürger machten das Demokratiedefizit in Deutschland dafür verantwortlich und begegneten ihm mit dem einzigen verbliebenen Mittel – der (weitestgehend) friedlichen Demonstration für mehr Flexibilität angesichts der langen Planungszeiten.

Informationspolitik

Die Kommunikation von S21 führte letztendlich zu seinem „unterirdischen Image“ (ROTHACKER 2011: 64). Sie wurde zu spät, einseitig und schlecht genutzt und die Projektträger überließen den Bürgern die ‚Holschuld‘. Dies führte bei den Bürgern angesichts der teils spärlichen, lückenhaften oder fehlerhaften, teils im Übermaß vorhandenen Information zu Ängsten, Zweifel und schlussendlich zu Widerstand. Die ‚Bringschuld‘ der Vorhabenträger erfüllten diese erst (zu) spät. Das informative Turmforum öffnete zwar schon 1998, musste aber auch von den Bürgern aufgesucht werden und konnte somit nur punktuell wirken. Die Homepage „Bahnprojekt Stuttgart – Ulm“ hingegen wurde erst 2009 eingerichtet, ebenso wie das Amt des Projektsprechers. Auch weitere kommunale Mittel wie die Infobroschüren und die „InfoMobiltour“ durch Baden-Württemberg wurden erst ab 2010 eingesetzt. Akzeptanzwerbung sowie die Nutzung neuer Medien wurden bis 2009 nicht, oder falsch genutzt. Auch im weiteren Prozessverlauf zeichneten sich die Projektträger nicht gerade durch eine adäquate Nutzung der Informationsmedien aus⁴⁸. In dieses Informationsvakuum drangen die Gegner von S21 mit ihrer guten Informationspolitik ein und konnten mit Bildern, Symbolen und Buttons werbetechnisch überzeugen. Die so entstandene Stimmung war emotional durch die Informationen der S21-Gegner gefärbt und aggressiv aufgeladen. Während die S21-Gegner als ‚proaktiv‘ zu bezeichnen sind, zeigten die Projektträger lediglich Reaktion statt Eigeninitiative. Dabei pochten sie bei Konfrontationen mit der schlechten Informationslage und der Forderung nach mehr Beteiligung der Bürger auf ihr Recht sowie die juristischen und vertraglichen Positionen. Konkret wurde den Bürgern somit aufgezeigt, dass sie sowieso nichts mehr ausrichten könnten, anstatt auf sie zuzugehen, sie zu umwerben, umzustimmen und positive Vorfreude zu schaffen (vgl. ROTHACKER 2011: 64ff). Dies verstärkte die emotionale

⁴⁸Ein Beispiel hierfür ist der häufige Wechsel des Werbeslogans von „Stuttgart 21“ über „Bahnprojekt Stuttgart – Ulm“ und „das neue Herz Europas“ zu „die guten Argumente überwiegen“ (ROTHACKER 2011: 66).

Stimmung und spielte somit die Bürger reihenweise in die Arme der S21-Gegner. Schließlich kann man der Annahme ZIELCKES (2010) zustimmen, dass letztendlich offen bleibe, ob S21 die beste Lösung ist, da diese durch den vorausgehenden „Hauruck-Prozess (...) demokratisch auf Dauer diskreditiert“ sei (ebd. 2010, zit. nach ROTHACKER 2011: 56).

Vernachlässigte Bedeutung von Wahrnehmung und symbolischer Bedeutung

In Anlehnung an die Herangehensweise der Raumplanung an den ‚gelebten Raum‘ (vgl. Kapitel 2.1) spiegelt dieser die Wünsche, Einstellungen, Geschichten und Werte der Menschen wider, die in ihm leben. Sowohl die Bäume im Schlossgarten als auch der Bonatzbau besitzen symbolische Bedeutung. Daher können die emotional aufgeladenen Bäume nicht einfach rational durch andere Bäume ersetzt werden (vgl. ROTHACKER 2011: 71). Man könnte hierbei auch den Juchtenkäfer in seiner besonders schützenswerten Eigenschaft mit den Bäumen selbst gleich setzen, die für die Stuttgarter Bürger denselben Stellenwert des Besonderen einnehmen, wie der Juchtenkäfer für Naturschützer. Eine ebensolche repräsentative Bedeutung besitzt der Bonatzbau. Er symbolisiert die frühe architektonische Moderne sowie die Höchstleistung, unter den besonders schwierigen topographischen Verhältnissen Stuttgart an das Schienennetz anzubinden und damit an das restliche Deutschland anzuschließen. Er wurde von Paul Bonatz selbst auch als „Umbilicus Sueviae“ – der Nabel Schwabens – bezeichnet (KANOLD 2011, zit. nach ROTHACKER 2011: 72). Darüber hinaus steht der Abriss der Seitenflügel für die Unumkehrbarkeit und Umsetzung von S21 trotz aller Widerstände.

Ein weiteres Symbol kann die Waggon­siedlung darstellen. Die Umsiedlungsmaßnahmen betrafen eine Subkultur, die sich durch eine besondere Protestkultur auszeichnet. Unter anderem aufgrund des Gefühls der ‚Wegrationalisierung‘ und des wahrgenommenen Demokratiedefizits war hier der Widerstand besonders groß und fachte andernorts weitere Diskussionen und Widerstände an.

Der besondere Protest aufgrund der symbolischen Repräsentanten in Stuttgart verdeutlicht, dass funktionalistisch-technokratische Raumplanung nicht der einzige Weg sein darf (vgl. ROTHACKER 2011: 72). Nur der Bewohner eines ‚gelebten Raumes‘ kann seine komplexe Konstruktion erkennen und kommunizieren. Da es allerdings so viele ‚gelebte Räume‘ in den Köpfen der Menschen gibt, wie betroffene Bürger existieren, ist ein kooperativer und diskursiver Dialog zur Koordination der ‚Bilder‘ und ‚Räume‘ notwendig.

4.2.4 Planungskulturelle Perspektiven des städtebaulichen Entwicklungsprojekts

S21 hat nicht nur alle formellen, rechtlichen und fachlichen Verfahren durchlaufen, es hat auch Organisationen passiert, die sich in Ansätzen durch die neue Planungskultur auszeichnen. Hierbei ist insbesondere das Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept (STEK) zu nennen. Dieses wurde allerdings erst 2002 vom Stuttgarter Gemeinderat beschlossen und konnte somit nicht auf die ‚Sinnfrage‘ von S21 einwirken. Das STEK entspricht einem informellen Planungsinstrument mit Leitzielen, Leitprojekten und Impulsprojekten, die sich am FNP der Stadt Stuttgart orientieren. Es wurde 2006 als Orientierungsrahmen für einen Zeitraum von 15 bis 20 Jahren beschlossen und bildet die Grundlage für Entscheidungen auf allen Ebenen und teilräumlichen sowie sektoralen Entwicklungskonzepten (vgl. KRON & WEILER 2009: 41). Dem Beschluss ging 2005 ein Dialog voraus, in dem die im Entwurf formulierten Themenfelder und Leitprojekte intensiv mit der Öffentlichkeit diskutiert wurden. Dazu fanden mehrere Veranstaltungen in politischen Gremien, bei Bürgerbeteiligungen und der Fachöffentlichkeit (unter anderem in Universitäten, Fachhochschulen, Städtebauausschuss, Stadtplanungsforum) statt, um im Vorfeld das Interesse aller Beteiligten zu erfassen, Vorschläge auf ihre Konsens- und Umsetzungsfähigkeit zu prüfen und diese dann in das STEK zu überführen (vgl. KRON & WEILER 2009: 42).

Eines der Impulsprojekte des STEK ist S21/Rosensteinviertel. Allerdings stellt auch hier der 1997 vereinbarte Rahmenplan die Grundlage des Projekts ‚Rosensteinviertel‘ dar. Dieses wurde somit pro forma beschlossen und der STEK lieferte lediglich einen Legitimationsrahmen, der den Schein einer neuen guten Planungskultur wahrte. Die ‚neue‘ Planungskultur bezieht sich hierbei auf die von WÉKEL (2009) erarbeiteten Merkmale (vgl. Kapitel 3.7.2), wobei insbesondere die Kooperation, eine strategische Orientierung bei der Entwicklung und die offene Perspektive des Dialogs hervorstechen. Die Herausforderung besteht nun darin, diese theoretisch potentialträchtigen Verfahren nicht nur bei der Legitimation des Beschlusses (im Sinne einer Technology of Government vgl. Kapitel 3.3) des Rosensteinviertels, sondern auch tatsächlich bei der Umsetzung desselben anzuwenden. Dazu liefert das STEK ein Maßnahmen- und Handlungskonzept, das Offenheit und Flexibilität sowie Koordination verschiedener Interessen transportiert (vgl. KRON & WEILER 2009: 45). Des Weiteren wäre es wünschenswert, wenn das Planungskonzept die dyadischen Kommunikationsmerkmale zwischen den Planern und *einem* Dialogpartner um eine *Gruppenkommunikation* erweitern würde, sodass Argumente direkt diskursiv verwertet und

ein sich selbststeuernder Lernprozess entstehen kann, an dessen Ende der Planer die so entwickelten Ideen bündelt. Dadurch könnte Transparenz und (echte) Kommunikation bis zu einem gewissen Grad gewährleistet werden.

Die Planungsstrategie des neuen Rosensteilviertels soll all diese Elemente enthalten und einen offenen, flexiblen Kommunikationsprozess darstellen. Die Stadt Stuttgart bemüht sich sichtlich aus den Partizipationsmängeln des Projekts S21 zu lernen, sodass man bezüglich der Planung des neuen Viertels in Anlehnung an WIECHMANN (2008) von einem kooperativen Modell ausgehen kann. Zwar befindet sich der Prozess momentan ganz am Anfang, doch lassen die geplanten Schritte hoffen: Nach der aktuellen Inspirationsphase (unter anderem durch das Projekt Wien Hauptbahnhof) sollen eine Dialog-, Wettbewerbs-, Diskussions- und Beschluss- sowie eine Ausführungsphase folgen. Alle diese Phasen sollen durch einen offenen Diskurs gekennzeichnet sein, sodass ein Viertel entsteht, wie die Bürger „es geplant und gewünscht haben“ (LANDESHAUPTSTADT STUTTGART o.J.b). Nach Fertigstellung von S21 – voraussichtlich 2020 – kann gebaut werden. Spannend bleibt, ob die Stadt Stuttgart dabei ihre hoch gesteckten Ziele einhalten kann und inwiefern die Inspirationsphase wirkt.

4.3 „Hauptbahnhof Wien“

4.3.1 Allgemeine Informationen und Projektbeschreibung

Im Laufe des 19ten Jahrhunderts, dem Beginn des Eisenbahnzeitalters, wurden in der österreichischen Hauptstadt Wien mehrere private Bahngesellschaften gegründet, die jeweils eine eigene Bahnlinie bedienten. In Wien wurde dabei kein Zentralbahnhof erbaut, da die privaten Bahngesellschaften für ihre Strecken jeweils eigene Endbahnhöfe zu errichten hatten (vgl. DIENES 2006: 72). Diese Bahnhöfe lagen entlang des heutigen Gürtels außerhalb des damaligen Stadtbereichs. Sie stellten das Tor zur weiten Welt dar, waren aber nicht integraler Bestandteil der Stadt, sondern wurden als „Appendix“ wahrgenommen (SCHIVELBUSCH 1979, zit. nach KOHLWEIN 2010: 15). Die Situierung außerhalb der Innenstadtbereiche hatte verschiedene Gründe: Von Seiten der Stadt wurde eine Verlagerung nach ‚draußen‘ forciert, um sie von Lärm, Ruß, Industriebetrieben und Arbeitersiedlungen zu verschonen. Die privaten Bahngesellschaften hingegen favorisierten die Randlage aufgrund der günstigeren Bodenpreise, der Verortung außerhalb der Steuergrenzen und aufgrund der topographischen Terrassenlage im Süden und Westen. Diese liegen im Vergleich zur Kernstadt höher. Eine

Überwindung des daraus resultierenden Höhenunterschieds durch die Gleisanlage hätte nur bei großer Streckenneigung stattfinden können. Darüber hinaus wurde die erhöhte Lage genutzt, um das Ausfahren der Züge aus den Bahnhöfen zu erleichtern (DIENENS 2006: 72f).

Innerhalb der Habsburgerischen Bahnhofsstruktur eines Rings aus Kopfbahnhöfen entstanden neben anderen großen Endbahnhöfen (Westbahnhof, Franz-Josef-Bahnhof, Nordbahnhof, Nordwestbahnhof) 1841 der Gloggnitzer Bahnhof als Ausgangspunkt der Südbahn (Wien-Gloggnitzer Bahn) und 1846 der Raaber Bahnhof als Ausgangspunkt der Ostbahn (Wien-Raaber Bahn) (vgl. KAISER 2011: 9). Dabei wurden für jede Bahnlinie separate Verschubhallen, Lagerhallen und Eisenbahn-Maschinenfabriken errichtet sowie bezüglich des Südbahnhofs eine Trennung des Personen- und Güterverkehrs vorgenommen, wobei der Frachtenbahnhof nach Matzleinsdorf ausgelagert wurde. Die Bahnhofsgebäude der Süd- und Ostbahn wurden vor der Belvedere-Linie angesiedelt und in einem rechten Winkel zueinander errichtet. Zwischen den Bahnlinien befanden sich die entsprechenden Wagenremisen, Maschinenfabriken und Lokomotivwerkshallen (vgl. STADT WIEN & ÖBB o.J.). Durch das enorme Wachstum des Eisenbahnverkehrs im 19ten Jahrhundert wurden die ersten Bahnhofsgebäude in der „Wiener Renaissance“ durch Neubauten ersetzt, die aus großen Prachtbauten zur Stadt hin und großen Hallen aus Eisen und Glas in Richtung der Gleise bestanden (KOS & DINHOBL 2006: 86). Zwischen 1955 und 1961 wurden Südbahnhof und Ostbahnhof in Folge der Schäden des Zweiten Weltkriegs komplett abgerissen und neu aufgebaut. Dabei wurden die auf verschiedenen Niveaus liegenden Bahnsteige der Süd- und Ostbahn in einer Bahnhofshalle zusammengefasst. Das Gebäude des neuen Südbahnhofs wurde dabei auf dem Platz vor dem ehemaligen Süd- und Ostbahnhof als moderner Neubau errichtet und die Bahnlinien zum Gebäude hin verlängert. Zwischen den Bahngleisen wurden die Betriebsanlagen und dahinter das Verwaltungsgebäude angesiedelt (vgl. Abb. 16; vgl. KOHLWEIN 2010: 26). Der Südbahnhof war damit neben dem Westbahnhof einer von zwei Wiener Großbahnhöfen, die das Resultat einer strukturellen Verbesserung darstellten. Diese beiden Bahnhöfe wurden als „Fernreise-Gruppenbahnhöfe“ konzipiert und stellten zwei „halbe“ Hauptbahnhöfe dar. Der Westbahnhof sollte dabei die Fernzüge in Ost-West-Richtung und der Südbahnhof diejenigen in Nord-Süd-Richtung abwickeln. Alle anderen Wiener Bahnhöfe waren und sind ausschließlich für den Nahverkehr zuständig (vgl. HIRNER & RIGELE 2006: 155ff).

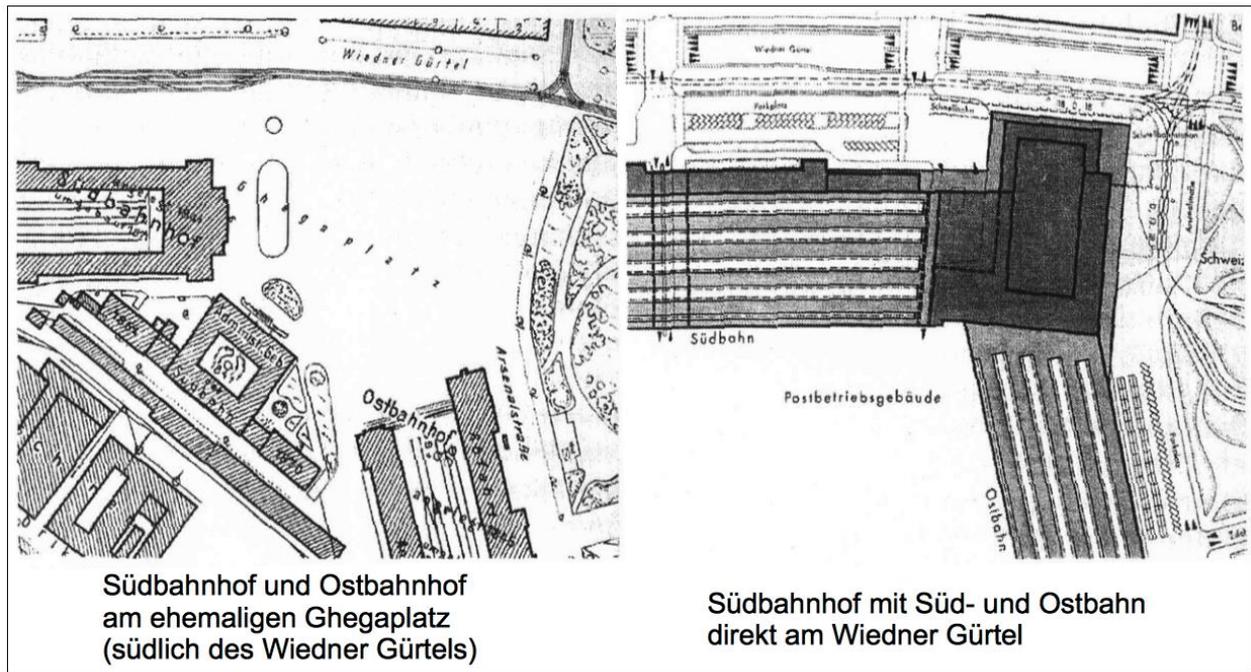


Abbildung 16: Umbau des ehemaligen Südbahnhof und Ostbahnhof zum Südbahnhof (1955 - 1961) (Quelle: eigene Darstellung verändert nach KOHLWEIN 2010:27)

Bereits vor über 100 Jahren gab es Pläne und Ideen, die Bahnlinien direkt ins Zentrum zu legen und damit einen Zentralbahnhof in Wien zu errichten. Diese variierten bezüglich des Ortes des Zentralbahnhofs und dessen Ausgestaltung (vgl. KOST & DINHOBL 2006: 431). Beispielsweise wurden 1918 Pläne für einen neuen Südostbahnhof vorgestellt, die dem Plan des heutigen Hauptbahnhofs ähnelten, dessen Konzept aber zwei Endbahnhöfe vorsah (vgl. KOHLWEIN 2010: 25). Auch 1946 wurde ein neuer Fernreisebahnhof als Durchgangsbahnhof am Wiedner Gürtel zur Optimierung der Betriebstechnik vorgeschlagen, dessen Konzept grundsätzlich dem aktuellen Plan entspricht. Aus Bau- und Betriebskosten entschied sich die Österreichische Bundesbahn (ÖBB) jedoch gegen diesen Vorschlag und für den damaligen Neubau des Südbahnhofs (vgl. HIRNER & RIGELE 2006: 156). Hauptgrund hierfür war die geopolitische Lage Wiens. Wie schon zu Zeiten der Monarchie war Wien immer das Ziel der Fahrgäste – kaum einer wollte hindurchfahren oder umsteigen. Im Gegensatz zum Habsburger Reich befand sich Wien nach dem Zweiten Weltkrieg ganz im Osten der Republik und stellte somit die Endstation der meisten Reisen dar (vgl. KAISER 2011: 125). Wiens Ring aus Kopfbahnhöfen verband die Stadt mit anderen Metropolen, stellte aber in alle Richtungen aufgrund der Grenzen den Endpunkt der Reise dar (vgl. MEIßL 2005: 135). Erst durch die Ostöffnung 1989 veränderte sich diese Situation durch die Zunahme der Transitreisenden zwischen Ost und West sowie Nord

und Süd. Diese Entwicklung kam der Stadt Wien sehr gelegen: die Wiener Stadtplanung setzte seit Beginn der 1980er Jahre Impulse für einen neuen Verkehrsknoten, da sie sich erhoffte, dass andere „nicht mehr benötigte Bahngründe in zentral gelegene Entwicklungsgebiete umgewandelt werden“ könnten (KAISER 2011: 126). Genährt wurde diese Diskussion zusätzlich durch die EU-Osterweiterung 2004, die das Zentrum des dynamischen Wirtschaftsraumes der EU gen Osten und somit nach Wien verlagerte (vgl. MEIßL 2005: 135). Ein Zentralbahnhof mit durchgehender Bahnverbindung ist damit im Sinne der TEN-V, die Wien als zentrale Drehscheibe und Kreuzpunkt dreier Achsen sieht. Bislang stellte Wien in dieser Hinsicht einen „Prellbock“ im TEN-V dar, was zu einer Einschränkung der Wirtschaftsentwicklung und Wettbewerbsfähigkeit der östlichen Hauptstadtregion führte (vgl. SEIß 2007: 179).

Aus den genannten Impulsen und Gründen beschlossen die Bundesregierung, die ÖBB und die Stadt Wien Anfang der 1990er Jahre einen modernen Durchgangsbahnhof am Standort des damaligen Südbahnhofs zu errichten. Nach dem Raumbild des ‚Ankommens‘ in der Reichs- und Residenzstadt Wien und dem der ‚Begegnung‘ seit der Öffnung des Eisernen Vorhangs soll Wien ab 2014 die Stadt der ‚Verbindung‘ darstellen (vgl. SCHICKER 2006, nach KOS & DINHOBL 2006). Nachdem der Umbau des Südbahnhofs in den 1960er Jahren von heftiger Kritik und vielen (Planungs-)Fehlern beim Bau begleitet war (vgl. HIRNER & RIGELE 2006) und das Projekt Wien-Mitte der ÖBB als Negativbeispiel einer Planungskultur aufgrund der undurchschaubaren Verflechtungen von Politik und Wirtschaft gilt (vgl. SEIß 2007), war man vor allem von Seiten ÖBB bestrebt, ein Projekt mit „Modellcharakter“ durchzuführen. Das Projekt selbst wurde 2004 durch den vom Gemeinderat beschlossenen Masterplan endgültig festgelegt. Es wird als „Herz Zentraleuropas mit den Schlagadern der Schienen“ beworben und soll eine Verknüpfung der Verbindungen zwischen Nord und Süd, sowie Ost und West herbeiführen. Es fungiert mit dem neuen Hauptbahnhof als Aushängeschild des modernen Unternehmens der ÖBB und soll für die Vermittlung der ÖBB-Leitlinien stehen. Der Wiener Hauptbahnhof ist dabei als umfangreichstes Projekt in den Umbau von 28 österreichischen Bahnhöfen eingebunden, die im Sinne der ÖBB einen zeitgemäßen Standard erhalten sollen (vgl. o.A. BEZUG 2013: 9). Darüber hinaus ist der neue Hauptbahnhof das größte von mehreren Projekten der ÖBB auf den Achsen des TEN-V. Im neuen Durchgangsbahnhof sollen sich drei große europäische Verkehrsachsen kreuzen: Die Achse 17 – Paris-Straßburg-Stuttgart-Wien-Bratislava zwischen Ost und West als „Magistrale für Europa“, die Achse 22 – Nürnberg/Dresden-Prag-Wien-Budapest-Sofia/Konstanza-Athen von Nord- nach Südeuropa

und die Baltisch-Adriatische Achse 23 Danzig-Warschau-Brünn/Bratislava-Wien-Triest/Venedig-Bologna von Nord nach Süd (vgl. Abb. 17; vgl. STADT WIEN & ÖBB O.J.).

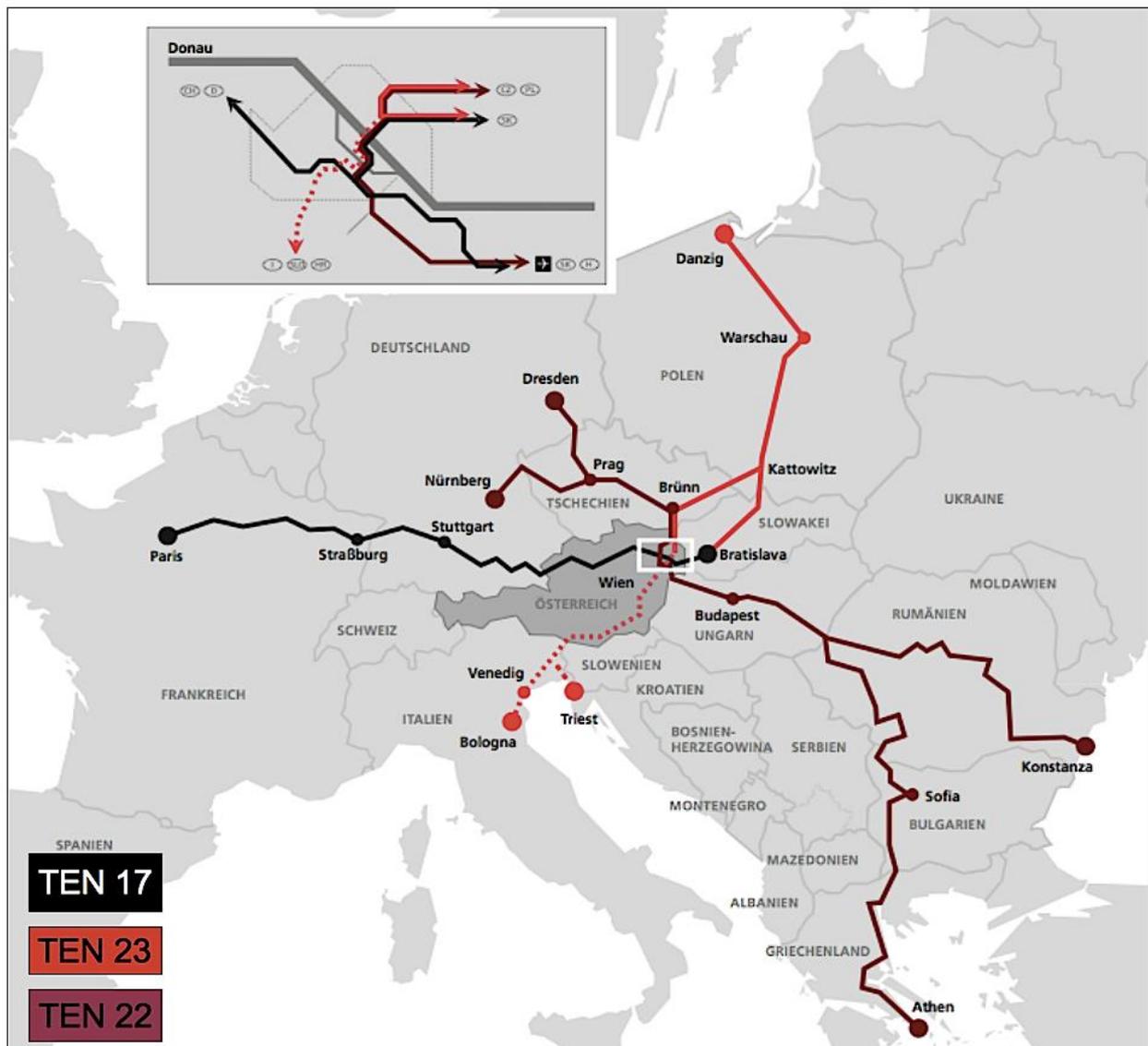


Abbildung 17: TEN-Achsen, auf denen der neuen Hauptbahnhof Wien liegt (Quelle: eigene Darstellung verändert nach ÖBB-INFRASTRUKTUR AG & STADTBAUDIREKTION WIEN 2010).

Das Gesamtprojekt „Hauptbahnhof Wien“ (HBF-Wien) wird in die Teilprojekte „Bahninfrastruktur und Verkehrsstation“, „Städtebauprojekt“ und „Straßenbauprojekt“ untergliedert (vgl. Abb. 18). Das *Teilprojekt Bahninfrastruktur und Verkehrsstation* besitzt vier Teilabschnitte: Diese sind der bereits errichtete und in Betrieb genommene „High-Tech-Standort Matzleinsdorf“, an dem alle Service-Standorte der ÖBB gebündelt sind. Er stellt einen Multifunktionsstützpunkt für Belange der Reisezugbildung, der

Reisezugreinigung, der Reisezugwartung und der Reisezugreparatur dar (vgl. KAISER 2011: 126). Der hier vormals angesiedelte Frachtenbahnhof wird in das neue Güterterminal, das bis 2018 am südlichen Stadtrand von Inzersdorf entsteht, ausgelagert. Die „Anlage Süd“ und „Anlage Ost“ bestehen aus Gleisanlagen mit Nahverkehrsanschluss. Dabei handelt es sich um neue Brückentragwerke mit Überwerfungen im Westen (Anlage Süd), Unterwerfungen im Osten sowie mehrere Brücken und Stege als Querungsmöglichkeiten über die Schienen. Zwischen den beiden Gleisanlagen befindet sich die „Verkehrsstation“ und damit der eigentliche Bahnhof (vgl. ENGEL 2012: 43).

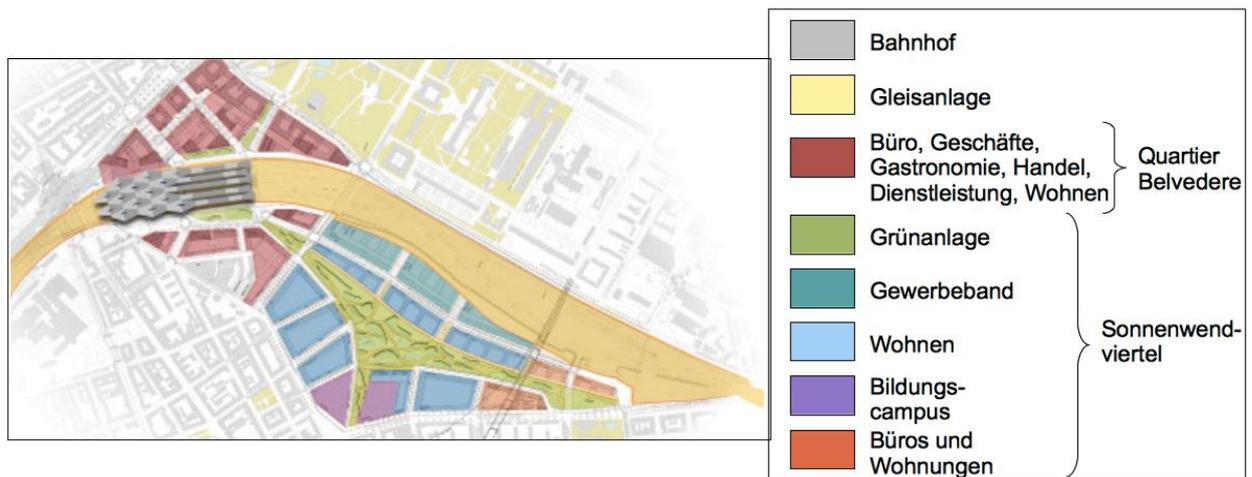


Abbildung 18: Gesamtprojekt ‚Hauptbahnhof Wien‘ (Quelle: eigene Darstellung verändert nach ÖBB-INFRASTRUKTUR AG o.J.c).

Der neue Hauptbahnhof soll die bis 2009 bestehenden Kopfbahnhöfe der Süd- und Ostbahn im Südbahnhof ersetzen und wird auf dem Südtiroler Platz auf dem Gelände zwischen dem ehemaligen Südbahnhof und Ostbahnhof errichtet. Direkt unter dem gefalteten rautenförmigen Dach, das für eine helle Atmosphäre sorgt, werden fünf Inselbahnsteige mit zehn Bahngleisen für den Fernverkehr und zwei Durchgangsgleisen für den Güterverkehr in Hochlage erbaut. Darunter wird sich im Erdgeschoss die Bahnhofshalle und unter dem Straßenniveau ein Nahverkehrsbahnhof befinden (vgl. AKTION 21 – PRO BÜRGERBETEILIGUNG 2009: 27). In der Bahnhofshalle werden Gastronomiebetriebe und Geschäfte angesiedelt und unterhalb der Bahnfläche eine Auto- sowie eine Fahrradgarage errichtet. Direkt neben dem Bahnhofsgebäude werden mit der „Bahnhof City“ ein Einkaufszentrum mit Büros, Gastronomie-, Handels-, Dienstleistungs- und Kulturbetrieben sowie ein Hotel und eine Garage erbaut (vgl. ÖBB-INFRASTRUKTUR AG & STADTBAUDIREKTION WIEN 2010). Der Hauptbahnhof wird über die S-Bahn, U-Bahn, Straßenbahn und Buslinien an den öffentlichen Nahverkehr angebunden. Insgesamt ist

das Projekt HBF-Wien Teil des TEN-V und das Teilprojekt Bahninfrastruktur und Verkehrsknoten soll bei Inbetriebnahme als leistungsfähiger Schienenknoten über den Lainzer Tunnel und den Wienerwaldtunnel mit der „Neuen Westbahn“ zusammengeführt werden, sodass eine durchgehende Bahnverbindung von Wien in alle Himmelsrichtungen möglich ist (vgl. ÖBB-INFRASTRUKTUR AG 2013).

Durch die Konzentration und Verlagerung der Werkstättenhallen, Rüst- und Abstellgleise des ehemaligen Südbahnhofs in den neuen High-Tech-Standort Matzleinsdorf wurde ein großes städtisches Areal frei, das Stadtentwicklungspotential besitzt. Hier wird ein *Städtebauprojekt* realisiert, das in zwei geplante Stadtquartiere zerfällt: Das Finanz- und Dienstleistungszentrum des „Quartier Belvedere“, das den Hauptbahnhof einrahmt. Bislang sind hier die ÖBB-Konzernzentrale, das Erste Bank Hauptquartier sowie weitere Immobilien im Bau, wobei zusätzliche Privatinvestoren für die 550.000 m² Fläche gesucht werden. Auf weiteren 35 ha der gesamten 109 ha des Projekts HBF-Wien wird das „Sonnenwendviertel“ errichtet. Hier sollen Wohnungen, ein Bildungscampus sowie Gewerbebetriebe entlang der Schienen erbaut werden. Des Weiteren ist eine 8 ha große Parkanlage geplant. Bauträger sind dabei verschiedene Gesellschaften der Stadt Wien, gemeinnützige österreichische Organisationen, private Investoren und ÖBB-Gesellschaften, wobei noch Teile der Nutzfläche zu veräußern sind. Die Stadt Wien sorgt mit einem Finanzierungsaufwand von 500 Mio. Euro für die Infrastruktur des Sonnenwendviertels. Dazu zählen unter anderem Ver- und Entsorgungsleistungen, Grünanlagen, Straßen, der öffentliche Nahverkehr und der Bildungscampus (vgl. STADT WIEN & ÖBB O.J.). Bezüglich der Quartiere wird eine Nutzungsmischung betont.

Das *Straßenbauprojekt* wird zur Optimierung der Erreichbarkeit (über den öffentlichen Nahverkehr oder Individualverkehr) des neuen Hauptbahnhofs und der neuen Stadtquartiere durchgeführt. Dazu wird ein neues Straßennetz zur Erschließung des Projektgebietes gebaut. Zusätzlich wird die Barriere des Gleiskörpers zwischen den Bezirken durchbrochen und die Fuß- und Radverkehrsanlage angepasst und teilweise neu erschlossen. Des Weiteren wird die S-Bahn-Linie verlängert (vgl. ÖBB-INFRASTRUKTUR AG 2013).

Das Projekt HBF-Wien besitzt unter anderem deshalb Modellcharakter, da das neue Stadtviertel nach nachhaltigen Qualitätskriterien gestaltet wird (vgl. SEIB 2007: 180). Die beiden Stadtquartiere werden nach dem Prinzip „Stadt der kurzen Wege“ konzipiert und weisen eine Funktionsmischung von Arbeiten und Wohnen mit guter (öffentlicher)

Verkehrsanbindung sowie großen Grünflächen auf. Dennoch sollen die Wohnungen für die breite Bevölkerung finanzierbar sein und kein Luxussegment bedienen. In der Realisierung des Viertel werden bereits Ideen der persönlichen Wohnvorstellung berücksichtigt. Die zukünftigen Bewohner nehmen in Form von Baugruppen an der Gestaltung ihres Wohnraums teil. Dabei werden neue Konzepte integriert, wie beispielsweise Wohnanlagen mit Gemeinschaftseinrichtungen (unter anderem gemeinsame Wohn-Zimmer, Bibliotheken, Gewächshäuser und Kaffeeterrassen). Selbst in der ÖBB-Konzernzentrale ist eine Funktionsmischung vorgesehen. Hier werden neben den Zentralen mehrerer ÖBB-Gesellschaften auch Räumlichkeiten für Geschäfte, Polizei und soziale Einrichtungen, Büros für Fremdmieten sowie gastronomische Betriebe eingerichtet (vgl. STADT WIEN & ÖBB o.J.). Aber auch das Teilprojekt Bahninfrastruktur und Verkehrsstation erhält durch die Fahrradtiefgarage, einer Aufladestation für Elektrofahrräder und durch die Klimatisierung des Hauptbahnhofes über die weltweit größte Geothermieanlage sowie die Versorgung mit Fernwärme und -kälte und das integrierte CO₂-gesteuerte Lüftungssystem einen „grünen Anstrich“ (RAIDT 2010).

Die Projektumsetzung selbst wird von den Vorhabenträgern aufgrund des energieeffizienten und ressourcenschonenden Umgang mit der Umwelt als Vorzeigeprojekt bezeichnet (vgl. ÖBB-INFRASTRUKTUR AG & STADTBAUDIREKTION WIEN 2010: 14). In diesem Sinne werden beispielsweise die abgebauten Reste des ehemaligen Südbahnhofes größtenteils vor Ort wiederverarbeitet. Dazu wird das Abbruchmaterial am früheren Frachtenbahnhof zwischengelagert, geschreddert und die Betonteile für den Niveaueausgleich der Gleisanlagen zwischen ehemaliger Süd- und Ostbahn wieder verbaut. Daneben wird weiteres Material wie Glas, Metall, Holz und Kunststoffe wiederverwertet (vgl. GROTTE 2010b). Die verpflichtende Durchführung der UVPs (insgesamt drei – eine für jedes Teilprojekt) führte überdies zu konkreten Verbesserungsmaßnahmen, wobei Schutzmaßnahmen für den späteren Bahnbetrieb wie Lärmschutzfenster und Lärmschutzwände bereits in der Bauphase zum Schutz der Anrainer vor dem Baulärm umgesetzt wurden (vgl. STADT WIEN & ÖBB o.J.).

Modellcharakter kann aber auch der Planungskultur des Großprojekts im Sinne des neuen Planungsverständnisses zugeschrieben werden, wobei diese in Kapitel 4.3.2 näher erläutert wird.

Das Konzept eines Zentralbahnhofs wurde sehr oft angedacht, wieder verworfen, modifiziert und erneut angegangen. Daher besitzt das aktuelle Projekt HBF-Wien ein Konzept, das sehr gut auf alle Forderungen und Ansprüche der ÖBB, der Stadt Wien und der Bürger eingeht. Die Vorteile sind in Tabelle 3 zusammengefasst und gegliedert.

Tabelle 3: Vorteile des Projekts Hauptbahnhof Wien (Quelle: STADT WIEN & ÖBB O.J.)

Positive Entwicklungspotentiale	Ausführungen
Wirtschaftliche Aspekte	<p>HBF-Wien als Impuls für die lokale Wirtschaft des Bezirks „Favoriten“</p> <ul style="list-style-type: none"> – via Schaffung von c.a. 20.000 neuen Arbeitsplätzen
Bevölkerungsentwicklung	<p>HBF-Wien zur Steigerung der Attraktivität des Bezirks und damit Umwandlung von Bahn- und Industriearealen in vollwertig besiedelbarem Stadtraum</p> <ul style="list-style-type: none"> – via Entfaltungsmöglichkeiten des Bezirks durch die neuen Stadtquartiere <p>Steigerung der Attraktivität des neuen Stadtviertels vor allem für junge Familien</p> <ul style="list-style-type: none"> – via Funktionsmischung, Konzept der kurzen Wege und Bildungscampus
Regionalisierungstendenzen	<p>HBF-Wien zur Stärkung der Metropolstellung und der Stellung als überregionales Zentrum</p> <ul style="list-style-type: none"> – via Zunahme der wirtschaftlichen Bedeutung, Verkehrsknoten und Stadtentwicklung
Image und Stadtmarketing	<p>HBF-Wien als Schlüsselprojekt für das Image der Stadt</p> <ul style="list-style-type: none"> – via Symbolisierung der Drehscheibenfunktion und Stärkung der Position in der Mitte Europas <p>HBF-Wien als Eingangsportal und ‚Visitenkarte‘ für die Tourismusmetropole Wien</p>
Infrastrukturelle und ökologische Aspekte	<p>HBF-Wien zur Steigerung der Fahrgastzahlen der Bahn und damit Verlagerung des Reiseverkehrs von Auto und Flugzeug auf die Schiene</p> <ul style="list-style-type: none"> – via Optimierung des Netzes
Verkehrliche und bahnbetriebliche Aspekte	<p>Zentrale Stellung des HBF-Wien im Europäischen Bahnnetz</p> <ul style="list-style-type: none"> – via TEN-Achsen <p>Verbindung von Zügen aus allen Richtungen kommend und in alle Richtungen abgehend</p> <ul style="list-style-type: none"> – via Durchgangsbahnhof <p>Höhere Fahrgastzahlen</p> <ul style="list-style-type: none"> – via komfortablerer und schnellerer Reisezeiten ohne Umsteigen <p>Einsparungen in Betriebsführung und Personal</p> <ul style="list-style-type: none"> – via Standortkonzentration

Auch wenn es in Wien keine Proteste gegen das Projekt HBF-Wien gab und in Gesprächen mit Wiener Bürgern keine Ablehnung zu erkennen ist, so wurden dennoch einige Kritikpunkte diskutiert: Die Anbindung der U-Bahn an den Südbahnhof war aufgrund der Konzeption als Ersatz und nicht Ergänzung der Straßenbahn (die nach wie vor entlang des Wiedner Gürtels und damit über den Südbahnhof verlaufen sollte) bei deren Bau 1968 nicht vorgesehen (vgl. BÉKÉSI 2006: 117). Diese Nicht-Anbindung an das U-Bahnnetz führte bei der Planung des neuen Hauptbahnhofes erneut zu Kritik. Zwar rückt der neue Bahnhof durch seine Verlagerung näher an die U-Bahn-Linie U1, aber man erreicht sie nach wie vor nur durch eine 335m lange Passage (WASHIETL 2010). Neben der mangelhaften öffentlichen Nahverkehrsanbindung wird der Verkehrszuwachs durch das neue Städtebauprojekt kritisiert – beziehungsweise der Umgang damit durch die Erweiterung des Wiedner Gürtels auf Kosten des Schweizer Gartens. Des Weiteren wurde der Wiener Städteplanung eine Fehleinschätzung des Zuwachses des Verkehrsaufkommens durch ein Gutachten des Instituts für Verkehrsplanung und Verkehrstechnik der TU Wien nachgewiesen (vgl. SEIB 2007: 182).

Die ursprünglich geplante Hauptbahnhof-Standbahn zwischen Südtiroler Platz, Bahnhofsgebäude und angrenzendem Büroviertel geriet aufgrund der massiven Verteuerung von 30 Mio. Euro auf 50 Mio. Euro im Mai 2010 in die Kritik. Durch die ‚Kostenexplosion‘ des Cable Liners distanzieren sich führende Verkehrsexperten, der Verkehrsstadtrat sowie die ÖBB von dem Projekt. Nur der Wiener Bürgermeister Michael Häupl stand nach wie vor hinter dem Projekt. Nur wenige Tage nach seiner Behauptung „der Cable Liner kommt fix“ (MAYR 2010a) ruderte allerdings auch er zurück und erklärte: „Wenn die Kosten in einem vernünftigen Verhältnis zum Nutzen stehen, dann kommt der Cable Liner. Wenn nicht, dann nicht“ (HÄUPL 2010, zit. nach MAYR 2010c). Trotz massivem Widerstand der Wirtschaft – die Erste Bank pochte auf den mündlich zugesagten Cable Liner – wurde er schlussendlich fallen gelassen.

Bezüglich des Projekts HBF-Wien bildete sich aufgrund der Sorge um die Bedrohung des urbanen Lebens der angrenzenden Gründerzeitviertel, bedingt durch die über das Projekt herbeigeführten Veränderungen, eine Bürgerinitiative. Befürchtet wurde eine starke Ausrichtung der privaten Investoren des neuen Stadtviertels an wirtschaftlichen Interessen. Klar war hierbei, dass es sich bei den neuen Quartieren um keine „Hochkultur“ handeln würde (WEBER 2013). Eine Beeinträchtigung des 2001 als UNESCO-Weltkulturerbe deklarierten Schloss Belvedere mit seinen Parkanlagen sollte dennoch minimiert werden. Kritisiert wurde, dass die Blickachsen durch die neuen Hochhausprojekte verstellt würden und es keine

Pufferzone zwischen dem neuen Hauptbahnhof und dem Schloss mit seiner Parkanlage gebe. Die Bürgerinitiative aktivierte den Internationalen Rat für Denkmalpflege, den ‚Schutzherren‘ des Weltkulturerbes und weckte sein Interesse für das Projekt. Die Stadtplanung reagiert darauf mit einer Umplanung und Verschiebung der Hochhausplätze und einer Umwidmung des Hochhauses am Südtiroler Platz von 100 m auf 88 m. Als Kompensationsmaßnahme wurden allerdings die Hochhäuser in der Sonnenwendgasse von 60 m auf 88 m erhöht (vgl. AKTION 21 – PRO BÜRGERBETEILIGUNG 2009: 27ff).

Auffällig ist, dass alle Kritikpunkte nur Elemente des Projekts HBF-Wien betreffen. Das Projekt selbst wurde nach anfänglicher Kritik und entsprechender Adaption, beziehungsweise Veränderung der Rahmenbedingungen nie in Frage gestellt. Weder Politiker der Opposition noch Wissenschaftler oder Bürger kritisierten das Projekt als Ganzes oder forcierten Gegenbewegungen zu eigenen (privaten, politischen und wirtschaftlichen) Gunsten.

4.3.2 Planungs- / Umsetzungsprozess und Planungsstrategien

Grundsatzentscheidungen bezüglich des Projekts HBF-Wien werden durch den Lenkungsausschuss als übergeordnetes Entscheidungsgremium gefällt. Dieser setzt sich aus ÖBB-Teilorganisationen, der Stadt Wien und dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) zusammen, die damit als Projektträger fungieren. Die ÖBB-Teilorganisationen sind dabei für die Bahn-Infrastruktur sowie die Immobilien und die Stadt Wien für die Stadtplanung und überdies für die Stadt-Infrastruktur zuständig. Die Gesamtleitung des Hauptbahnhofs unterliegt der ÖBB-Infrastruktur AG und die Gesamtleitung der Stadtentwicklung befindet sich im Aufgabenbereich der Stadt Wien. Diese beiden nehmen zudem die gemeinsame übergeordnete Projektkoordination wahr, wobei hier auch Instrumente wie Kommunikation und Public Relations angesiedelt sind (vgl. ÖBB-INFRASTRUKTUR AG o.J.d). Die drei Projektträger haben das Projekt gemeinsam beschlossen, wobei einzelne Parteien zu verschiedenen Zeiten die Realisierung des Zentralbahnhofes forcierten. Schlussendlich war nach über 100 Jahren Ideen- und Konzeptsammlung die Zeit reif für den neuen Hauptbahnhof. Wie sich das aktuelle Projekt konkret herauskristallisierte und entwickelte wird in der folgenden *Chronologie* veranschaulicht.

Bereits im Mai 1987 forcierte der damalige Bundesminister Rudolf Streicher die Idee, einen Zentralbahnhof auf dem Gelände des Südbahnhofs zu positionieren und die Bahngleise unterirdisch an die Westbahn anzubinden. Sein Finanzierungsvorschlag sah eine vollständige

Kostendeckung durch die Verwertung der Liegenschaften rund um das Bahnhofsareal vor. Dieser Vorschlag überzeugte die ÖBB, aber nicht die Stadt Wien, die einen Ausbau des Nordbahnhof zum Zentralbahnhof anstrebte. Insbesondere die Wiener (Oppositions-)Politiker brachten dem (unter den Alternativen kostengünstigsten) Projekt massive Kritik und Ablehnung entgegen.

1995 präsentieren der damalige ÖBB-Generaldirektor Helmut Draxler und der Planungsstadtrat Hannes Swoboda unter dem neuen Arbeitstitel „Bahnhof Wien“ Ergebnisse eines Expertenverfahrens für das Südbahnhofareal. Das Projektkonzept stammte von dem Architekten Theo Hotz und sah vor, einen neuen Bahnhof mit je vier Gleisen auf zwei Etagen für den Nah- und Fernverkehr zu bauen, wobei der Südbahnhof als Kopfbahnhof nicht ganz aufgegeben würde. Die Realisierung dieses Konzepts scheiterte unter anderem an der Finanzierung. Die nachfolgende Phase bis zum Jahrtausendwechsel bezeichnet DAVID-FREIHSL (2006: 191) als „Diskussionsphase“ und „Überdenkphase“.

Im Jahr 2000 entwickelte schließlich der Architekt Ernst Hoffman im Auftrag der Stadt Wien ein städtebauliches Leitbild, das als wesentliche Neuerung im Vergleich zu Hotz' Konzept den Durchgangsbahnhof auf einer Ebene und als vollständigen Ersatz des Südbahnhofs vorsah. Zusätzlich sollte die von der Ostbahn kommenden Schnellbahnlinien über eine unterirdische Schleife in die Schnellbahnstammstrecke eingebunden werden. Trotz des Leitbildes stockte die Umsetzung, da es an dem Engagement des Bundes mangelte. Daher forderte der damalige Wiener Stadtrat RUDOLF SCHICKER 2002 vom Bund eine „raschere Realisierung von Bahnprojekten“ in Wien und signalisierte die Bereitschaft der Stadt Wien, sich an einer Entwicklungsgesellschaft zu beteiligen (ebd. 2002, zit. nach DAVID-FREIHSL 2006: 194). Im selben Jahr räumte der nach einem Regierungswechsel neu zuständige Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie, dem dringlichen Projekt des Zentralbahnhofs „hohe Priorität“ ein (REICHHOLD 2002, zit. nach DAVID-FREIHSL 2006: 194). Daraufhin zeigte einerseits die ÖBB 2003 eine neue Dynamik und andererseits engagierte sich auch der Wiener Bürgermeister Michael Häupl für das Projekt. Er schlug zur Realisierung eine Zusammenarbeit in Form einer PPP vor. In Folge dieser Entwicklungen erklärte der zuständige Bundesminister, dass die Finanzmittel gesichert seien und gab damit grünes Licht für das Projekt.

Im Rahmen der Aktivitäten der ÖBB wurde eine Studie zur Dimensionierung der Betriebsanlagen in Auftrag gegeben. Diese ergab eine Rationalisierung der Abläufe und eine Kostenreduktion im laufenden Betrieb sowie eine neue veräußerbare Fläche von rund 55 ha

durch den Abbruch des Personenbahnhofs und die Auflassung des Frachtenbahnhofs Wien Süd. Aufgrund dieser Ergebnisse unterzeichneten im Oktober 2003 die ÖBB, der Bund und die Stadt Wien eine Absichtserklärung über den Zentralbahnhof. Diese Grundsatzvereinbarung wird „Letter of Intent“ genannt (vgl. DAVID-FREIHSL 2006: 191ff). Mit dieser Vereinbarung begann die intensive und offensive Öffentlichkeitsarbeit der Projektträger, wobei insbesondere die Betroffenen frühzeitig und in allen weiteren Planungsphasen über das Planungsvorhaben und den Planungsstand informiert wurden.

Im Anschluss an den Letter of Intent wurde der Masterplan „Stadtteil Wien Südbahnhof“ in einem internationalen zweistufigen Expertenverfahren für den Hauptbahnhof und die freiwerdenden Areale ausgelobt. Im Juli fiel die Wahl der Jury – bestehend aus Vertretern der Stadt Wien, der ÖBB, der Post- und Telekom-Immobilien-Gesellschaft sowie Architekten – auf das Projekt von Albert Wimmer sowie auf das Projekt von Hotz und Hoffman (eben jene, die schon zuvor Konzepte vorgelegt hatten). Diese Projekte sollten gemeinsam weiterverarbeitet und zum Masterplan zusammengeführt werden. Im Dezember 2004 fiel im Wiener Gemeinderat der einstimmige Beschluss für den überarbeiteten „Masterplan Bahnhof Wien – Europa Mitte“ als Basisplan für das weitere Vorgehen (vgl. ÖBB-INFRASTRUKTUR AG o.J.b). 2005 wurden verschiedene Varianten des Projekts entwickelt und 2006 eine Variantenstudie bezüglich des Masterplans zur Umsetzung der Projektziele und Optimierung der Anforderungen durchgeführt. Dabei wurden laut Vorhabenträgern Anforderungen aus dem „Spannungsfeld Fahrgastanforderungen, Bedürfnisse des Eisenbahnbetriebs und Neustrukturierung der betrieblichen Organisation (der ÖBB) im Großraum Wiens“ berücksichtigt (ENGEL 2012: 48). Es fand allerdings keine Berücksichtigung der Anrainerinteressen oder Betroffenenwünsche statt.

2005 und 2006 geriet das Projekt aufgrund von Bürgerprotesten und Bürgerinitiativen kurze Zeit ins Stocken. Dabei ging es vorrangig um Höhe und Standorte der Hochhausprojekte, die Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr, die Baustellenabwicklung sowie um die Blickachse vom Unteren zum Oberen Schloss Belvedere (vgl. Kapitel 4.3.1). Um Ärger mit dem Weltkulturerbe zu vermeiden, wurden Kompromisse erarbeitet und die Pläne entsprechend angepasst (vgl. DAVID-FREIHSL 2006: 195). Auch im Verlauf des weiteren Verfahrens wurde der Masterplan stetig durch geänderte Vorgaben der ÖBB und Ergebnisse der vertiefenden Planungen und Untersuchungen ergänzt (vgl. ÖBB-INFRASTRUKTUR AG o.J.b). Der FWP wurde auf Basis und nach Vorgaben des Masterplans entwickelt und im Dezember 2006 im Gemeinderat

beschlossen. Die B-Pläne werden aufgrund der „Einschränkung der gestalterischen Möglichkeiten“ immer nur für konkret geplante Teilbereiche erarbeitet (vgl. Kapitel 3.8.1; vgl. ÖBB-INFRASTRUKTUR AG o.J.a).

Seit 2006 begannen die Einreichplanung und damit die Genehmigungsverfahren des Projekts, das mit einer SUP eingeläutet wurde. Die Erarbeitung der Pläne sowie die Durchführung der SUP fand „unter Ausschluss der kritischen Öffentlichkeit hinter verschlossenen Türen statt“, sodass auch die Wiener Bürger nie über die Sinnfrage des Projekts HBF-Wien abstimmen konnten (AKTION 21 – PRO BÜRGERBETEILIGUNG 2009: 30). Im Anschluss an die SUP wurden 2007 und 2008 die UVP durchgeführt. Dabei wurde für jedes Teilprojekt eine eigenständige UVP veranlasst. Beginn des UVP des Bahn-Infrastrukturprojekts war 2007, wobei sie in den Zuständigkeitsbereich des BMVIT fällt. Ebenso begann 2007 die UVP des Städtebauvorhabens. Diese war die erste ihrer Art in Österreich und benötigte entsprechend Vorbereitungs- und Genehmigungszeit von Seiten der Projektantragsteller und der zuständigen Behörde – dem Magistrat der Stadt Wien. 2008 folgte dann die UVP des Straßenbauprojekts. Insgesamt waren für alle drei UVP über hundert Gutachter und Sachverständige zur Gutachtenerarbeitung involviert (vgl. ENGEL 2012: 52). Alle Unterlagen und Erklärungen der erarbeiteten Umweltverträglichkeitsgutachten lagen in den betroffenen Bezirksvertretungen zur Einsichtnahmen und Stellungnahme aus. Die Projektträger betonen zudem, dass die Anliegen und Ideen der vorangegangenen Öffentlichkeitsarbeit einbezogen wurden (vgl. ÖBB-INFRASTRUKTUR AG o.J.e). In den mündlichen Anhörungsverfahren wurden hingegen nur die innerhalb der Auflagefrist vorgebrachten rechtsgültigen Einwendungen verhandelt (vgl. AKTION 21 – PRO BÜRGERBETEILIGUNG 2009: 31). Im September 2008 erfolgten die Behörden-Bescheide der UVP, wobei der Beschluss zum Bahn-Infrastrukturprojekt vom BMVIT und der Beschluss zum Städtebau- und Straßenbauprojekt im Stadtsenat gefällt wurden. Auch die Genehmigungsbescheide lagen zur Einsicht in den betroffenen Bezirken aus (vgl. ÖBB-INFRASTRUKTUR AG o.J.e).

Bereits 2007 und damit parallel zur Einreichung der Unterlagen für die UVP begann der Baustart der Modernisierung der Verkehrsstation Südtiroler Platz mit dem Umbau des ehemaligen Frachtenbahnhof Matzleinsdorf (vgl. KAISER 2011). 2009 wurde bezüglich der städtischen Entwicklungsgebiete des Sonnenwendviertels ein Bauträgerwettbewerb durchgeführt. Zeitgleich wurden erste Freimachungen bezüglich der Gleisanlage durchgeführt und Provisorien errichtet. Der ehemalige Ostbahnhof wurde dabei in Richtung Schienen

verlagert und während des Umbaus des Südbahnhofs in Betrieb belassen (vgl. HAUPTBAHNHOF WIEN o.J.f). Der Südbahnhof wurde zum Fahrplanwechsel auf den 13.12.2009 gesperrt.

Mit der Abtragung des ehemaligen Südbahnhofs begann 2010 der Bau des Bahn-Infrastrukturprojektes. In der nachfolgenden Zeit des Abrisses und der Bauphase wurde der Verkehr des ehemaligen Südbahnhofes über den Bahnhof Wien Meidling abgewickelt (vgl. GROTTE 2010a). Im Jahr 2011 fanden erste Bauarbeiten bezüglich des Städtebauprojektes statt. Das erste zu errichtende Gebäude stellt dabei die ÖBB-Konzernzentrale dar. Ihr schloss sich das Headquarter der Erste Bank und weitere Bürogebäude an. Gleichzeitig begann das Straßenbauprojekt mit der Adaption des Wiedner Gürtels (vgl. HAUPTBAHNHOF WIEN o.J.f). Seit 2012 werden erste Wohnkomplexe gebaut und zum Fahrplanwechsel am 09.12.2012 wurde der neue Hauptbahnhof nur drei Jahre nach Schließung des ehemaligen Südbahnhofs teilweise in Betrieb genommen. Damit schloss der provisorische Ostbahnhof und auf den ersten vier Gleisen des neuen Durchgangsbahnhofs queren nun die S-Bahnlinien und der Regionalexpress von Bratislava nach Deutschkreuz (vgl. o.A. WZ 2012). 2013 soll der neue Zentralbahnhof schrittweise in Betrieb genommen werden und die ersten Wohnbauten sowie ein Teil des Parkes fertiggestellt werden. Abbildung 19 dokumentiert den Stand der bahnbetrieblichen Nutzung und Bauarbeiten im März 2013.



Abbildung 19: Darstellung des Projektstandes in Wien im März 2013 – bildlicher Ausschnitt des Blicks vom Bahnorama-Aussichtsturm (Quelle: eigene Aufnahme).

Für 2014 wird die Fertigstellung des Bildungscampus und der ÖBB-Konzernzentrale angestrebt. Darüber hinaus soll im Dezember 2014 die neue Verkehrsstation des Hauptbahnhofs eröffnet und bis Dezember 2015 das gesamte Gleisprojekt fertig gestellt werden, sodass ein Vollbetrieb garantiert ist. Bis 2019/20 wird dann eine Fertigstellung der Wohnbauten und Parkanlagen forciert (vgl. ÖBB-INFRASTRUKTUR AG 2013).

Der Rahmenplan 2009 – 2014 (beziehungsweise der neue Rahmenplan 2013 – 2018) zwischen dem BMVIT und der ÖBB Infrastruktur AG entspricht einem *Investitionsplan*, der auf fünf Jahre festgelegt ist. Die erwarteten Investitionen im gesamten Areal betragen rund 4 Mrd. Euro, wobei das Teilprojekt Bahn-Infrastruktur und Verkehrsstation Investitionen von 1,009 Mrd. Euro binden. Diese Summe zerfällt anteilig auf TEN-Fördermittel, ÖBB-Immobilien Erlöse, den Nahverkehrsbeitrag des Landes Wien sowie ÖBB-Eigenfinanzierungen, wobei die Mittel jeweils zielgebunden sind (vgl. Abb. 20). Bezüglich des Städtebau- und Straßenbauprojekts investiert die Stadt Wien 500 Mio. Euro für die technische und soziale Infrastruktur des neuen Stadtviertels und 2,5 Mrd. Euro werden durch private Investoren gedeckt (vgl. ÖBB-INFRASTRUKTUR AG 2013). Bislang fanden Immobilienverkäufe vorrangig an den Wohnfond Wien, die Erste Group Immorent (teilweise im Konsortium mit Porr) und das Unternehmen Seeste statt, die über die Hälfte der erwarteten Investitionen decken. Dennoch sind die ÖBB und die Stadt Wien nach wie vor auf der Suche nach privaten Investoren (vgl. MAYR 2010b).

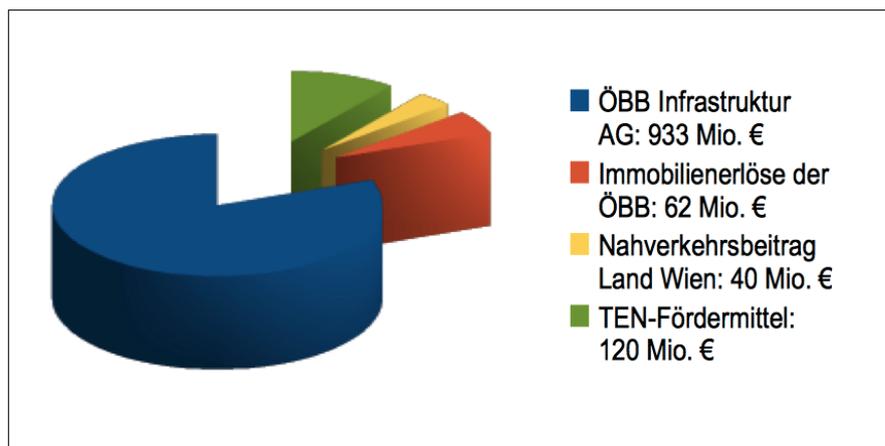


Abbildung 20: Finanzierungsrahmen des Teilprojekts Bahn-Infrastruktur und Verkehrsstation (Quelle: eigene Darstellung nach Daten von STADT WIEN & ÖBB o.J.)

Im Sinne WIECHMANN'S (2008) ist bezüglich der *Planungsstrategie* des Projekts HBF-Wien ein Mittelweg beziehungsweise eine wechselnde Abfolge zu erkennen. Zu Beginn des Projektes bis zum Letter of Intent 2003 und dem Masterplan 2004 zeichnet sich das Projekt durch interne Beschlüsse und Beratungen aus. Zwar wurden internationale Wettbewerbsverfahren ausgelobt, diese aber von einer durch die Projektträger bestimmten Jury begutachtet und eben die Projekte ausgewählt, die schon zuvor von Seiten der ÖBB und der Stadt Wien favorisiert wurden. Im Gegensatz zum idealtypischen Verlauf des DeAD-Modells war darauf allerdings keine massive Verteidigung nach außen erforderlich. Es folgte zwar eine Phase der Kritik, diese bezog sich jedoch nur auf Elemente des Projekts und wurde im Rahmen eines dialogischen Verfahrens in die Planung einbezogen. Es fand also statt einer gemeinsamen Erarbeitungs-, Beschluss- und Umsetzungsphase eine nachträgliche Adaption von Projektelementen an Wünsche und Interessen der Betroffenen statt. Auch wenn der weitere Fokus der Planungs- und Umsetzungsstrategie auf Kommunikation, Informationsdarbietung und Vermittlung von Planinhalten lag, ist bezüglich des Projekts HBF-Wien kein rein emergentes Entwicklungsverfahren im Sinne WIECHMANN'S (2008) kooperativem Planungsmodell zu verzeichnen. Einzig die Umsetzung des Städtebauprojekts kann im Rahmen seines Modellcharakters als emergenter Entscheidungsfindungsprozess interpretiert werden. Unter diesem Blickwinkel ist es auch sinnvoll, die FWP und B-Pläne an die Planung anzupassen⁴⁹. Dadurch wird den Zielen, die an die Gegebenheiten und Interessen von Planungsträger und Planadressaten angepasst sind, ein planerisches Mittel zur Verfügung gestellt. Kritisiert werden könnte hierbei allerdings, dass vormals gefasste Ziele für die heutige Gegebenheiten und Interessen zu hoch gegriffen wurden. Problematisch gestaltet sich aktuell insbesondere die Abnahme des Büro-Angebots, da Investoren aufgrund des gedeckten Marktbedarfs und der kritischen globalen Wirtschafts- und Finanzsituation fehlen (vgl. PEINTNER 2011). Eine Reduktion der Widmungen in einzelne Etappen, wie sie bezüglich des B-Plans vorgesehen ist, scheint daher sinnvoll.

⁴⁹Dieser Vorgang der anlassbezogenen Widmung als Anpassung des FWP an konkrete Projekte wird von der AKTION 21 – PRO BÜRGERBETEILIGUNG (2009: 25) aufgrund der grundsätzlich schlechten Ausstattung der österreichischen Raumplanung mit raumordnerischen Instrumenten heftig kritisiert.

4.3.3 Partizipation und Kommunikation

Trotz oder gerade aufgrund der Kritik am Projekt HBF-Wien kann auch die Öffentlichkeitsarbeit der Projektträger als modellhaft bezeichnet werden. Nach den Misereen bezüglich des Bahnhofs Wien-Mitte war insbesondere die ÖBB bestrebt, mit dem Bau des Hauptbahnhofs neue Weichen bezüglich Partizipation zu stellen. Seit Mitte der 1990er Jahre hatte die ÖBB-Infrastruktur AG gute Erfahrungen mit dem Ansatz einer ausgeprägten Öffentlichkeitsarbeit bezüglich großer Infrastrukturvorhaben gemacht und daher den Impuls in diese Richtung gegeben. Start der mitwirkungsorientierten Öffentlichkeitsarbeit war der Letter of Intent 2003 zwischen der ÖBB, der Stadt Wien und dem BMVIT. Eine Einbindung der Öffentlichkeit war durch die UVP-Pflicht des Projekts als großes und komplexes Bahn-Infrastruktur- und Stadtentwicklungsvorhaben nach dem UVP-G 2000 verpflichtend. Daher stellten die Projektbetreiber ÖBB-Infrastruktur AG, ÖBB-Immobilienmanagement GmbH und die Städtebaudirektion der Stadt Wien ein Projektteam bezüglich der Öffentlichkeitsarbeit aus ihren Reihen auf und beschlossen, über das verpflichtende Maß hinaus Partizipation zu betreiben. Aufgrund dessen beauftragten sie die Kienast & Kienast GmbH als Prozessbegleiter und Mediator mit der Konzeptentwicklung und Teilumsetzung der Öffentlichkeitsarbeit (vgl. BMLFUW 2011: 1ff). Diese Öffentlichkeitsarbeit zeichnet sich durch eine besonders gute Bürgerbeteiligung im Sinne der guten FEE – frühzeitig, ergebnisoffen und ehrlich (vgl. Kapitel 3.2) – und eine Informationspolitik aus, die durch eine dialogorientierte, sachliche und transparente Kommunikation gekennzeichnet ist. Darüber hinaus berücksichtigten die Projektträger Symbole und zelebrierten das ‚Alte‘ bei gleichzeitiger positiver Einstimmung auf das ‚Neue‘.

Bürgerbeteiligung

Die Bürgerbeteiligung wurde durch die Projektbetreiber im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit initiiert und sieht die Einbindung betroffener Dialoggruppen durch frühzeitige, kontinuierliche, transparente und persönliche Kommunikation auf Augenhöhe vor. Die Dialoggruppen wurden im Vorhinein analysiert und damit festgelegt, welche Gruppen in die Öffentlichkeitsarbeit einzubinden sind und welche spezifischen Methoden angewandt werden sollten (vgl. ENGEL 2012: 58). Dieses Verfahren birgt die Gefahr der Selektion und Missachtung von Randgruppen, verlief aber im Falle Wiens ohne weitere Konflikte. Positiver Effekt der Analyse ist die speziell angepasste Informationsdarbietung. Die von den Projektträgern analysierten Dialoggruppen

bestehen aus den Bezirksvorstehungen der angrenzenden Bezirke, Anrainern, Nutzern des öffentlichen Verkehrs, Individualverkehrsteilnehmern, der Wirtschaft, den Projektpartnern, der Politik, den Gebietsbetreuungs- und Agendabüros der betroffenen Bezirke, der Verwaltung und den Behörden sowie der nationalen und internationalen Fachöffentlichkeit, den Medien und der allgemeinen Öffentlichkeit (vgl. BMLFUW 2011: 3). Bezüglich all dieser Dialoggruppen sollte im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit das Interesse für das Vorhaben geweckt und ein Verständnis für die Behördenverfahren entwickelt werden. Dadurch konnte eine Akzeptanz des Projekts und der Verfahren von Seiten der Dialoggruppen erzielt und die Vorfreude und Begeisterung gefördert werden. Im Rahmen der Beteiligung wurden Vorschläge aufgenommen und Beschwerden konsensorientiert gelöst. Teilweise wurden Einwände direkt, teilweise nach internen Modifizierungen in den Masterplan aufgenommen (vgl. ENGEL 2012: 57). Um Konflikten vorbeugend entgegenzuwirken, wurden verschiedene Ziele der Bürgerbeteiligung formuliert, die als mentale Orientierungen von den Projektträgern verinnerlicht wurden und dadurch die Umsetzung der Bürgerbeteiligung maßgeblich beeinflussten. Diese bestanden aus der Schaffung einer breiten Akzeptanz im Bewilligungsverfahren und einer möglichst konfliktfreien Umsetzung des Bauvorhabens. Dazu sollte bei den Dialoggruppen neben dem Vertrauen zu den Projektträgern ein Bewusstsein für die Komplexität und die Rahmenbedingungen des Bauvorhabens gebildet werden. Durch die vielen Informationsmaßnahmen von Seiten der Projektträger entstand tatsächlich ein Verständnis für das Projekt und für die baubedingten Einschränkungen (vgl. BMLFUW 2011: 1). Große Proteste gegen das Gesamtprojekt wurden durch das Auffangen der Beschwerden in den Dialoggruppen, die Weiterleitung mittels der guten Kommunikationsbasis und die Beachtung und Verwertung derselben als Resultat der mentalen Orientierungen verhindert. Die Kommunikation zwischen Dialoggruppen und Projektpartnern kann aufgrund der Leitlinien der Transparenz, Offenheit und umfassenden Information im Sinne der communicative planning theory als ‚gut‘ bezeichnet werden. Unter Zuhilfenahme der Kommunikationsmaßnahmen wurde somit von Seiten der Projektträger (erfolgreich) versucht, eine positive Grundstimmung gegenüber dem Vorhaben zu erreichen.

Die konkreten Mitwirkungsmodi und die Art des Informationsmaterials wurde in Erstgesprächen gemeinsam mit Interessenvertretungen der Dialoggruppe erarbeitet. Angewandte Methoden der Bürgerbeteiligung waren im Projekt HBW-Wien dabei die Bürgerversammlungen, eine integrierte Mediation, Runde Tische und das Ephesos Modell. Letzteres wurde von der Kienast & Kienast GmbH und der Hochleistungsstrecken AG (heute die

ÖBB-Infrastruktur AG) entwickelt. Es basiert auf drei Säulen: Einerseits auf der *Information*, die zum Mitdenken anregt, des Weiteren auf der dialogorientierten, sachlichen und transparenten *Kommunikation*, die ein Mitreden auf Augenhöhe ermöglicht und drittens auf der *Partizipation* im Sinne des Mitgestaltens. Dieses Mitgestalten findet allerdings nur innerhalb der Planungsspielräume des Projekts und auf einem hohen Wissensniveau unter Einbindung weniger externer Dialoggruppen statt (vgl. ENGEL 2012: 57).

Die Bürger konnten in Wien aufgrund der Verfahren und des Zeitpunkts der Einbindung nie über die Sinnfrage des Projekts entscheiden. Ein „ob“ des Projekts stand allerdings aufgrund der langen Entwicklungsgeschichte nie wirklich in Frage. Zudem wurde es durch die großen Informations- und Mitgestaltungsmöglichkeiten des „wie“ übertönt. Die Dialoggruppen (und damit alle interessierten Bürger) wurden frühzeitig – noch bevor Entscheidungen gültig wurden – regelmäßig und kontinuierlich informiert und eine persönliche Kommunikation mit den relevanten internen und externen Dialoggruppen auf Augenhöhe geführt (vgl. BMLFUW 2011: 4). Die Information und Betreuung der Dialoggruppen fand in diesem Sinne angepasst und spezifisch auf entsprechenden Informations- oder Bürger-Beteiligungsveranstaltungen statt. Dadurch wurden auch die Bürger, die sich anfangs bezüglich ihrer Kritikpunkte nicht wahrgenommen fühlten (vgl. AKTION 21 – PRO BÜRGERBETEILIGUNG 2009), integriert und Beschwerden in die Planung aufgenommen.

Informationspolitik

Der ÖBB-Projektleiter des HBF-Wien Karl-Johann Hartig führte und führt selbst die Bürgerinformation durch. Neben ihm waren und sind auch stets die anderen Top-Manager der Teilprojekte auf den Informationsveranstaltungen anwesend und vertraten beziehungsweise vertreten das Projekt. Von Beginn an präsentierten sie das Projekt auf Bürgerversammlungen und Ausstellungen und diskutierten es mit Lokalpolitikern. Dies geschah alles schon lange vor Baubeginn. HARTIG (2010) betont diese Arbeit als bedeutende „Graswurzelarbeit“ (ebd. 2010, zit. nach RAIDT 2010). Zudem führt er an, dass dieses intensive ‚Kümmern‘ zu weniger Unsicherheiten und Gerüchten und dadurch zu weniger Beschwerden und Missklängen führt. In dem Kontext der sehr intensiven Öffentlichkeitsarbeit von Beginn an zeichnet er das Bild des Bürgers, der so lange umarmt wird, bis er sich nicht mehr befreien kann. Durch das Abholen, Mitnehmen und Einwickeln der Bürger wurden und werden Widerstände, negative Gefühle

und Skepsis verhindert (vgl. TREIBER 2010). Darüber hinaus werden falsche Informationen und Gerüchte durch regelmäßige kompetente ‚Erste-Hand‘-Informationen von Seiten der Projektleiter verhindert. Dies wird durch eine frühzeitige Information der Dialoggruppen gewährleistet, die einerseits ein umfassendes Bild des Planungsvorhabens und des Planungsstands zeichnet und andererseits die Möglichkeit garantiert, rechtzeitig Anliegen einzubringen (vgl. ÖBB-INFRASTRUKTUR AG o.J.e). Des Weiteren findet eine angepasste Information an die jeweiligen Dialoggruppen statt. Dabei werden Stadt- und Bezirkspolitiker in Kleingesprächen betreut, Dialog-Veranstaltungen für Gemeinde- und Bezirksräte durchgeführt, Interessen- und Bürgerinitiativen in dialogischen Einzelterminen einbezogen und die Anrainer in Wander-Ausstellungen und persönlichen Gesprächen aufgeklärt. Darüber hinaus existiert Kommunikationsmaterial wie Projektfolder, Postwurfsendungen, Inserate und Plakate sowie Kommunikationseinrichtungen wie das Bahnorama, die Homepage und der Ombudsmann. Neben den fest eingerichteten Kommunikationsmaterialien und -einrichtungen gibt es weitere Ausstellungen, Bezirksforen, Pressekonferenzen und regelmäßige Baustellenrundfahrten für Journalisten.

Eine Besonderheit des Projekt HBF-Wien in Sachen Informationspolitik stellt der Ombudsmann Peter Guggenberger dar⁵⁰. Er widmet sich seit dem Beginn der Arbeiten am Wiener Südbahnhof 2009 kontinuierlich den Nöten und Sorgen der Baustellenanrainer und gibt dem Projekt als Moderator zwischen Anrainern und Bauvorhaben ein Gesicht (vgl. TREIBER 2010). Er tritt direkt mit den Menschen in Kontakt und informiert Anwohner persönlich, bevor es zu besonderen Arbeiten kommt. Dadurch wird Konfliktpotential rechtzeitig kanalisiert und Dissonanzen können gar nicht erst aufkommen. Treten dennoch Beschwerden auf, so organisiert Guggenberger zu jeder Tages- und Nachtzeit dank seines weitreichenden Netzwerks bezüglich der Baustelle und innerhalb der ÖBB eine entsprechende Gegenmaßnahme zur Abmilderung der Beschwerdeursache (vgl. o.A. BEZUG 2013). Eine besondere Rolle spielt dabei die Persönlichkeit Peter Guggenbergers. Seine mentalen Orientierungen sind durch Kommunikation und Partizipation geprägt. Er arbeitet nach dem Grundgedanken, auf die Menschen zuzugehen und ihnen das Gefühl zu geben, dass man sich um sie kümmert und ihre Nöte ernst nimmt. Nach GUGGENBERGER (2013) kann man so den Menschen viele Ängste nehmen (vgl. ebd. 2013, nach o.A. BEZUG 2013). Diese Einstellungen schlagen sich auch in seinem Verhaltensmuster nieder. Der psychologisch fortgebildete

⁵⁰Der Ombudsmann entspricht einem Projektsprecher sowie Bürgerbeauftragten bezüglich des neuen Bahnhofs und hat die dauerhafte Rolle eines Schlichters inne (vgl. o.A. BEZUG 2013: 6).

Streitschlichter der ÖBB Guggenberger bügelt nichts ab, sondern hört zu. Er fühlt sich nicht sofort angegriffen und belehrt die Menschen nicht von oben herab. Resümierend spricht er von sich selbst als freundlichem alten Herren, der die Menschen mag – und darum von ihnen gemocht wird (vgl. GUGGENBERGER 2010, nach RAIDT 2010). Damit spricht er das klassische Phänomen der Reziprozität aus dem Fachgebiet der Sozialpsychologie an, dessen Aussage sinnbildlich für die Informationspolitik des Projekts HBF-Wien steht: Der Mensch neigt dazu, nach einer erhaltenen Leistung eine Gegenleistung zu erbringen. Bezüglich der emotionalen zwischenmenschlichen Ebene bedeutet dies, dass Personen eben jenen Menschen Zuneigung entgegenbringen, von denen sie Zuneigung erhalten (vgl. GERRIG & ZIMBARDO 2007). In Bezug auf Öffentlichkeitsarbeit bei Großprojekten empfiehlt es sich also, freundlich vereinnahmend und informationsspendend auf die Bürger zuzugehen, um sie positiv auf das Projekt einzustimmen und ihr Verständnis zu erringen.

Bedeutung von Wahrnehmung und symbolische Bedeutung

Im Sinne des ‚gelebten Raumes‘ werden Elemente desselben emotional aufgeladen und besitzen symbolische Bedeutung (vgl. Kapitel 2.1). Im Falle Wiens ist hierbei unter anderem die Stellung der Innenstadt als UNESCO-Weltkulturerbe zu nennen. Diese symbolisiert Wiens historische Bedeutung und ist gleichzeitig Markenzeichen und Aushängeschild des Tourismus. Zu diesem Weltkulturerbe gehört auch das Schloss Belvedere, sodass es im Verlauf der Bekanntmachung des Masterplans des Projekts HBF-Wiens zu erheblichen Protesten und der Bildung einer Bürgerinitiative zur Sicherung der Blickachse kam (vgl. AKTION 21 – PRO BÜRGERBETEILIGUNG 2009). Nachdem die Projektleitung nicht gleich auf die Forderungen einging, schaltete die Bürgerinitiative den ‚Schutzherrn‘ des Weltkulturerbes ein. Aufgrund der vormaligen Konflikte der ÖBB mit dem Weltkulturerbe im Rahmen des Projekts Bahnhof Wien-Mitte (vgl. SEIß 2007), war der Konzern bestrebt ein weiteres Fiasko zu verhindern. Dadurch kam es zu einer raschen Einigung bezüglich der Blickachsen und einer Umwidmung der geplanten Hochhäuser. Ob nun das rasche Einlenken der ÖBB aus Rücksicht vor dem symbolträchtigen Schloss Belvedere mit seinen Parkanlagen oder aufgrund des Wunsches der Verhinderung schon einmal erlebter Konflikte verursacht wurde, sei dahingestellt. Beide Motive zeugen von einem Lernprozess und der Akzeptanz der Wiener Symbolik.

Eine weitere Symbolik birgt der ehemalige Wiener Südbahnhof. Trotz des einstimmig unattraktiv empfundenen Baus der 1950er Jahre stand er für den Aufbruch, die Reise in südliche Länder und war einer der letzten Bahnhöfe Wiens mit einer traditionellen Gastronomie. Damit stellte er ein Stück echter Wiener Lebenskultur dar. Auch wenn keine Zweifel über seinen Abriss bestanden, war die Trauer groß. Dieser Abbau wurde als Abschied vom ‚Alten‘ regelrecht zelebriert. Beispielsweise wurde nach Einstellung des Bahnbetriebs eine riesige Party im Gebäude des alten Südbahnhofs gefeiert (vgl. FLORI 2009a). Zur Bewahrung des ‚Alten‘ wurde der Südbahnhof mit Hilfe eines 3-D Laserscan archiviert (vgl. FLORI 2009b) und des Weiteren der Schriftzug „Südbahnhof“ abgetragen und am Wien Museum am Karlsplatz angebracht. Dieser Akt zeugt von der Bedeutung des Südbahnhofs für die Wiener. Dennoch fand durch das (mediale) Zelebrieren des Abbaus auch die Generierung einer Vorfreude statt. SCHLÖSSER (2010) berichtet in der Wiener Zeitung „Über die Lust am Abbruch“ und resultiert aus seiner Faszination des raschen Verschwindens des Wiener Südbahnhofs, dass dadurch ein Zustand der Zwischenzeit und eine Periode der Unentschiedenheit entsteht – eine „Ahnung von Befreiung, Erweiterung und Veränderung. Als ob die Welt um uns herum plötzlich wieder offen stünde“. Neben weiteren solcherart gefärbten Artikeln gab es medial verbreitete Fotostrecken und Filme. Dadurch kam es zu einem Multiplikatoreffekt der bei SCHLÖSSER (2010) anklingenden Vorfreude auf ‚Neues‘, die die Bevölkerung positiv auf das Projekt HBF-Wien einstimmte.

Ergebnisse und Nutzen der Öffentlichkeitsarbeit

Die frühzeitige und projektbegleitende Kommunikation führte zu verhältnismäßig wenigen Einwänden und Stellungnahmen im UVP-Verfahren. Insgesamt wurden lediglich 31 vorgetragen, wobei es drei Bürgerinitiativen gab (eine betreffend jedes Teilprojekts). Fünf davon wurden inhaltlich behandelt, die restlichen aufgrund mangelnder Relevanz abgewiesen (vgl. ENGEL 2012: 56). Allgemein wurden von den Dialoggruppen eingebrachte Änderungswünsche bezüglich der Planung in den Bereichen Umwelt, Wirtschaft und Verkehr, Soziales sowie Öffentlichkeitsarbeit umgesetzt (vgl. BMLFUW 2011: 5). Dies führte zu einer ruhigen Projektabwicklung ohne Protestaktionen und mit überwiegend positiver Medien-Berichterstattung sowie einem tragfähigen und vertrauensvollen Gesprächsklima mit den Projektskeptikern (vgl. ENGEL 2012: 59). Darüber hinaus besuchen ausländische

Projektbetreiber (unter anderem eine Delegation aus Stuttgart) das Projekt und erkennen es als „Best-Practice-Beispiel“ an (vgl. BMLFUW 2011: 6).

Modellcharakter der Öffentlichkeitsarbeit

Neben dem Titel als „Best-Practice-Beispiel“ wurde die ÖBB 2012 für ihre erfolgreiche Kommunikation bezüglich des Projekts HBF-Wien mit dem Internationalen Deutschen PR-Preis in der Kategorie „Public Affairs und Gesellschaftspolitik“ ausgezeichnet⁵¹. Begründet wurde die Vergabe damit, dass es dem Unternehmen „mit frühzeitiger und gezielter Kommunikation (...) gelungen [ist], das Vertrauen der Bevölkerung in das Jahrhundertprojekt zu gewinnen“ (ÖBB-INFRASTRUKTUR AG 2012). Damit wird auf die frühzeitige Einbindung aller Beteiligten, die spezifische Information und enge Zusammenarbeit abgezielt sowie auf die tägliche Teilhabemöglichkeit der Bevölkerung am Baufortschritt. Besonders wurde in diesem Zusammenhang das Ausstellungs- und Informationszentrum Bahnorama gelobt, das nicht nur nüchterne Informationen über das Projekt, sondern auch emotional gefärbte Berichte und Zukunftsmodelle des Lebens mit und um den neuen Hauptbahnhof enthält sowie einen Aussichtsturm mit Übersicht über die ganze Baustelle bietet. Mit der Auszeichnung würdigt die Jury die „professionelle Anrainerkommunikation“ als internationales Vorbild für moderne Großbaustellenkommunikation. Diese Anrainerkommunikation bezeichnet ÖBB-Kommunikationschefin KRISTIN HANUSCH-LINSER (2012) als „Hidden-Champion in der Kommunikationskunst“ (ebd. 2012, zit. nach o.A. dSt 2012). Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit allgemein führen zur Bildung von Beziehung und Vertrauen, zu einer Erhöhung der Wissensbasis, der Fairness und Transparenz sowie der Interessenberücksichtigung (vgl. BMLFUW 2011: 6). Damit ist für eine „reibungsfreie Abwicklung des Projekts (...) nicht nur professionelles Projektmanagement, sondern vor allem auch sorgfältige und frühzeitige Öffentlichkeitsarbeit erforderlich“ (ENGEL 2012: 60). All diese Einzelteile fügen sich im Falle des Projekts HBF-Wien wie in einem Puzzle schlussendlich zu einem harmonischen Bild zusammen (vgl. HARTIG 2010, nach RAIDT 2010).

⁵¹Der Internationale deutsche PR-Preis wird seit 1970 jährlich von der Deutschen Public Relations Gesellschaft und dem F.A.Z.-Institut vergeben (vgl. ÖBB-INFRASTRUKTUR AG 2012).

Anders als in Stuttgart kam es in Wien zu keinen Protesten gegen das Gesamtprojekt und auch die Konflikte wurden stets aufgefangen und im Dialog bereinigt. Dies hat mehrere Ursachen, wobei die gute Informationspolitik und das Bestreben, eine modellhafte Öffentlichkeitsarbeit durchzuführen, sicher zu den gewichtigsten zählen. Frühzeitig wurden Informationen an Bürger herangetragen – durch Führungskräfte, Sachverständige und Chefplaner, sodass Informationen auch kompetent vermittelt wurden und Diskussionsmöglichkeiten bestanden. Dabei wurde jede Bürgerinitiative ernstgenommen und die Projektträger zeigten sich stets kooperationsbereit. Bezeichnend ist hierbei die Einstellung der Projektkommunikatorin ALEXANDRA KASTNER: „Eine Bürgerinitiative beginnt nicht mit 30 Leuten, sondern mit drei“ (ebd. 2013, zit. nach o.A. BEZUG 2013: 11). Dies zeugt von einem guten Krisenmanagement, das die betroffenen Gegner einbindet, statt sie mit der Begründung abzuwiegeln, dass bereits alles beschlossen sei und nichts mehr zu ändern ist. Dadurch konnten Gegenpositionen gar nicht erst Fuß fassen und das Projekt auch politisch nicht infrage gestellt oder instrumentalisiert werden. Keine der politischen Parteien Wiens versuchte, sich über dieses Thema zu profilieren. Dies wäre angesichts der positiven Grundstimmung, die bezüglich des Projekts in den Medien verbreitet wurde und wird, auch strategisch nicht zu empfehlen (vgl. o.A. BEZUG 2013: 11). Aufgrund all dieser Elemente und des frühzeitigen, ehrlichen und ergebnisoffenen Abhören und Mitnehmens der Bürger wurden Konflikte im Keim erstickt. Kam es dennoch zu skeptischen oder kritischen Stellungnahmen und Äußerungen, wurde diesen sofort mit einem guten Krisenmanagement begegnet und Kritiker somit entwaffnet.

4.4 Vergleich der Fallbeispiele und Anknüpfungspunkte für eine neue Planungskultur

Um Problemlösungen für die im Rahmen des Projekts S21 entstandenen Konflikte aufzuzeigen werden zunächst Parallelen, aber auch Unterschiede der Großinfrastrukturprojekte aufgezeigt. Die Kenntnis der inhaltlichen und konzeptuellen Differenzen ist notwendig, um eine Übertragbarkeit der in Wien entwickelten Lösungsansätze zu ermöglichen. Im Rahmen dieses Kontextwissens werden anschließend planungstheoretische Bereiche der Projekte verglichen.

Die Projekte S21 und HBF-Wien weisen einige Parallelen auf. Bei beiden Großinfrastrukturprojekten wird ein Kopf- durch einen Durchgangsbahnhof ersetzt und der

neu entstandene Bahnhof in die europäische Hochgeschwindigkeitsstrecke eingebunden. Auf den nicht mehr benötigten Gleisflächen entstehen dabei neue Stadtteile mit Grünflächen und Nutzungsmischung. Durch die jahrelangen Baustellen wird der Alltag der Anrainer verändert und aufgrund der anstehenden Veränderungen wird den Projekten teilweise mit Skepsis begegnet (vgl. RAIDT 2010). Hier unterscheiden sich die Vorhaben allerdings gravierend. Während in Wien Bürgerinitiativen für die Veränderung einzelner Elemente kämpfen, wehrt sich der Großteil der Stuttgarter Bevölkerung gegen das Gesamtprojekt. Dieser Protest ist das Ergebnis der lange Zeit nicht existierenden Öffentlichkeitsarbeit von Seiten der S21-Projektträger (vgl. Kapitel 4.2.3).

Neben der Einbindung der Bürger unterscheiden sich die Projekte allerdings auch bezüglich der konkreten Bahnhofskonzepte und bahnbetrieblichen Verbesserungen, der Kosten sowie der Bauzeit. In Stuttgart wird durch die Tieferlegung des Hauptbahnhofs eine bessere Anbindung an die Hochgeschwindigkeitsstrecke NBS angestrebt. In Wien wird durch den Hauptbahnhof auf mehreren Ebenen eine Eisenbahnücke geschlossen und eine bessere Verbindung der österreichischen Bahnlinien forciert. Aufgrund der Untertunnelung der Stadt Stuttgart zur Einbindung des Bahnhofes in das Schienennetz weist das Projekt S21 erheblich größere Kosten auf (6,526 Mrd. Euro für S21 gegenüber der 1,009 Mrd. Euro für das Wiener Teilprojekt Bahn-Infrastruktur und Verkehrsstation). Allgemein werden die Kosten des Projekts HBF-Wien größtenteils direkt durch den Verkauf der Grundstücksflächen und Immobilien gedeckt. Auch in Stuttgart kaufte die Stadt Stuttgart der Deutschen Bahn AG die freiwerdenden Flächen zu einem Großteil ab. Diese können allerdings erst ab Fertigstellung und Inbetriebnahme des neuen Bahnhofes 2019/20 bebaut werden. Hierbei offenbart sich ein weiterer Unterschied der beiden Großinfrastrukturprojekte – ihre Bauzeit: während in Stuttgart der Umbau 2010 begann und mit einem Ende 2019/20 gerechnet wird, startete der Abriss des ehemaligen Wiener Südbahnhofs im Dezember 2009 und bereits im Dezember 2012 konnten die ersten Züge passieren. Die Fertigstellung wird hier bis Ende 2015 angestrebt.

Neben den nüchternen Fakten der Projekte unterscheiden sie sich allerdings auch gravierend bezüglich ihrer Planungspraxis sowie der konkreten Planungsprozesse und darüber hinaus bezüglich der Informationspolitik und der Bürgerbeteiligung. Unterschiede in diesen Bereichen sollen im Folgenden diskutiert werden und Anknüpfungspunkte für eine neue Planungskultur aufgezeigt werden.

Planungspraxis

Die Planungspraxis der Projekte ist durch die Raumplanungssysteme der Länder vorgezeichnet. In Österreich gibt es weniger Vorgaben, da für Großprojekte nur die Genehmigungsverfahren der SUP und UVP verpflichtend sind. Theoretisch steckt auch der FWP einen Rahmen ab, allerdings findet in der Umsetzung eher eine anlassbezogene Widmung denn eine vorausschauende Planungsfestlegung statt (vgl. AKTION 21 – PRO BÜRGERBETEILIGUNG 2009: 25). Dies kann wie im Beispiel des Projekts HBF-Wien positive Effekte aufgrund der Flexibilität und Anpassungsfähigkeit an Gegebenheiten haben. Allerdings gibt es auch in Wien Negativbeispiele der Vorgabenfreiheit, wie das Projekt Wien-Mitte. Für eine erfolgreiche und positive Planungspraxis ist daher eine gute Planungskultur im Sinne WÉKELS (2009) unerlässlich.

Der Planungsalltag in Deutschland ist hingegen durch starre Vorgaben und Richtlinien des Planungsprozesses charakterisiert. Bezüglich des Projekts S21 werden durch das PFV die Teilprojekte festgelegt. Allerdings könnten auch planfestgestellte Abschnitte von Seiten der Vorhabenträger verändert werden, was jedoch einen enormen bürokratischen Aufwand mit sich bringen würde. Diese Tatsache war neben der Einstellung der Projektträger gegenüber Kritik dafür verantwortlich, dass sie Änderungsvorschläge stets mit dem Argument abwiesen, dass entsprechende Abschnitte schon planfestgestellt seien und man daher nichts mehr machen könne. Dies äußert sich beispielsweise in der Aussage des S21-Projektsprechers WOLFGANG DIETRICH „Wir haben (...) das Problem, dass wir mit Dingen zugemüllt werden, die längst verabschiedet sind“ (ebd. 2010, zit. nach TREIBER 2010). In diesem Zitat äußert sich mit dem Wort ‚zumüllen‘ eine klare Einstellung des Projektsprechers gegenüber Bürgermeinungen. Für die Umsetzung einer guten und erfolgreichen Planungspraxis ist daher neben der Änderung der Einstellungen gegenüber bürgerlichem Engagement eine Ent-Standardisierung des Bürokratieprozesses vonnöten. Dabei sollten entsprechende harte Verfahren allerdings nicht optional werden, wie es in Österreich der Fall ist, da auch dies wieder Konfliktpotential birgt.

Neben den harten sollten auch weiche (partizipative) Verfahren und strategische Pläne in den Planungsalltag übernommen werden, um Einstellungen und Verhaltensmuster langfristig im Sinne einer guten Planungskultur zu ändern. In Österreich wurde durch das „Qualitätshandbuch Lokale Agenda 21 in Wien“ – als Ergebnis des Lernprozesses der Umsetzung der Lokalen Agenda 21 in Wien – bereits der Weg in eine solche Richtung

eingeschlagen. Dabei wurden neue Formen des Dialogs und der Kooperation entwickelt und überdies Strukturen, Regeln, Abläufe und bewährte Methoden in dem Handbuch gesammelt. Diese werden bereits teilweise zur Modifikation der Planungspraxis umgesetzt (vgl. BINDER-ZEHETNER 2010: 61). Aber auch in Deutschland sind erste Schritte in diese Richtung zu erkennen. Beispielsweise ist das „Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung“ des BMVBS von 2012 ein Indiz hierfür. Die Entwicklung steckt in Deutschland zwar noch in den Kinderschuhen, führt aber in eine gute Richtung.

Planungsprozess

Die Art und Weise der Umsetzung planungsbezogener Verfahren unterscheidet sich bezüglich der beiden Projekte. In Stuttgart wurde der Geschwindigkeit des Betriebsablauf und der Züge, die der neue Bahnhof ermöglichte Vorrang gegenüber der Qualitätswahrung und der Behebung der vorhandenen Probleme im Betriebsablauf gewährt. Dadurch wurden Projektalternativen vernachlässigt und das Konzept von der Deutschen Bahn AG und der Stadt Stuttgart wie im (Geschwindigkeits-)Rausch beschlossen. Dabei wurde nicht wie in Wien das kostengünstigste Modell gewählt. Dies steht aber in krassem Gegensatz zu dem Leitbild des Sparens, das andernorts zu Kürzungen und Einsparungen von Seiten der Regierung führt. Dadurch entstand innerhalb der Politik ein Widerspruch, was zu einem Widerwillen von Seiten der Bürger führte. Heute kommt Kritik gegenüber dem Projekt S21 auch aus den eigenen Reihen der Projektträger, doch kann man aufgrund der hohen Kosten und rechtlichen Festlegungen nur schwer zurückrudern. Trotz der aktuellen ‚Kostenexplosion‘ wird an dem geplanten Projekt festgehalten, was die Unveränderlichkeit des Gesamtprojekts veranschaulicht. In Wien gab es eine Diskussion und Infragestellung aufgrund einer ‚Kostenexplosion‘ lediglich bezüglich eines Projektelements – dem Cable Liner. Hier fand allerdings ein schnelles Abrücken aller Parteien von der Standseilbahn nach Skepsis bezüglich der zu erwartenden Kosten und dem drohenden Hohn der Medien statt. Dies verdeutlicht den Einfluss der Öffentlichkeit und insbesondere der öffentlichen Meinung gegenüber dem Projekt auf die Umsetzung desselben.

Bezüglich des Stichwortes Geschwindigkeit ist auch die Realisierung einzelner Projektabschnitte und des Gesamtprojekts zu nennen. In Wien kann parallel der Hauptbahnhof und das Stadtviertel gebaut werden. Durch den Verkauf und Bau waren bereits 2010 60 % der erwarteten Investitionen gedeckt (vgl. MAYR 2010b). In Stuttgart sitzt die Stadt aufgrund der

enorm hohen Zeitabstände auf den Kosten des Grunderwerbs. Dadurch steigen die Schuldzinsen und damit der Bodenwert kontinuierlich an. Dies erschwert einen rentablen Weiterverkauf an sozial gemischte Schichten. Eine Veräußerung der Gebiete zum jetzigen Zeitpunkt ist aufgrund der großen Zeitabstände bis zum Baubeginn sehr schwierig. Ebenso gestalten sich die Integration der Betroffenen und das Aufrechterhalten von Interesse sowie die Aktualität von Konzepten und Prinzipien als äußerst diffizil. Dieses Problem der Dauer zieht sich wie ein roter Faden durch das Projekt S21. Zukünftigen Projekten kann man angesichts des Planungsprozesses des Projekts HBF-Wien empfehlen, die Zeitdauer zugunsten des Auswahlverfahren, der Bedenkzeit und Berücksichtigung aller Alternativen und der vorhandenen Mittel zu verschieben. Nach dem Beschluss ist hingegen ein schnelles Umsetzungsverfahren (aber ohne ad-hoc Planungen und Entscheidungen) empfehlenswert. Dabei sollten trotz der großen zeitlichen Differenz alle *zukünftig* Betroffenen einbezogen werden.

Informationspolitik

Das Projekt HBF-Wien hat durch die frühzeitige und engagierte Öffentlichkeitsarbeit der Top-Manager ein Gesicht. Durch die Anwesenheit der Projektträger bei allen Beteiligungs- und Informationsveranstaltungen wissen die Wiener Bürger, wer für das Projekt verantwortlich ist und woher ihre Informationen stammen – und zwar direkt aus der Quelle. Ein weiteres persönlicheres Gesicht erhielt es 2009 mit dem Ansprechpartner Peter Guggenberger. Durch ihn wird das Projekt sympathisch und der Bau nicht negativ bewertet. Die Bürger werden im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit und Mediennutzung persönlich abgeholt und mitgenommen. Betroffene und Interessierte werden direkt angesprochen und aufgefordert, sich einzubringen. Das neue Stadtviertel und der Zentralbahnhof werden durch Informationsmaterial, das Bahnorama und die überwiegend positiv gefärbte mediale Berichterstattung beworben. Dadurch wird die Öffentlichkeit für das Projekt begeistert und eine positive Grundstimmung erzeugt.

In Stuttgart hat das Projekt S21 hingegen kein Gesicht, Information fließt und fließt nur mangelhaft und ein omnipräsenter Ansprechpartner fehlt. Dadurch befinden und befinden sich die Bürger in der Schwebe und werden von den Projektgegnern mit ihrer offensiven Informationspolitik mitgenommen. Um dies zukünftig zu verhindern, muss eine frühzeitige,

kompetente und persönliche Informationspolitik von Seiten der Projektträger die Planungspraxis dominieren. Die Bürger dürfen nicht in der Holschuld bleiben, vielmehr sind die Vorhabenträger zur Verhinderung von Skepsis, Konflikten und negativer Grundstimmung verpflichtet, ihre Bringschuld bezüglich Informationen zu erfüllen.

Darüber hinaus sollte die Funktion des Bürgerbeauftragten neu definiert werden. Peter Guggenberger hat in Wien aufgezeigt, wie viel durch eine Persönlichkeit gewonnen werden kann. Ihm steht in Stuttgart Alice Kaiser gegenüber, die zwar einerseits ein sehr schwieriges Terrain betreut, andererseits aber schon 2009 und damit vor den großen Protesten eingesetzt wurde. Persönlichkeit lässt sich zwar nicht erlernen, kann sich aber im Rahmen des kulturellen Kontextes entwickeln. Dadurch können neue mentale Orientierungen implementiert werden, die wiederum handlungsverursachend sind und damit zu neuen Interaktionsmustern führen. Dazu ist ein Lernprozess vonnöten. Dieser kann nur in einem entsprechenden Kontext entstehen, wobei dessen Ergebnisse wieder Voraussetzungen einer neuen Kultur entsprechen. Um in diesen Kreislauf einzusteigen, könnte man beispielsweise zukünftige Bürgerbeauftragte und Streitschlichter nach Wien schicken, damit sie vor Ort von dem Ombudsmann Guggenberger lernen können. Dies lässt sich nur schwer in Kursen vermitteln, da es um Charaktereigenschaften wie Charme und Geduld geht. Bürgerbeteiligung ‚von unten‘ muss gelebt werden. Dabei ist ein entsprechendes Auftreten und die Vermittlung grundlegender Werte im Dialog unabdingbar. Darüber hinaus sind eine Streitschlichterbildung und Kenntnisse der Psychologie für Kommunikationsbeauftragte elementar.

Bürgerbeteiligung

Der Letter of Intent 2003 in Wien und die Rahmenvereinbarung 1995 in Stuttgart stellen ‚points of no return‘ dar. Bis zu diesem Zeitpunkt hätten die Projekte gekippt und Alternativprojekte realisiert werden können. Bis hierhin handelt es sich bezüglich der Planungsstrategie beider Projekte um eine Planung im Sinne des DeAD-Modells. Die Projektträger von S21 behielten diese Strategie bis zu den Protesten 2010 bei, wohingegen in Wien ein Mittelweg eingeschlagen wurde. Dennoch wurde ein Bürgerwille bezüglich des „ob“ der Projekte nie erfragt. In Wien erübrigte sich dies aufgrund der Historie, der ausreichenden Berücksichtigung von Planungsalternativen und dadurch, dass die Wiener den neuen Zentralbahnhof befürworteten und befürworteten. In Stuttgart wurden hingegen zukunfts- und

bürgerferne Ziele formuliert. Aufgrund der schlechten Informationspolitik wurden diese zudem den Bürgern nicht schmackhaft gemacht, was in der bekannten Ablehnung der Stuttgarter Bürger gegenüber dem Megaprojekt resultierte. In beiden Städten war die Gestaltung des „wie“ der Projekte möglich. Diese gestaltete sich allerdings sehr unterschiedlich. In Wien fand ein vorbildlicher Bürgerbeteiligungsprozess statt, der alle interessierten und betroffenen Bürgergruppen in Form von Information, Kommunikation und Partizipation einband. Dieser wurde durch den Internationalen Deutschen PR-Preis gewürdigt. In Stuttgart trat die Meinung und Interessen der Bürger erst bei den Demonstrationen und Protesten im Rahmen des Baubeginns von S21 zu Tage. Sie gipfelten in dem Schlichterspruch von Heiner Geißler und äußerten sich darüber hinaus bei den Landtagswahlen 2011. Diese Wahlen stellten wie schon 1994 die einzige Konsequenzen versprechende Möglichkeit der Bürgerbeteiligung dar. Tatsächlich kam es 2012 zu einer Volksabstimmung bezüglich des S21-Kündigungsgesetzes. Das „Kündigungsgesetz“ veranschaulicht allerdings die komplizierte rechtliche und bürokratische Lage von Elementen direkter Demokratie in der deutschen repräsentativen Demokratie. Durch diese Hürden, bereits entstandene Kosten und Verpflichtungen, den späten Zeitpunkt des Beginns der Beteiligung und die Mauer der Unveränderlichkeit um das Projekt war eine echte Bürgerbeteiligung nie möglich.

Bürgerbeteiligung bei Großprojekten durch Wahlen gestaltet sich darüber hinaus insofern schwierig, als dass die Wahl des Regierungsvertreters niemals nur aus planerischen Gründen erfolgt, sondern vorrangig durch die Persönlichkeit der Politiker und allgemeine Parteienloyalität beeinflusst wird. Daher braucht der Bürger einen anderen Weg, seine Meinung zum Ausdruck zu bringen und auch verpflichtend gehört zu werden. Es muss für die Bürger Wege geben, Vorschläge einzubringen und deren Berücksichtigung zu erzwingen. Dies kann beispielsweise durch Bürgerinitiativen stattfinden. In Österreich sind diese aufgrund der Ausrichtung des politischen Systems als semidirekte Demokratie weitläufig verbreitet. In Deutschland könnten sie einen Weg liefern, die Beteiligung der Bürger in politischen und planerischen Verfahren zum Alltag werden zu lassen.

Einzelne Elemente wie die Verbreitung von Bürgerinitiativen und damit die Anregung der Bevölkerung zur Teilnahme am politischen Prozess führen zu einer Umsetzung des bislang theoretischen Wandels der Planungsverständnisses zu einer realen neuen Planungskultur in der Planungspraxis von Einzelprojekten. Dieser Wandel hin zu Kommunikation und

Kooperation kann durch positive Partizipationsbeispiele vorangetrieben werden. Dadurch werden Lernprozesse angestoßen und es kommt nachhaltig zu einer Veränderung der Einstellungen, des Verhaltensmusters und damit im Sinne FÜRSTS (2007) der Planungskultur. Sowohl Deutschland als auch Österreich weisen dabei positive als auch negative Beispiele auf, die als Inspiration für das neue Planungsverständnis gelten. Darüber hinaus lernen beide Länder voneinander. Beispielsweise wurde die lokale Agenda 21 in Wien nach Heidelberger Vorbild konzipiert (vgl. AKTION 21 – PRO BÜRGERBETEILIGUNG 2009: 247) und das Bahnorama basiert auf dem Vorbild des Stuttgarter Bahnhofsturms (vgl. o.A. BEZUG 2013: 11). Umgekehrt sollen die Partizipationsmöglichkeiten des Stuttgarter Rosensteinviertel nach dem Beispiel des Projekts HBF-Wien konzipiert werden. Vorbildcharakter hat das Projekt HBF-Wien durch die frühzeitige, regelmäßige und kontinuierliche sowie persönliche Kommunikation mit allen Dialogpartnern auf Augenhöhe. Transparenz und Partizipation des Projekts wird groß geschrieben und in den einzelnen Bezirksforen gelebt. Darüber hinaus stellt der 24 Stunden ansprechbare Ombudsmann einerseits ein Gesicht des Projekts und andererseits eine Stimme der Bürger dar (vgl. BMLFUW 2011: 6).

Für die Umsetzung der neuen Planungskultur hat Österreich aufgrund seines politischen Systems und des daraus resultierenden großen bürgerlichen Engagement die besseren Voraussetzungen. Allerdings können diese auch nur bei entsprechender Förderung durch Politik, Wirtschaft und Verwaltung zum Tragen kommen. Daher muss die Implementation des neuen Planungsverständnisses von allen Ebenen forciert werden. Nur in diesem Falle kann es zu einem wirklichen Wandel kommen. In Wien hat Österreich durch Lenkung ‚von oben‘ einen bedeutenden Schritt in diese Richtung gemacht. Aufgrund der Impulse ‚von unten‘ kam es auch in Stuttgart zu einer Veränderung. Durch das bürgerschaftliche Engagement im Rahmen der Proteste gegen S21 wurde Demokratisierung und die Einführung von mehr Elementen direkter Demokratie gefordert. Diese Forderungen und deren Realisierungsgedanke machten aus Baden-Württemberg ein „Testland“. Denn durch die Proteste wurden Energien freigesetzt, die einen „Lernprozess in Gang gesetzt [haben], an dessen Ende eine neue Balance zwischen Politik und Bürgern stehen könnte“ (BUND 2011). Diese Wirkung geht über Baden-Württemberg hinaus. Die Bürger sind interessiert und wollen mitreden. Sie sind gut organisiert und leicht zu mobilisieren. Diese neue Realität wird vermehrt von der Politik zur Kenntnis und vor allem *angenommen*. Der Weg weg von den „Basta-Beschlüssen“ hin zu einem neuen Politikstil der

Information, Beteiligung und Kooperation ist gebietet und will begangen werden. Eine erste Veränderung trat in Baden-Württemberg mit dem Machtwechsel bei der Landtagswahl 2011 ein, wobei der neue Ministerpräsident Winfried Kretschmann bei seiner Regierungserklärung am 25.03.2011 eine „Politik des Gehörtwerdens“ versprach (vgl. BUND 2011). Bezüglich des dadurch verursachten Aufschwungs der Demokratisierung könnte man vorsichtige Parallelen zur berühmten Rede Willy Brandts zeichnen. Ob diese Worte und der von der Politik in Baden-Württemberg eingeschlagene Weg halten was sie versprechen, wird die Zukunft zeigen. In jedem Falle ist nun ein Prozess in Gang gesetzt worden, der Planung und das Verständnis von Partizipation auf eine neue Ebene leitet.

5 Synthese und Ausblick

Die Raumplanung entfernt sich immer weiter von dem Bild einer allumfassenden, sachrationalen Raumordnung übergeordneter Institutionen. Nicht nur innerhalb der Raumplanungssysteme findet eine Dezentralisierung und Aufweichung der hierarchischen Strukturen statt, auch die konkrete Planungspraxis rückt von langfristigen Entwicklungsprognosen und -programmen ab und verlagert den Schwerpunkt auf Verfahren, die sich den aktuellen Rahmenbedingungen flexibel und dynamisch anpassen. Diese Entwicklung resultiert aus den sich immer schneller wandelnden gesellschaftlichen und räumlichen Rahmenbedingungen und ist sowohl in Deutschland als auch in Österreich zu beobachten. Um adäquate und angepasste Raumstrukturen im Sinne aller Bevölkerungsgruppen garantieren zu können, muss sich die Raumplanung diesem wandelnden Bild anpassen. Dabei bedarf es nicht zwingend einer Änderung der formalen Verfahren, vielmehr sollte der Umgang mit ihnen sowie das allgemeine Verhalten der Planer gegenüber den Planadressaten angepasst werden. Um das zu erreichen, ist eine Veränderung der *Werte*, *Einstellungen* und *Normen* sowie eines entsprechenden *Verhaltens* aller Akteure (Stakeholder) der Raumplanung erforderlich. Dazu muss einerseits ein Lernprozess von Seiten der Planungspraxis stattfinden, andererseits sollte dieser durch Forschungsergebnisse der Planungstheorie ergänzt und genährt werden. Aktuell lässt sich ein solcher Prozess der Auseinandersetzung mit der eigenen Wirkungsweise von Seiten der Praxis und der Theorie beobachten und auch diese Arbeit ist in diese Bewegung einzuordnen. Als nächster Schritt steht eine Adaption der Planungsrealität im Sinne der sich entwickelnden neuen Planungskultur an. Dieser Weg wird bereits beschritten, wobei weitere Entwicklungsimpulse entweder von Seiten der Planung selbst (beispielsweise im Falle des Projekts HBF-Wien) oder von außen (hier greift das Beispiel S21) kommen können.

Ein (wenn nicht gar ‚das‘) Schlagwort bezüglich der Umsetzung einer neuen Planungskultur lautet ‚*Partizipation*‘. Eine Beteiligung aller Stakeholder im Planungsprozess über das rechtlich festgelegte Maß hinaus erfordert neben frühzeitiger, kompetenter und proaktiver *Information* der beteiligten Personengruppen ein ergebnisoffenes, transparentes Verfahren innerhalb einer *Kommunikation* auf Augenhöhe. Dieser emergente Prozess sollte durch einen neutralen und glaubwürdigen Moderator gelenkt werden, der die Interessen aller Betroffenen (auch derer, die sie nicht artikulieren können) vereint und den Dialog somit zielführend

gestaltet. Durch diese Bündelung kann erreicht werden, dass das Wesentliche der Information und Kommunikation nicht in einem Meer von Worten versinkt. Durch die Berücksichtigung der Kenntnisse und Kreativität Vieler kann der ‚gelebte Raum‘ zur Zufriedenheit und in der Verantwortung aller gestaltet werden. Durch die Einbindung von Dialoggruppen können Konflikte und Proteste von vorneherein abgemildert oder gar verhindert werden. Wie Beispiele der Planungspraxis sowohl in Deutschland als auch in Österreich zeigen, ist dieser ideale Prozess punktuell tatsächlich durchführbar.

Bezüglich Großprojekten ist eine Mitsprache der Bürger in jedem Planungsbereich aufgrund unterschiedlicher Kompetenzniveaus und des Zeit- und Geldfaktors nicht immer möglich. In einem solchen Fall sollten Beteiligungsverfahren dennoch nicht auf das rechtlich vorgesehene Mindestmaß reduziert werden, da dies wie bezüglich S21 zu heftigen Protesten, Verzögerungen und weiteren Kosten führen kann. Eine gute **Informationspolitik** wie sie das Projekt HBF-Wien aufweist ist in jedem Fall elementar. Dabei sollten Projektinhalte sowie Entscheidungen transparent gemacht und die Mitwirkungsoptionen offen gelegt werden. Dadurch können Frustration und das Gefühl des ‚nicht Berücksichtigt Werdens‘ vermieden werden, die andernfalls möglicherweise in Protesten münden (vgl. PETRIN 2011: 7). Neben einem dialogorientierten, kontinuierlichen und zielgruppenspezifischen Kommunikationsprozess ist somit eine transparente *Koordination* der planerischen und partizipativen Maßnahmen erforderlich. Diese Faktoren sind im Gegensatz zu rein emergenten Entscheidungsfindungsprozessen in lineare Planungsprozesse im Sinne der systematischen Raumplanung integrierbar. Dies veranschaulicht das Fallbeispiel des Projekts HBF-Wien. Dieses Projekt stellt insbesondere im Vergleich mit dem Negativbeispiel S21 ein Positivbeispiel bezüglich Bürgerbeteiligung, Informationspolitik und Berücksichtigung von repräsentativen Symbolen dar. Aufgrund des jeweils anderen Projekts werden die beiden Fallbeispiele zu zwei Extremen bezüglich der Umsetzung einer ‚guten‘ Planungskultur. Würde man sie unter einem anderen Blickwinkel betrachten, könnten sich diese Positionen eventuell zugunsten einer etwas neutraleren Stellung verändern. Denn auch in Wien gab es Proteste und Kritikpunkte. Einige Bestandteile des Projekts, wie die Hochhäuser und die Nahverkehrsanbindung, werden nach wie vor bemängelt, da Kompromisse in den Augen der Gegner lediglich zur Verhinderung von Protesten, nicht aber aufgrund echter Änderungsbereitschaft entstanden. Da es sich dabei aber aus Stuttgarter Sicht um ‚Jammern auf hohem Niveau‘ handelt, wird diese Kritik durch den Vergleich herabgesetzt. Andererseits sind inzwischen auch in Stuttgart positive Entwicklungen zu verzeichnen. Da diese erkämpft werden mussten und das Projekt insgesamt ein

‚unterirdisches Image‘ bezüglich seiner Planungskultur aufweist, werden sie nach wie vor skeptisch betrachtet. Dennoch soll an dieser Stelle noch einmal betont werden, dass die Realisierung des Rosensteinviertels nach dem beispielhaften Modell Wiens durchgeführt werden soll.

Zur Umsetzung der Partizipationskultur als tragendem Element der neuen Planungskultur sind verschiedene andere Entwicklungen notwendig. Eine Grundlage stellt dabei die **Politische Kultur** dar. Hierbei sind die Stichworte des bürgerlichen Engagements und Verfahren der direkten Demokratie zu nennen: *Bürgerliches Engagement* entsteht einerseits aus der Abwesenheit von Beteiligungsverfahren („von unten“), kann andererseits aber auch ein Resultat der vorhandenen Partizipation („von oben“) darstellen. Die mangelnde Information und Einbindung der Bürger, das Übergehen und ‚nicht mitnehmen‘ führte in Stuttgart zu einer Protestbewegung, wie sie in Deutschland seit den Bewegungen der 1960er und 1970er Jahre nicht mehr stattfand. Ziel der Demonstrationen war damals wie heute mehr Demokratisierung. Dieses Streben nach gestärkter Mitsprache sowie die Empörung angesichts der ‚Nichtbeachtung‘ sind Ausdruck des neu auflebenden bürgerlichen Engagements. Andererseits kann dies auch durch die erfolgreiche Nutzung partizipativer Verfahren geweckt werden. Dies verdeutlicht das Beispiel des Projekts HBF-Wien. Hier führte die Einbindung der Bürger von Seiten der Vorhabenträger zu gesteigertem Interesse an dem Projekt und einer Verstärkung des Engagements durch intrinsische Motivation.

Die Ausdehnung der Partizipation wird meist im Zusammenhang mit dem Ausbau der *direkten Demokratie* diskutiert. Durch die Übernahme von Elementen direkter Demokratie in das politische System können Bürger explizit zu Planungen und Entscheidungen der Regierung Stellung nehmen und teilweise sogar ‚mitregieren‘. Das Beispiel der semidirekten Demokratie Österreichs zeigt, dass dadurch sowohl Bürger als auch Regierende an Partizipation gewöhnt werden. Durch die engagierte Mitsprache kann sich eine Zivilgesellschaft entwickeln und eine neue Auslotung zwischen Bürgerschaft und Regierenden stattfinden. Damit rückt die Diskussion in den Bereich der Good Governance. In diesem Rahmen sollte man sich allerdings bewusst sein, dass allein die Implementation partizipativer Verfahren kein ‚Wunderheilmittel‘ darstellt. Ein Kritikpunkt ist beispielsweise, dass durch viele ‚laute‘ Interessen einige wenige ‚leise‘ überhört werden können. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn starke wirtschaftliche oder politische Beweggründe in Entscheidungsfindungsprozesse hineinspielen.

Bürgerbeteiligung kann dadurch, wie das Beispiel Porto Allegres (Brasilien) zeigt, zu einer Technology of Government werden (vgl. MORORÓ & ROTHFUß 2012: 203).

Neben der politischen Kultur sind zudem *raumplanerische Verfahren* für die Implementation einer neuen Planungskultur elementar. Um den oben angerissenen Gefahren vorzubeugen, bedarf es neben einem großen, flexiblen und angepassten Instrumentarium weicher Planungsverfahren nach wie vor formaler Instrumente. Partizipation kann diese weder ersetzen noch nachträglich korrigieren, sondern lediglich begleiten und beeinflussen. Anderenfalls käme es einerseits zu großen Unübersichtlichkeiten bezüglich Verantwortlichkeit und andererseits wäre kein Vorhaben verlässlich durchzuführen (vgl. WÖRNER 2012: 38). Zudem orientieren sich formale Instrumente im Idealfall an übergeordneten Leitlinien und Visionen, die das Gemeinwohl und insbesondere wirtschaftlich schwächere Bevölkerungsgruppen und Regionen berücksichtigen. Daher darf eine demokratisch legitimierte Kontrolle und Steuerung durch repräsentative Organe nicht vernachlässigt werden. In Deutschland ist dies durch das PFV gesichert, dass die Übereinstimmung von konkreten Projekten mit der Raumordnung und Raumplanungsprogrammen und -konzepten überprüft. In Österreich gibt es ein solches Verfahren hingegen nicht. Allgemein ist das Raumplanungssystem hier flexibler aufgebaut und ist durch ‚Planung durch Projekte‘ gekennzeichnet. Bezüglich der Umsetzung von neuen *weichen Verfahren* ist diese Offenheit und Flexibilität der Planer von Vorteil. Sie erfordert allerdings auch eine besonders gute Planungskultur. In vielen österreichischen Ländern ist diese bereits fester Bestandteil des Planungsalltags. In Wien hingegen stellt das Projekt HBF-Wien mit seinem Vorzeigecharakter einen Durchbruch nach einer Reihe von Negativbeispielen dar. Inzwischen können sich aber entsprechende mentale Orientierungen sowie Interaktionsmuster festigen und damit die neue Planungskultur umgesetzt werden.

In Deutschland sind hingegen die *formalen Verfahren* stärker ausgebaut. Diese entsprechen langfristigen Zielen, die von Bund und Ländern im Sinne des Allgemeinwohls und in Übereinstimmung mit den Daseinsgrundfunktionen formuliert werden. Daher sind sie nach wie vor elementar und dürfen nicht ins Hintertreffen geraten. Allerdings müssen sie im Rahmen der Entwicklungen ihre ‚Monopolstellung‘ zugunsten der weichen Verfahren aufgeben. Dazu muss sich langfristig ein Umsetzungscharakter bezüglich der Anwendung etablieren. Ein Positivbeispiel könnte in Stuttgart das Rosensteinviertel darstellen, wobei sich eine Umsetzung

der Partizipationskultur hier aufgrund der Verknüpfung mit dem Negativbeispiel S21 wohl besonders schwierig gestalten wird.

Allgemein ist bezüglich der Implementation der neuen Planungskultur ein Mittelweg der beiden Länder zu empfehlen. Bei einer Konvergenz der Systeme, Verfahren und Kulturen kann dabei einerseits von der politischen Seite her eine neue Planungskultur realisiert werden, indem direktdemokratische Elemente mit bürgerschaftlichem Engagement verknüpft werden. Hierzu sollten in Deutschland flexible Verfahren eingeführt werden, die die Nahtstelle zwischen direkter und repräsentativer Demokratie neu ausloten. Andererseits darf es in Österreich zu keiner Vernachlässigung der formellen Raumplanung kommen. Die von der ÖROK erarbeiteten Standards und Leitbilder sollten berücksichtigt und eventuell auch in geltendes Recht umgesetzt werden.

Sowohl das Positivbeispiel HBF-Wien als auch das Negativbeispiel S21 führten zu Lernprozessen. Sie helfen die Teufelskreise und Schönheitsfehler der Planungskultur zu durchbrechen. Durch die mediale und fachplanerische Hervorhebung als zwei Extremen auf der Qualitätsskala von Planungskultur strukturieren sie bislang Bekanntes neu. Auf der einen Seite geht das Projekt HBF-Wien als Vorzeigemodell aus dem Vergleich hervor. Andererseits ist aber inzwischen auch für die Stadt Stuttgart eine positive Richtung der Planungskultur zu verzeichnen. Nachdem diese anfänglich wie ein Gummiband in die eine (‚falsche‘) Richtung gezogen und überdehnt wurde, schnell es nun in die andere, ‚gute‘ Richtung. Eine flächendeckende Umsetzung dieser Richtung auf allen Planungsebenen stellt möglicherweise bezüglich der oben dargestellten idealen neuen Planungskultur eine Utopie dar, doch stellt URS WIDMER (2002) treffend fest:

„Utopien sind nicht dazu da, auf der Stelle Wirklichkeit zu werden. Jetzt und sofort und genau so. Sie dienen aber durchaus dazu, auch fern liegende Möglichkeiten und Hoffnungen einmal zu bedenken. Damit wir dann, im wirklichen Leben, in jene Richtung gehen können, sei der Weg noch so mühselig und seien die Schritte auch noch so klein. Immerhin gehen wir dann nicht in die Gegenrichtung“ (ebd. 2002, zit. nach SELLE 2005: 14).

6 Quellenverzeichnis

6.1 Literaturverzeichnis

- ADAM, BRIGITTE (2012): Stadtentwicklung durch Großprojekte. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 11/12.2012. Franz Steiner Verlag Stuttgart. S. I – II.
- ADAM, BRIGITTE & FUCHS, JULIA (2012): Projekte in der Stadtentwicklung – Eigenschaften und Handlungsempfehlungen. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 11/12.2012. Franz Steiner Verlag Stuttgart. S. 563 – 574.
- AGNEW, JOHN & MITCHELL, KATHARYNE & TOAL, GERARD (2003): A Companion to Political Geography. Blackwell Publishers Ltd. Cornwall UK.
- AKTION 21 – PRO BÜRGERBETEILIGUNG (2009): Raus aus der Sackgasse. Bürgerinitiativen und Bürgerbeteiligung in Wien. Sonderzahl Verlag. Wien.
- ANDERSEN, UWE & WOYKE, WICHARD [Hrsg.] (2009): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- AUHAGEN, ERMER & MORHMANN (2002): Landschaftsplanung in der Praxis. Ulmer Verlag. Stuttgart.
- BECKER, MICHAEL (2011): Grundstrukturen der Politik in der Bundesrepublik Deutschland. Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills. o. A.
- BÉKÉSI, SÁNDOR (2006): Die Tradition der Randlage. Wiener Bahnhöfe im Verkehrsnetz der Stadt. In: Kos, Wolfgang & Dinobl, Günter (2006): Bahnhof. Wien und die Weite Welt. Wien Museum & Czernin Verlag. Wien. S. 110 – 119.
- BENZ, ARTHUR (2003): Regional Governance mit organisatorischem Kern. Das Beispiel der Region Stuttgart. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 8/9.2003. S. 505 – 512.
- BEUTL, HARALD (2010): Regional Governance und Regionalplanung. Zwei Fallbeispiele aus Niederösterreich. In: Husa, Karl; Vielhabes, Christian & Wohlschlägl, Helmut [Hrsg.] (o.J.): Abhandlungen zur Geographie und Regionalforschung. Insitut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien. Wien.
- BINDER-ZEHETNER, ANDREA (2010): Beteiligung und Nachhaltigkeit. Erfahrungen der Lokalen Agenda 21 Wien. In: Zech, Sybilla [Hrsg.] (2010): Partizipativ Planen – Raum entwickeln. In: Österreichische Gesellschaft für Raumplanung [Hrsg.] (o.J.): Forum Raumplanung. Band 18. LIT Verlag GmbH & Co.KG. Wien. S. 57 – 68.
- BODEMANN, UWE (2011): Akzeptanz durch Transparenz. In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung [Hrsg.] (2011): Stadt verantworten. Positionen zum Wesen unserer gebauten und gelebten Welt. Initiative Architektur und Baukultur. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Bonn. S. 5.

- BÖKEMANN, DIETER (1999): Theorie der Raumplanung: Regionalwissenschaftliche Grundlagen für die Stadt-, Regional- und Landesplanung. R. Oldenbourg Verlag. München.
- BUBNER, RÜDIGER (1982): Handlung, Sprache und Vernunft: Grundbegriffe praktischer Philosophie. Suhrkamp Taschenbuch Verlag. Frankfurt am Main.
- BUSCH, MANFRED (1999): Akteure, Beteiligte, Öffentlichkeit. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1999): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Verlag der ARL. Hannover. S. 322 – 329.
- DAVID-FREIHSL, ROMAN (2006): Vom „Zentralbahnhof“ über „Wien-Europa Mitte“ zum „Hauptbahnhof“. Ein Jahrhundertprojekt mit langem Anlauf. In: Kos, Wolfgang & Dinobl, Günter (2006): Bahnhof. Wien und die Weite Welt. Wien Museum & Czernin Verlag. Wien. S. 190 – 197.
- DIENES, GERHARD (2006): Draussen vor der Stadt. Zur Situierung der frühen Wiener Fernbahnhöfe. In: Kos, Wolfgang & Dinobl, Günter (2006): Bahnhof. Wien und die Weite Welt. Wien Museum & Czernin Verlag. Wien. S. 72 – 76.
- DINKA, MAREK (2010 – unveröffentlicht): Ein Vergleich der Raumordnungssysteme in Österreich und der Slowakei. Diplomarbeit. Universität Wien.
http://othes.univie.ac.at/10239/1/2010-05-18_0205423.pdf. Zugriff am 15.01.2013.
- EDLINGER, RUDOLF & POTYKA, HUGO (1989): Bürgerbeteiligung und Planungsrealität- Erfahrungen, Methoden und Perspektiven. Picus Verlag Wien. Wien. In: Potyka, Hugo [Hrsg.] (o.): Schriftenreihe Planen und Gestalten. Band 3.
- EISENKOPF, ALEXANDER (2007): Verkehrswegeplanung und EU-Verkehrspolitik – Das Dilemma einer gemeinsamen Verkehrsinfrastrukturpolitik in der EU. In: Kummer, Sebastian et al. [Hrsg.] (2007): Gesamtverkehrsplanung und Verkehrsinfrastrukturplanung. Grundfragen – Methoden – Umsetzung. Linde Verlag Wien. Wien. S. 17 – 32.
- ENSSLIN, RAINALD (1999): Umsetzung landes- und regionalplanerischer Zielsetzungen im Zusammenwirken mit der kommunalen Bauleitplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1999): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Verlag der ARL. Hannover. S. 274 – 286.
- ESTERHUES, JAN (2005): Die Gemeindegebietsreform im Raum Münster von 1975 – Ein Beitrag zur handlungsorientierten politisch-geographischen Konfliktforschung. In: Westfälische Geographische Studien, Band 51. Verlag Aschendorff. Münster.
- EYSENCK, MICHAEL, W. & KEANE, MARK (2000): Cognitive Psychology: A Student's Handbook. Psychology Press. Hove UK.
- FAINSTEIN, SUSAN (2000): New Directions in Planning Theory. In: Urban Affairs Review Vol. 35 (4). Blackwell. Malden, Oxford, Carlton. S. 451-478.

- FREY, RENÉ (2005): Von der Wirtschaft Lernen? Governance als Managementaufgabe. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/10.2005. S. 559 – 565.
- FRIEDMANN, JOHN (2006 [1998]): Planning Theory Revisited. In: Selle, Klaus [Hrsg.] (2006): Planung neu denken. Band 1: zur räumlichen Entwicklung beitragen: Konzepte. Theorien. Impulse. Rohn Verlag. Dortmund. S. 265 – 278.
- FÜRST, DIETRICH (2008a): Planungstheorie. Begriff der Planung und Entwicklung der Planung in Deutschland. In: Fürst, Dietrich & Scholles, Frank [Hrsg.] (2008): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Verlag Dorothea Rohn. Dortmund. S. 21 – 47.
- FÜRST, DIETRICH (2008b): Planungstheorie. Planung als politischer Prozess. In: Fürst, Dietrich & Scholles, Frank [Hrsg.] (2008): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Verlag Dorothea Rohn. Dortmund. S. 48 – 69.
- FÜRST, DIETRICH (2008c): Planungstheorie. Planung in bürokratischen Organisationen – Organisation als strukturelle Steuerung des Verwaltungshandelns. In: Fürst, Dietrich & Scholles, Frank [Hrsg.] (2008): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Verlag Dorothea Rohn. Dortmund. S. 133 – 160.
- FÜRST, DIETRICH (2008d): Vorwort. In: Wiechmann, Thorsten (2008): Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Verlag Dorothea Rohn. Detmold. S. v-viii.
- FÜRST, DIETRICH & SCHOLLES, FRANK (2008a): Planungstheorie. Partizipative Planung. In: Fürst, Dietrich & Scholles, Frank [Hrsg.] (2008): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Verlag Dorothea Rohn. Dortmund. S. 161 – 178.
- FÜRST, DIETRICH & Scholles, Frank (2008b): Planungstheorie. Das System der räumlichen Planung in Deutschland. In: Fürst, Dietrich & Scholles, Frank [Hrsg.] (2008): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Verlag Dorothea Rohn. Dortmund. S. 70 – 99.
- FÜRST, DIETRICH (2007): Planungskultur. Auf dem Weg zu einem besseren Verständnis von Planungsprozessen? In: PNDonline III/2007. <http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/pndonline3-2007-fuerst.pdf>. Zugriff am 06.05.2013.
- GEBHARDT, HANS; REUBER, PAUL & WOLKERSDORFER, GÜNTER [Hrsg.] (2003): Kulturgeographie – Aktuelle Ansätze und Entwicklungen. Spektrum Akademischer Verlag Heidelberg. Berlin.
- GERRIG, RICHARD & ZIMBARDO, PHILIP GEORGE (2007): Psychologie. Pearson Studium. München.
- GEUDER, HEINRICH (2002): Einführung in das österreichische Planungs- und Baurecht – Studienbuch für alle einschlägigen Fachstudien. Verlag Österreich. Wien.
- GIDDENS, ANTHONY (1997): Die Konstitution der Gesellschaft: Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. Campus Verlag. Frankfurt.

- GOPPEL, KONRAD (1999): Funktionen und Grenzen der Raumordnung und Landesplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1999): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Verlag der ARL. Hannover. S. 94 – 113.
- GREGORY, DEREK (1994): Geographical Imaginations. Basil Blackwell Ltd. Oxford UK.
- HAMEDINGER, ALEXANDER (2010): Partizipation in der Raumentwicklung – Eine Frage von „politischer Kultur“ und „Good Governance“? In: Zech, Sybilla [Hrsg.] (2010): Partizipativ Planen – Raum entwickeln. In: Österreichische Gesellschaft für Raumplanung [Hrsg.] (o.J.): Forum Raumplanung. Band 18. LIT Verlag GmbH & Co.KG. Wien. S. 23 – 35.
- HATZFELD, ULRICH (2011): Baukultur im Dialog. In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung [Hrsg.] (2011): Stadt verantworten. Positionen zum Wesen unserer gebauten und gelebten Welt. Initiative Architektur und Baukultur. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Bonn. S. 3.
- HEINEBERG, HEINZ (2007): Einführung in die Anthropogeographie/Humangeographie. In: Grundriss Allgemeine Geographie. Verlag Ferdinand Schöningh. Paderborn.
- HEINZ, WERNER (1992): Public Private Partnership. In: Wentz, Martin [Hrsg.] (1992): Planungskulturen. Campus Verlag. Frankfurt am Main. S. 43 – 50.
- HIRNER, NOCOLA & RIGELE, GEORG (2006): Die modernen Bahnhöfe der Wiederaufbaujahre. Westbahnhof und Südbahnhof – nicht mehr und nicht weniger. In: Kos, Wolfgang & Dinobl, Günter (2006): Bahnhof. Wien und die Weite Welt. Wien Museum & Czernin Verlag. Wien. S.155 – 183.
- HÖHNBERG, ULRICH (1999): Instrumente zur Sicherung und Verwirklichung der Landes- und Regionalplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1999): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Verlag der ARL. Hannover. S.259 – 271.
- HUTTER, GÉRARD (2006): Strategische Planung. Ein wiederentdeckter Planungsansatz zur Bestandsentwicklung von Städten. In: Raum Planung Heft 128 (2006). S. 210 – 214.
- KÄFER, ANDREAS (2010): Verkehr – Thema Nr.1 in der Beteiligung. In: Zech, Sybilla [Hrsg.] 2010: Partizipativ Planen – Raum entwickeln. In: Österreichische Gesellschaft für Raumplanung [Hrsg.] (o.J.): Forum Raumplanung. Band 18. LIT Verlag GmbH & Co.KG. Wien. S. 91 – 99.
- KANONIER, ARTHUR (2010): Verfahrensbeteiligung in der Raumplanung. In: Zech, Sybilla [Hrsg.] (2010): Partizipativ Planen – Raum entwickeln. In: Österreichische Gesellschaft für Raumplanung [Hrsg.] o.A.: Forum Raumplanung. Band 18. LIT Verlag GmbH & Co.KG. Wien. S. 37 – 50.
- KAISER, WOLFGANG (2011): Die Wiener Bahnhöfe. Geschichte, Gegenwart und Zukunft. GeraMond Verlag. München.

- KIRCHGÄSSNER, GEBHARD (2004): Wettbewerb versus Kooperation: Zur Reform des deutschen Föderalismus. In: Brink, Stefan & Wolff, Heinrich Amadeus [Hrsg.] (2004): Gemeinwohl und Verantwortung. Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag. Duncker & Humblot GmbH. Berlin. S. 375 – 390.
- KOHLWEIN, THOMAS (2010): Europa Erlesen. Wien Südbahnhof. Wieser Verlag. Klagenfurt.
- KOS, WOLFGANG & DINHOBL, GÜNTER (2006): Bahnhof. Wien und die Weite Welt. Wien Museum & Czernin Verlag. Wien.
- KOST, ANDREAS (2008): Direkte Demokratie. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- KOST, ANDREAS (2005): Direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland – eine Einführung. In: Kost, Andreas [Hrsg.] (2005): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- KRON, DETLEF & WEILER, JOACHIM (2009): Stuttgart Stadtentwicklungskonzept. In: TU Darmstadt FB Architektur [Hrsg.] (2009): Planungspraxis deutscher Großstädte. Materialien neuer Planungskulturen. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn. S. 40 – 45.
- KRÜGER, SEBASTIAN (2012): Stuttgart 21 – Interessen, Hintergründe, Widersprüche. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 11/12.2012. Franz Steiner Verlag Stuttgart. S. 589 – 603.
- LANGHAGEN-ROHRBACH, CHRISTIAN (2010): Raumordnung und Raumplanung. Wissenschaftliche Buchgesellschaft. Darmstadt.
- LANGHAGEN-ROHRBACH, CHRISTIAN (2003): Räumliche Planung in Deutschland und der Schweiz im Vergleich – Rahmenbedingungen, Akteure und praktische Umsetzung dargestellt an den Beispielen Europaviertel (Frankfurt am Main) und Zürich West. In: Rhein-Mainische Forschungen, Heft 123. Selbstverlag. Frankfurt am Main.
- MATTISEK, ANNIKA (2010): Stadtmarketing in der neoliberalen Stadt. Potentiale und Gouvernementalitäts- und Diskursanalyse für die Untersuchung aktueller Prozesse der Stadtentwicklung. In: Angermüller, Johannes & Van Dyk, Silke [Hrsg.] (2010): Diskursanalyse meets Gouvernementalitätsforschung. Perspektiven auf das Verhältnis von Subjekt, Sprache, Macht und Wissen. Campus Verlag. Frankfurt am Main. S. 129 – 154.
- MEIßL, GERHARD (2005): Überrollt. Wiens Einbindung in überregionale Netze auf Wasser, Schiene und Straße. In: Brunner, Karl & Schneider, Petra (2005): Umwelt Stadt. Geschichte des Natur- und Lebensraumes Wien. Böhlau Verlag. Wien, Köln, Weimar. S. 134 – 138.
- MORORÓ, ROGÉRIO (2012 – unveröffentlicht): Das „Partizipative“ Stadtplanungskonzept von Porto Alegre, Brasilien. Ein Modell für eine gerechtere sozial-räumliche Stadtentwicklung? Dissertation an der Universität Tübingen. Tübingen.

- MORORÓ, ROGÉRIO & ROTHFUß, RAINER (2012). Wem nutzt Bürgerbeteiligung in der Stadtplanung? Eine kritische Analyse anhand empirischer Forschungen zum Fallbeispiel Porto Alegre, Brasilien. In: *Angewandte Geographie* (2012) 36. Springer Verlag. Berlin Heidelberg. S. 199 – 203.
- MÜLLER, PETER (2004): Elemente direkter Beteiligung auf Bundesebene. Ein Plädoyer für mehr Demokratie in der aktiven Bürgergesellschaft. In: Brink, Stefan & Wolff, Heinrich Amadeus [Hrsg.] (2004): *Gemeinwohl und Verantwortung. Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag*. Duncker & Humblot GmbH. Berlin. S. 733 – 744.
- MÜLLER, WOLFGANG C. (2006): Regierungssystem. In: Dachs et al. (2006): *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien. S. 105 – 276.
- PELINKA, ANTON & ROSENBERGER, SIEGLINDE (2007): *Österreichische Politik. Grundlage – Strukturen – Trends*. facultas.wuv. Wien.
- PERNTHALER, PETER (2004): Das System der semidirekten Demokratie in Österreich. In: Brink, Stefan & Wolff, Heinrich Amadeus [Hrsg.] (2004): *Gemeinwohl und Verantwortung. Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag*. Duncker & Humblot GmbH. Berlin. S. 745 – 760.
- PETRIN, JULIAN (2011): Auf dem Weg zur Stadt 2.0: Fünf Regeln für eine neue Bürgerbeteiligung. In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung [Hrsg.] (2011): *Stadt verantworten. Positionen zum Wesen unserer gebauten und gelebten Welt. Initiative Architektur und Baukultur*. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Bonn. S. 7 – 8.
- REUBER, PAUL (1999): Raumbezogene politische Konflikte – Geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebietsreformen. In: *Erdkundliches Wissen*, Heft 131. Franz Steiner Verlag. Stuttgart.
- REUBER, PAUL & WOLKERSDORFER, GÜNTER (2001): *Politische Geographie: Handlungsorientierte Ansätze und Critical Geopolitics*. Selbstverlag des Geographischen Instituts der Universität Heidelberg. Heidelberg.
- ROTH, DIETER (2004): Partizipative Demokratie. In: Brink, Stefan & Wolff, Heinrich Amadeus [Hrsg.] (2004): *Gemeinwohl und Verantwortung. Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag*. Duncker & Humblot GmbH. Berlin. S. 761 – 778.
- ROTHACKER, MORITZ (2011 – unveröffentlicht): *Räumliche Planung am Beispiel „Stuttgart 21“*. Zulassungsarbeit zur Wissenschaftlichen Prüfung. Tübingen.
- ROTHFUß, RAINER; PERRONE, CAMILLA & MORORÓ, ROGÉRIO (2012): Direct Democracy in Decision Making for Mega-Projects: A New Culture of „Governance in Partnership“? In: *Journal of Settlements and Spatial Planning* vol. 3, no.2. S. 63 – 75.

- ROUSSEAU, JEAN-JACQUES (1977): Politische Schriften, Band 1. Ferdinand Schöningh. Paderborn.
- SAUERBREY, HEINZ RÜDIGER (1999): Informelle Planwerke der Landes- und Regionalplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1999): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Verlag der ARL. Hannover. S. 314 – 321.
- SCHABER, CARSTEN (2009): Stadterneuerung. Stadtteile, bestandsbezogen. In: TU Darmstadt FB Architektur [Hrsg.] (2009): Planungspraxis deutscher Großstädte. Materialien neuer Planungskulturen. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn. S. 72 – 74.
- SCHENK, WINFRIED & SCHLIEPHAKE, KONRAD [Hrsg.] (2005): Allgemeine Anthropogeographie. Klett-Perthes Verlag GmbH. Gotha.
- SCHINDEGGER, FRIEDRICH (1999): Raum. Planung. Politik. Ein Handbuch zur Raumplanung in Österreich. Herausgegeben vom Österreichischen Institut für Raumplanung OIR. Böhlau Verlag. Wien.
- SCHMID, HEIKO (2005): Der Wiederaufbau des Beiruter Stadtzentrums: Ein Beitrag zur handlungsorientierten politisch-geographischen Konfliktforschung. In: Heidelberger Geographische Arbeiten Heft 114. Selbstverlag des Geographischen Instituts der Universität Heidelberg. Heidelberg.
- SCHLÖSSER, HERMANN (2010): Über die Lust am Abbruch. In: Wiener Zeitung 27.03.2010. Wien.
- SEIß, REINHARD (2007): Wer baut Wien? Hintergründe und Motive der Stadtentwicklung Wiens seit 1989. Verlag Anton Pustet. Salzburg.
- SELKE, WELF ET AL. (1999): Grenzüberschreitende europäische Bezüge räumlicher Planung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1999): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Verlag der ARL. Hannover. S. 114 – 154.
- SELLE, KLAUS (2007): Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung – Auf dem Weg zu einer kommunikativen Planungskultur? Alltägliche Probleme, neue Herausforderungen. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 1.2007. S. 63 – 71.
- SELLE, KLAUS [Hrsg.] (2006): Planung neu denken. Band 1: zur räumlichen Entwicklung beitragen: Konzepte. Theorien. Impulse. Rohn Verlag. Dortmund.
- SELLE, KLAUS (2005): Ende der Bürgerbeteiligung? Geschichten über den Wandel eines alten Bildes. http://www.pt.rwth-aachen.de/old/_res/publikationen/pdf/. Zugriff am 20.08.2007.
- SELLE, KLAUS (1996a): Planung und Kommunikation. In: Selle, Klaus [Hrsg.] (1996): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier. Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Bauverlag GmbH. Wiesbaden und Berlin. S. 11 – 20.

- SELLE, KLAUS (1996b): Von der Bürgerbeteiligung zur Kooperation und zurück. Vermittlungsarbeit bei Aufgaben der Quartiers- und Stadtentwicklung. In: Selle, Klaus [Hrsg.] (1996): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier. Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Bauverlag GmbH. Wiesbaden und Berlin. S. 61 – 78.
- SELLE, KLAUS (1992): Vom Planer zum Mittler. Zehn Thesen zu Stand und Entwicklung der Planungskultur. In: Wentz, Martin [Hrsg.] (1992): Planungskulturen. Campus Verlag. Frankfurt am Main. S. 22 – 30.
- SPEER, ALBERT (1992): Städtebau zwischen Stadt und Investoren. In: Wentz, Martin [Hrsg.] (1992): Planungskulturen. Campus Verlag. Frankfurt am Main. S. 36 – 42.
- SPITZER, HARTWIG (1995): Einführung in die räumliche Planung. Verlag Eugen Ulmer. Stuttgart.
- TRATNIGG, RITA (2010): Neue Formen partizipativer Demokratie – Gelingensfaktoren und Herausforderungen. In: Zech, Sybilla [Hrsg.] (2010): Partizipativ Planen – Raum entwickeln. In: Österreichische Gesellschaft für Raumplanung [Hrsg.] o.A.: Forum Raumplanung. Band 18. LIT Verlag GmbH & Co.KG. Wien. S. 9 – 22.
- TREIBER, ANJA (2010): Die Kommunikation in der Kritik. In: Stuttgarter Zeitung Nr. 238 14.10.2010. Stuttgart.
- VOGT, JOACHIM (1999): Abiturwissen Raumstruktur und Raumplanung. Ernst Klett Verlag. Stuttgart.
- VON HINÜBER, HARTMUT & OKONNEK, SIEGFRIED (1999): Historische Wurzeln und wichtige Etappen der Entwicklung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1999): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Verlag der ARL. Hannover. S. 7 – 53.
- WEHLING, HANS-GEORG (2005): Direkte Demokratie in Baden-Württemberg. In: Kost, Andreas [Hrsg.] (2005): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- WEILAND, ULRIKE & WOHLLEBER-FELLER (2007): Einführung in die Raum- und Umweltplanung. Verlag Ferdinand Schöningh. Paderborn.
- WÉKEL, JULIAN (2009): Zusammenfassung. Aktuelle Inhalte und Formen kommunaler Planungspraxis – Die Herausbildung neuer Planungskulturen. In: TU Darmstadt FB Architektur [Hrsg.] (2009): Planungspraxis deutscher Großstädte. Materialien neuer Planungskulturen. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn. S. 10 – 15.
- WENTZ, MARTIN (1992): Sozialer Wandel und Planungskultur. In: Wentz, Martin [Hrsg.] (1992): Planungskulturen. Campus Verlag. Frankfurt am Main. S. 10 – 19.
- WERLEN, BENNO (2000): Sozialgeographie: Eine Einführung. Verlag Paul Haupt. Bern.

- WERLEN, BENNO (1995): Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen. Band 1 – zur Ontologie von Gesellschaft und Raum. In: Erdkundliches Wissen, Heft 116. Franz Steiner Verlag. Stuttgart.
- WIECHMANN, THORSTEN (2008a): Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Verlag Dorothea Rohn. Detmold.
- WIECHMANN, THORSTEN (2008b): Planungsmethoden in der Praxis. Strategische Planung. In: Fürst, Dietrich & Scholles, Frank [Hrsg.] (2008): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Verlag Dorothea Rohn. Dortmund. S. 265 – 275.
- WINKEL, OLAF (2004): Electronic Government und politische Beteiligung. Die demokratischen Potentiale des Informationstechnischen Wandels als neue Chance für die Entwicklung des politisch-administrativen Systems und der politischen Kultur in der Bundesrepublik Deutschland. In: Brink, Stefan & Wolff, Heinrich Amadeus [Hrsg.] (2004): Gemeinwohl und Verantwortung. Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag. Duncker & Humblot GmbH. Berlin. S. 811 – 827.
- WOHLSCHLÄGL, HELMUT (2009): Geographischer Jahresbericht aus Österreich – Raumordnung in Europa. Insitut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien. Wien.
- WURZER, RUDOLF (1953): Einzelinteressen und Raumordnung. Fünf Jahre Landesplanung für Kärnten. Herausgegeben vom Amt der Kärntner Landesregierung. Verlag Ferd. Kleinmayr. Klagenfurt.
- ZECH, SYBILLA [Hrsg.] (2010): Partizipativ Planen – Raum entwickeln. In: Österreichische Gesellschaft für Raumplanung [Hrsg.] (o.J.): Forum Raumplanung. Band 18. LIT Verlag GmbH & Co.KG. Wien.

6.2 Sonstige Quellen

- ALLGÖWER, RENATE; BRAUN, THOMAS & DURCHDENWALD, THOMAS (2013): Grünes Licht für Stuttgart 21. Kretschmann: Bahn soll die Mehrkosten zahlen. In: Stuttgarter-Zeitung.de 05.03.2013. <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.gruenes-licht-fuer-stuttgart-21-kretschmann-bahn-soll-die-mehrkosten-zahlen.78d88729-0b7a-45be-bfac-352fb847300c.html>. Zugriff am 29.04.2013.
- ARL (2010-2011): Fachplanung (raumbedeutsame). In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung – Leibniz-Forum für Raumwissenschaften. <http://www.arl-net.de/lexica/de/fachplanung-raumbedeutsame>. Zugriff am 12.9.2011.
- BAHNPROJEKT STUTTGART – ULM E.V. (2013a): Chronologie. In: [bahnprojekt-stuttgart-ulm.de](http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de). <http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de/ueberblick/chronologie>. Zugriff am 29.04.2013.

- BAHNPROJEKT STUTTGART – ULM E. V. (2013b): Thema Schlichtung. In: Infoblatt Turmforum Bahnprojekt Stuttgart – Ulm. Stuttgart.
- BAHNPROJEKT STUTTGART – ULM E.V. (2013c): Das Europaviertel. In: [bahnprojekt-stuttgart-ulm.de](http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de). <http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de/details/stadtentwicklung/das-europaviertel/>. Zugriff am 29.04.2013.
- BAHNPROJEKT STUTTGART – ULM E.V. (2013d): Stuttgart 21. Neuordnung des Bahnknotens Stuttgart. In: Infoblatt Turmforum Bahnprojekt Stuttgart – Ulm. Stuttgart.
- BAHNPROJEKT STUTTGART – ULM E.V. (2013e): Was kostet der Umbau des Bahnknotens Stuttgart? In: bahnprojekt-stuttgart-ulm.de. <http://bahnprojekt-stuttgart-ulm.de/details/kosten-und-finanzierung/s21-neuordnung-bahnknoten-stuttgart/>. Zugriff am 29.04.2013.
- BMLFUW (2011): Hauptbahnhof Wien. In: [partizipation.at](http://www.partizipation.at). http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Praxisbeispiele/Hauptbahnhof_Wien.pdf. Zugriff am 06.05.2013.
- BMLFUW (o.J.): Partizipation und nachhaltige Entwicklung in Europa. In: [partizipation.at](http://www.partizipation.at). <http://www.partizipation.at/index.php?home>. Zugriff am 26.04.2013.
- BRAUN, THOMAS (2012): Stuttgart 21. Chronik einer Kostenexplosion. In [Stuttgarter-Zeitung.de](http://www.stuttgarter-zeitung.de) 13.12.2012. <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.stuttgart-21-chronik-einer-kostenexplosion.a1ce8177-86c5-4f9e-80e6-3fa07842782e.html>. Zugriff am 29.04.2013.
- BUND, KERSTIN (2011): Stuttgart – und nun? In: Die Zeit 07.07.2011. Hamburg.
- BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ (2008): Raumordnungsgesetz ROG. http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/rog_2008/gesamt.pdf. Zugriff am 12.9.2011.
- BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ (1960): Baugesetzbuch BauGB. <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbaug/gesamt.pdf>. Zugriff am 12.9.2011.
- BUNDESMINISTERIUMS FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2012): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. BMVBS. Berlin.
- CDU/CSU 2008: Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG). In: [cducsu.de](http://www.cducsu.de) 13.11.2008. [http://www.cducsu.de/Titel_neufassung_des_raumordnungsgesetzes_und_zur_aenderung_g_anderer_vorschriften_\(gerog\)/TabID_1/SubTabID_2/InhaltTypID_12/InhaltID_2010/BtID_2010/inhalte.aspx](http://www.cducsu.de/Titel_neufassung_des_raumordnungsgesetzes_und_zur_aenderung_g_anderer_vorschriften_(gerog)/TabID_1/SubTabID_2/InhaltTypID_12/InhaltID_2010/BtID_2010/inhalte.aspx). Zugriff am 12.9.2011.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2011): Konkurrierende Gesetzgebung. http://www.bundestag.de/service/glossar/K/konk_ges.html. Zugriff am 12.9.2011.

- ENGEL, JUDITH (2012): Hauptbahnhof Wien: Bauen mit Bürgerbeteiligung. Ein Praxisbericht. In: Bayerische Ingenieurekammer-Bau (2012): Reden zum 20. Bayerischen Ingenieuretag 2012 „Öffentliches Bauen für alle?“ der Bayerischen Ingenieurekammer-Bau am 20.Januar.2012 in München. S.41 – 60.
http://www.bayika.de/de/service/publikationen/pdf/bayika_vortraege_ingenieuretag2012.pdf. Zugriff am 06.05.2013.
- FLORI, NINA (2009a): Partyfieber im eisigen Südbahnhof. In: Wiener Zeitung. 19.12.2009. Wien.
- FLORI, NINA (2009b): Südbahnhof wird eingescannt. In: Wiener Zeitung 30.12.2009. Wien.
- GROTTE, WERNER (2010A): Meidling spielt Hauptbahnhof. In: Wiener Zeitung 03.03.2010. Wien.
- GROTTE, WERNER (2010b): Südbahnhof: Jetzt ist er wirklich weg. In: Wiener Zeitung 31.07.2010. Wien.
- HÄGLER, MAX (2012): Bauverband über mehr Transparenz bei Großprojekten „Die ganze Welt lacht über uns“. In: Süddeutsche Zeitung 17.12.2012.
<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/baustelle-xxl-bauverband-fordert-radikalen-systemwechsel-fuer-grossprojekte-1.1552457>. Zugriff am 25.04.2013.
- KRAJASITS, CORNELIA (2012): 13. Raumordnungsbericht – Analyse und Bericht zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2008-2011. Kurzfassung zu Kapitel „Themen der Raumentwicklung und Regionalpolitik im Lichte der EU-Politiken“. ÖROK Schriftenreihe. Wien. http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/2.Daten_und_Grundlagen/ROB/13._ROB_EU-Regionalpolitik_Zusammenfassung_fin_DB.pdf. Zugriff am 10.12.2012.
- LANDESHAUPTSTADT STUTTGART – AMT FÜR UMWELTSCHUTZ - ABTEILUNG STADTKLIMATOLOGIE (o.J.): Topographie. http://www.stadtklima-stuttgart.de/index.php?klima_s21_grundlagen_kap2. Zugriff am 28.04.2013.
- LANDESHAUPTSTADT STUTTGART (o.J.a): Bürgerforum Stuttgart 21. <http://www.buergerforum-s21.de/index.php?id=7>. Zugriff am 29.04.2013.
- LANDESHAUPTSTADT STUTTGART (o.J.b): Rosenstein – Wir gestalten unsere Stadt von Morgen – Über das Projekt. <http://www.rosenstein-stuttgart.de/index.php?id=7>. Zugriff am 29.04.2013.
- MAYR, CHRISTIAN (2010a): Cable Liner verteuert sich massiv. In: Wiener Zeitung 06.05.2010. Wien.
- MAYR, CHRISTIAN (2010b): Neuer Immo-Coup am Hauptbahnhof. In: wienerzeitung.at 16.12.2010.
http://www.wienerzeitung.at/dossiers/hauptbahnhof/hauptbahnhof/32089_Neuer-Immo-Coup-am-Hauptbahnhof.html. Zugriff am 06.05.2013.

- MAYR, CHRISTIAN (2010c): Seilbahn: Häupl rückt ab. In: wienerzeitung.at 11.05.2010.
http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wien/stadtleben/50771_Seilbahn-Haeupl-rueckt-ab.html. Zugriff am 06.05.2013.
- MITTENDORFER, CORNELIA [Hrsg.] (2008): Die Strategische Umweltprüfung im Verkehrsbereich. Tagungsband. Informationen zur Umweltpolitik Nr. 176. Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte. Wien.
http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d73/InformationenzurUmweltpolitik_176.pdf. Zugriff am 15.01.2013.
- o.A. BEZUG (2013): Stuttgart 21 auf Wiener Art. In: Bahnprojekt Stuttgart – Ulm e.V. [Hrsg.] (2013): Bezug: das Projektmagazin März 2013 Ausgabe 4. Stuttgart. S. 6-11.
- o.A. dSt (2013): ÖBB gewinnen Internationalen Deutschen PR-Preis 2012. In: derstandard.at 30.10.2012. <http://derstandard.at/1350259785320/OeBB-gewinnen-Internationalen-Deutschen-PR-Preis-2012>. Zugriff am 06.05.2013.
- o. A. StZ (2013): Themenübersicht. Schwarzer Donnerstag. In: Stuttgarter-Zeitung.de o.A. http://www.stuttgarter-zeitung.de/thema/Schwarzer_Donnerstag. Zugriff am 29.04.2013.
- o.A. WZ (2012): Wiener Hauptbahnhof geht am 9. Dezember in Teilbetrieb. In: wienerzeitung.at 19.11.2012.
http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wien/stadtleben/502180_Wiener-Hauptbahnhof-geht-am-9.-Dezember-in-Teilbetrieb.html. Zugriff am 06.05.2013.
- ÖBB-INFRASTRUKTUR AG (2013): Zahlen, Daten und Fakten zum Projekt Hauptbahnhof Wien. In: hauptbahnhof-wien.at. http://www.hauptbahnhof-wien.at/de/Presse/Publikationen/Folder/Faktenblatt_Maerz_2013.pdf. Zugriff am 06.05.2013.
- ÖBB-INFRASTRUKTUR AG (2012): Presseinformation. ÖBB gewinnen PR Preis 2012. In: hauptbahnhof-wien.at. http://hauptbahnhof-wien.at/de/Presse/Presseinformationen/2012/OEBB_gewinnen_PR_Preis_2012/index.jsp. Zugriff am 06.05.2013.
- ÖBB-INFRASTRUKTUR AG & STADTBAUDIREKTION WIEN (2010): Hauptbahnhof Wien. Mehr als ein Bahnhof. In: Infoblatt Hauptbahnhof Wien. Wien.
- ÖBB-INFRASTRUKTUR AG (o.J.a): Flächenwidmungs- und Bebauungsplan. In: hauptbahnhof-wien.at. http://hauptbahnhof-wien.at/de/Planungen/Stadtentwicklungsplan/Flaechenwidmungs-_und_Bebauungsplan/index.jsp. Zugriff am 06.05.2013.
- ÖBB-INFRASTRUKTUR AG (o.J.b): Masterplan. In: hauptbahnhof-wien.at. <http://hauptbahnhof-wien.at/de/Planungen/Stadtentwicklungsplan/Masterplan/index.jsp>. Zugriff am 06.05.2013.

- ÖBB-INFRASTRUKTUR AG (o.J.c): Projekte. In: hauptbahnhof-wien.at. <http://hauptbahnhof-wien.at/de/Projekte/index.jsp>. Zugriff am 06.05.2013.
- ÖBB-INFRASTRUKTUR AG (o.J.d): Projektorganisation. In: hauptbahnhof-wien.at. <http://hauptbahnhof-wien.at/de/Partner/Projektorganisation/index.jsp>. Zugriff am 06.05.2013.
- ÖBB-INFRASTRUKTUR AG (o.J.e): Umwelt. In: hauptbahnhof-wien.at. <http://hauptbahnhof-wien.at/de/Planungen/Umwelt/index.jsp>. Zugriff am 06.05.2013.
- ÖBB-INFRASTRUKTUR AG (o.J.f): Zeitplan. In: hauptbahnhof-wien.at. <http://hauptbahnhof-wien.at/de/Planungen/Zeitplan/index.jsp>. Zugriff am 06.05.2013.
- OIR (2003): Raumordnung und Regionalentwicklung in Österreich ...und das ÖREK 2001 als gemeinsamer Rahmen. http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/1.OEREK/OEREK_2001/PPP_RoRe_in_OE_final_02-09-2003.ppt. Zugriff am 10.12.2012.
- ÖROK (2010a): Organisation der ÖROK. Wien. <http://www.oerok.gv.at/die-oerok/organisation-der-oerok.html>. Zugriff am 11.12.2012.
- ÖROK (2010b): Raumordnung in Österreich. <http://www.oerok.gv.at/die-oerok/raumordnung-in-oesterreich.html>. Zugriff am 11.12.2012.
- ÖROK (2010c): EU-Regionalpolitik. <http://www.oerok.gv.at/eu-regionalpolitik/>. Zugriff am 17.12.2012.
- ÖROK (2002): 10. Raumordnungsbericht – Zusammenfassung. Wien. http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/5.Reiter-Publikationen/Schriftenreihe_Kurzfassung/OEROK_schriftenreihe160_kurzfassung_d.pdf. Zugriff am 10.12.2012.
- OSWALD, HILDEGUND (2012): Neue Wohnungen für Familien. Das Rosensteinviertel zeigt erste Konturen. In: Stuttgarter-Zeitung.de 13.07.2012. <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.neue-wohnungen-fuer-familien-das-rosensteinviertel-zeigt-erste-konturen.961c43f8-7c0d-4178-bbcd-aae8ae85b4b8.html>. Zugriff am 28.04.2013.
- PEINTNER, CLAUDIA (2011): Bremse am neuen Hauptbahnhof. In: wienerzeitung.at 04.10.2011. http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/chronik/401847_Bremse-am-neuen-Hauptbahnhof.html. Zugriff am 06.05.2013.
- RAIDT, ERIK (2011): Neue Stadtbibliothek. Eröffnung mit unerwünschten Türstehern. In: Stuttgarter-Zeitung.de 24. 10. 2011. <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.neue-stadtbibliothek-eroeffnung-mit-unerwuenschten-tuerstehern.831b7760-3c49-4a75-91ef-ca994f7d0ada.html>. Zugriff am 28.04.2013.

- RAIDT, ERIK (2010): Viel Dreck – und niemand ärgert sich. In: Stuttgarter-Zeitung.de 13.03.2010. http://www.stuttgarter-zeitung.de/stz/page/2418666_0_9223_-neuer-hauptbahnhof-in-wien-viel-dreck-und-niemand-aergert-sich.html?_skip=0. Zugriff am 15.02.2011.
- STADT WIEN & ÖBB (o.J.): Informationszentrum Bahnorama. Wien. Besuch am 02.03.2011.
- VON LEESEN, GESA (2011): Schwarzer Donnerstag am Freitag. Vor einem Jahr: Brutaler Einsatz gegen Stuttgart-21-Gegner/Volksentscheid kommt. In: Neues Deutschland – sozialistische Tageszeitung 30.09.2011. <http://www.neues-deutschland.de/artikel/207945.schwarzer-donnerstag-am-freitag.html>. Zugriff am 29.04.2013.
- WASHIETL, ENGELBERT (2010): Gruß an die Generation der Kofferträger. In: wienerzeitung.at 22.09.2010. http://www.wienerzeitung.at/meinungen/kommentare/37087_Gruss-an-die-Generation-der-Koffertraeger.html. Zugriff am 06.05.2013.
- Weber, Ina (2013): „Es wird nicht Hochkultur sein“. In: wienerzeitung.at 08.01.2013. http://www.wienerzeitung.at/dossiers/hauptbahnhof/hauptbahnhof/514363_Es-wird-nicht-Hochkultur-sein.html. Zugriff am 06.05.2013.
- WÖRNER, JOHANN-DIETRICH (2012): Spannungsfeld Verkehrs- und Städtebauprojekte. Am Beispiel Stuttgart 21 und Frankfurter Flughafenausbau. In: Bayerische Ingenieurekammer-Bau 2012: Reden zum 20. Bayerischen Ingenieuretag 2012 „Öffentliches Bauen für alle?“ der Bayerischen Ingenieurekammer-Bau am 20.Januar.2012 in München. S.31 – 38. http://www.bayika.de/de/service/publikationen/pdf/bayika_vortraege_ingenieuretag2012.pdf. Zugriff am 06.05.2013.
- WÜPPER, THOMAS (2012): Kostenexplosion bei Stuttgart 21: Bahn zweifelt selbst an Stuttgart 21. In: Stuttgarter-Zeitung.de 14.12.2012. <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.kostenexplosion-bei-stuttgart-21-bahn-zweifelt-selbst-anstuttgart-21.345f7c57-bf63-4f57-a446-8785f6d33068.html>. Zugriff am 29.04.2013.